HRVATSKI SABOR
Povjerenstvo za fiskalnu politiku
Klasa: 021-19/17-10/01
Broj: 6521-5-1-17
Zagreb, 27. lipnja 2017.

13. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora o primjeni fiskalnih pravila za 2016. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku je na 19. sjednici održanoj 27. lipnja 2017. razmatralo primjenu fiskalnih pravila za 2016. godinu. Podloge za procjenu primjene fiskalnih pravila bile su: a) Izvješće o prekomjernom proračunskom manjku i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj (ESA 2010), koje je Državni zavod za statistiku objavio 24. travnja 2017. godine; b) Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu, kojeg je Vlada Republike Hrvatske usvojila na 38. sjednici održanoj 25. svibnja 2017., te c) Prijedlog godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2016. godinu, kojeg je Vlada Republike Hrvatske također usvojila na 38. sjednici održanoj 25. svibnja 2017.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10 i 19/14) utvrđuje fiskalna pravila, dok Odluka o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku koju je Hrvatski sabor donio na sjednici 18. prosinca 2013. određuje, između ostalog, i zadaću Povjerenstva da razmatra i procjenjuje primjenu fiskalnih pravila utvrđenih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u prijedlogu polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika Državnog proračuna.

Prema Izvješću o prekomjernome proračunskom manjku i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj izrađenom prema metodologiji ESA 2010 manjak proračuna opće države smanjen je s -11.346 milijuna kuna (-3,4% BDP-a) u 2015. na -2.757 milijuna kuna (-0,8% BDP-a) u 2016. godini. Povećanje proračunskih prihoda u 2016. uslijed povećanja prihoda od indirektnih poreza (trošarine i PDV), te skromnog rasta rashoda i smanjenja rashoda za kamate s 11,9 na 11,2 milijarde kuna, imalo je najveći utjecaj na smanjenje manjka proračuna opće države u 2016. godini.
Zbog smanjenja manjka opće države u 2016. godini bilježi su primarni višak proračuna opće države (manjak opće države uvećan za kamate) od 2,5% BDP-a. Primarni višak opće države pokazuje kako se država u 2016. godini nije morala zaduživati za cjelokupno plaćanje kamata.

Unatoč pozitivnim trendovima u javnim financijama u 2016. godini fiskalna neravnoteža je i dalje prisutna. Naime, smanjenje manjka opće države većim je dijelom rezultat automatskih stabilizatora i povoljnijih makroekonomskih pokazatelja u sektoru usluga koje su ostvarene zahvaljujući inozemnoj potražnji. To znači da još uvijek nisu riješeni strukturni uzroci stvaranja manjka te da bi on opet mogao doseći prekomjernu razinu u slučaju pogoršanje gospodarske situacije. Nadalje, smanjenje proračunskog manjka postignuto je dijelom smanjenjem javnih investicija, što nije održivo i javni će sektor imati potrebu za investicijama kojima će se u budućnosti stvarati pritisak za povećanjem proračunskog manjka.

Prema Odluci Vijeća o postojanju prekomjernog manjka iz 2014. te Preporukama Vijeća Europske unije za rješavanje stanja prekomjernog proračunskog manjka, Republika Hrvatska je do 2016. trebala riješiti stanje prekomjernog proračunskog manjka smanjujući manjak opće države na 4,6 posto BDP-a 2014., 3,5 posto BDP-a 2015. i 2,7 posto 2016. godine. Prema službenim podacima o manjku opće države za 2016., cilj za 2016. je u cijelosti ispunjen jer manjak iznosi 0,8% BDP-a. Na sastanku Vijeća za ekonomske i financijske poslove koji je održan 16. lipnja 2017. potvrđen je izlazak Hrvatske iz procedure pri prekomjernom manjku.

Prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti u 2016. godini je u primjeni privremeno fiskalno pravilo. To pravilo propisuje da međugodišnja stopa rasta rashoda općeg proračuna ne smije biti veća od međugodišnje stope rasta projiciranog, odnosno procijenjenog BDP-a u tekućim cijenama, pri čemu se dozvoljavaju izuzeća za pojedine kategorije rashoda. Tako ukupni rashodi proračuna opće države za procjenu fiskalnog pravila ne uključuju rashode za kamate, rashode za programe Europske unije i promjene rashoda zbog promjene u institucionalnom obuhvatu općeg proračuna. Vlada Republike Hrvatske je u Prijedlogu godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2016. godinu ustvrdila da su ovi korigirani rashodi povećani za 2 posto BDP-a, dok je nominalni BDP u 2016. porastao za 2,8 posto. Stoga je Vlada u Prijedlogu izvještaja zaključila kako je fiskalno pravilo za 2016. godinu ispunjeno.

Tablica 1: Izračun fiskalnog pravila za 2016., u milijunima kuna i %

Rashodi proračuna opće države prema ESA2010 (1)	**2015.**	**2016.**
	162.237,20	166.014,88
Rashodi koji se isključuju.:		
- rashodi za kamate (2)	11.925,19	11.162,05
- rashodi za provođenje programa EU (3)	2.560,40	5.046,74
- promjena rashoda zbog institucionalnih promjena (4)	nije raspoloživo	
= (1) - (2) - (3) - (4)	**147.751,61**	**149.806,09**
Promjena rashoda za izračun fiskalnog pravila		**1,4%**
Nominalni BDP	333.837	343.195
Promjena BDP-a za izračun fiskalnog pravila		**2,8%**

Izvor: DZS, vlastiti izračun

Povjerenstvo za fiskalnu politiku u svojim je procjenama došlo do istog zaključka, iako postoje određene dvojbe od izračuna relevantnog za procjenu poštivanja fiskalnog pravila. Povjerenstvo je razmatralo obuhvat ukupnih rashoda proračuna opće države relevantnih za izračun fiskalnog pravila i smatra da se ukupni rashodi ne bi trebali korigirati (umanjiti) za refundacije iz pomoći EU za izravna plaćanja u poljoprivredi jer se radi o zamjeni domaćih izvora sredstava izvorima iz EU. Procjena rashoda prema stajalištu Povjerenstva prikazana je u tablici 1. Na temelju takvog izračuna, **ukupni rashodi** relevantni za izračun fiskalnog pravila povećani **su za 1,4 posto**, dok je **nominalni BDP porastao za 2,8 posto**. Na temelju toga Povjerenstvo zaključuje da je privremeno fiskalno pravilo za 2016. ispunjeno.

Republika Hrvatska što je prije moguće treba krenuti u proces donošenja dopuna i izmjena Zakona o fiskalnoj odgovornosti kako bi se ojačala neovisnost Povjerenstva za fiskalnu politiku i redefinirala numerička fiskalna pravila, što je bila jedna od preporuka Vijeća, a to je i obveza iz ovogodišnjih preporuka za Vijeće EU. Povjerenstvo ponovno ističe da je izmjenama Zakona o proračunu iz veljače 2015. (NN 15/2015) Hrvatska ostala bez ikakve zakonske kontrole javnog duga. Naime, navedenim su izmjenama ukinute odredbe koje su uređivale dopuštenu visinu javnog duga, a koji je krajem 2016. dosegao 84,2% BDP-a. Usporavanje rasta javnog duga je pozitivno, ali i dalje postoji velika prijetnja za održivost hrvatskih javnih financija zbog njegove visoke razine. Prije deset godina javni je dug bio na razini od 38% BDP-a, što je bilo u razini usporedivih zemalja, dok je danas s udjelom od 84,2% BDP-a značajno iznad prosjeka usporedivih zemalja. Na taj način, visoka razina javnog duga može postati nesavladiv teret za javne financije u slučaju pogoršanja likvidnosti na globalnom financijskim tržištu.

Povjerenstvo predlaže Vladi Republike Hrvatske da u 2017. i 2018. uloži dodatne napore kako bi dodatno smanjila strukturni manjak općeg proračuna (prema projekcijama Europske komisije, strukturni manjak bi u 2017. mogao iznositi 1,7% BDP-a, a u 2018. bi se strukturni manjak mogao povećati na 2,1% BDP-a). Naime, Europska komisija u svojim proljetnim projekcijama očekuje povećanje strukturnog deficita u 2017. i 2018. Povjerenstvo smatra da bi u Zakon o fiskalnoj odgovornosti ili u drugi posebni zakon trebalo ugraditi strožu obvezu o pridržavanju strukturnog manjka proračuna opće države. Mnoge Europske zemlje imaju strukturni manjak proračuna koji ne može biti veći od 1% BDP-a ugrađen u zakon, a zemlje potpisnice Fiskalnog kompakta imaju i stroža pravila o strukturnom manjku do najviše 0,5% BDP-a. Određivanje strožeg cilja bi zadržalo fokus fiskalne politike na održivim reformama javnih financija. Povjerenstvo predlaže Vladi Republike Hrvatske da čim prije pristupi Fiskalnom kompaktu kao neizostavnom dijelu nastavka napora za uređenje javnih financija i priprema za uvođenje eura.