



HRVATSKI SABOR

Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/17-10/02

Broj: 6524-3-17

Zagreb, 26. rujna 2017.

14. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora o Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2017. godine i Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za prvo polugodište 2017. godine

Povjerenstvo je na 20. sjednici održanoj 26. rujna 2017. godine raspravilo Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2017. godine i Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za prvo polugodište 2017. godine, koje je Vlada Republike Hrvatske dostavila predsjedniku Hrvatskoga sabora, aktom od 14. rujna 2017.

Povjerenstvo svoje stajalište o Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2017. godine i Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za prvo polugodište 2017. godine prvenstveno temelji na primjeni fiskalnog pravila sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti. Naime, Hrvatski sabor je Odlukom o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku, u članku 4. upravo kao pravu zadaću Povjerenstva naveo „razmatranje i procjenu primjene fiskalnog pravila utvrđenog Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u prijedlogu polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika Državnog proračuna“.

Republika Hrvatska se, prema odluci Vijeća Europske unije od 12. lipnja 2017. godine, više ne nalazi u situaciji prekomjernog fiskalnog deficita. To znači da je Republika Hrvatska ispunila preporuke Vijeća iz 2014. godine, te je u roku od tri godine korigirala stanje prekomjernog deficita. Radi se o značajnom postignuću koje ukazuje na nužnu odgovornost u vođenju fiskalne politike u protekle tri godine. No, Republika Hrvatska i dalje ima obavezu poštivati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu u pogledu fiskalne discipline, samo što se fiskalni nadzor više ne provodi kroz korektivni, nego kroz preventivni dio Pakta. Tako se prema odluci Vijeća o stavljanju izvan snage Odluke 2014/56/EU o postojanju prekomjernog deficita u Republici Hrvatskoj istovremeno određuje: „Na Hrvatsku se od 2017., to jest godine koja slijedi nakon ispravljanja prekomjernog deficita, primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Nakon što je već u 2016. ostvarila svoj srednjoročni proračunski cilj, Hrvatska bi trebala izbjeći odstupanja od tog cilja i ispuniti kriterij duga u skladu s člankom 2. stavkom 1.a Uredbe (EZ) br. 1467/97“. Preventivni dio Pakta odnosi se na obvezu dostizanja

srednjoročnog proračunskog cilja koji je određen se u terminima strukturnog deficita, kao i na smanjivanje javnog duga zadovoljavajućom razinom prema granici od 60% BDP-a, te ograničavanje rasta rashoda.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“ br.139/10 i 19/14) utvrdio je fiskalna pravila na tragu europskih pravila, pri čemu se ona primjenjuju: „nakon što Vlada Republike Hrvatske odredi plan prilagodbe ... u svrhu ostvarivanja srednjoročnog proračunskog cilja, a na preporuku Vijeća Europske unije“. Do tada se primjenjuje privremeno fiskalno pravilo prema kojem „međugodišnja stopa rasta rashoda općeg proračuna ne smije biti veća od međugodišnje stope rasta projiciranog, odnosno procijenjenog BDP-a u tekućim cijenama“. Povjerenstvo smatra da su se izlaskom iz procedure prekomjernog deficita ostvarili uvjeti da se u Republici Hrvatskoj primjenjuju redovna fiskalna pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti već u 2017. godini. No da bi se ona primijenila, Vlada Republike Hrvatske mora donijeti plan prilagodbe radi dostizanja srednjoročnog proračunskog cilja. Do tada će u primjeni ostati privremeno fiskalno pravilo iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti, ali i obveze iz preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu.

Povjerenstvo predlaže Vladi Republike Hrvatske što skorije donošenje srednjoročnog plana prilagodbe proračunskog salda. Srednjoročni strukturni proračunski cilj za Republiku Hrvatsku određen je na razini deficita od 1,75 % BDP-a. Strukturni deficit ostvaren u 2016. iznosio je 0,3% BDP-a, što znači da je cilj ostvaren sa značajnom pozitivnom razlikom. Međutim, prema očekivanjima Europske komisije i ovog Povjerenstva, strukturni deficit u 2017. mogao bi biti nešto niži od srednjoročnog proračunskog cilja, dok za 2018. godinu postoje rizici da deficit bude veći od srednjoročnog proračunskog cilja zbog čega je u planu prilagodbe predvidjeti mjere koji će se poduzeti kako bi se ovaj cilj nastavio ostvarivati i u idućoj godini.

Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2017. godine pokazuje izuzetno povoljno ostvarenje proračuna opće države koji je u suficitu. Vladine Smjernice za 2017. godinu predviđaju prilagođeni saldo proračuna od -1,3% BDP-a. No, predstavljeni podaci odnose se na fiskalne pokazatelje prema nacionalnoj metodologiji koji se ponešto razlikuju od ESA metodologije koja procjenjuje poštovanje fiskalnih pravila iz Pakta o stabilnosti i rastu, kao i fiskalnih pravila iz domaćeg Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Proljetne prognoze Europske komisije iz svibnja predviđaju saldo proračuna opće države od -1,1% BDP-a, a strukturni saldo od -1,7% BDP-a. Povjerenstvo za fiskalnu politiku ukazuje da dokumentima Vlade Republike Hrvatske nisu raspoložive informacije o očekivanom strukturnom saldu proračuna opće države za ovu godinu.

U Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za prvo polugodište 2017. godine, Vlada Republike Hrvatske navodi procjenu kako će fiskalno pravilo za 2017. biti ispunjeno. Sagledavajući makroekonomska i fiskalna kretanja u prvoj polovici ove godine, kao i očekivana kretanja do kraja godine, Povjerenstvo se slaže s ovakvom procjenom Vlade Republike Hrvatske o ispunjavanju privremenog pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti u ovoj godini. Bez obzira na razmjeno povoljno stanje proračuna, uz trenutno pozitivno cikličko

stanje gospodarstva, strukturni saldo za ovu godinu mogao bi biti na granici ostvarenja srednjoročnog proračunskog cilja, a ostvarivanje tog cilja je obveza iz Pakta o stabilnosti i rastu. Stoga Povjerenstvo i dalje preporuča vođenje oprezne fiskalne politike, posebice na strani rashoda.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti predviđa da Vlada Republike Hrvatske donosi odluku o planu prilagodbe na preporuku Vijeća, pa iako postoji preporuka Vijeća, Vlada Republike Hrvatske odluku nije donijela. Povjerenstvo za fiskalnu politiku može se pozvati samo na posljednje raspoložive projekcije iz Vladinih Smjernica i njih smatrati službenim dokumentom u kojem se prikazuje plan prilagodbe. Taj plan predviđa ispunjavanje preporuka Vijeća održavanjem proračunskog deficita ispod razine Srednjoročnog proračunskog cilja od 1,75% udjela u BDP-u, ali ne navodi konkretne mjere kojima bi odgovorio na rizike odstupanja u 2018. godini.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku pozdravlja pozitivne napore Vlade Republike Hrvatske u cilju smanjenja proračunskog manjka i smanjivanja javnog duga, te Vladi Republike Hrvatske predlaže:

- Žurno donošenje odluke Vlade Republike Hrvatske o Planu prilagodbe strukturnog salda prema članku 5. Zakona o fiskalnoj odgovornosti;
- Žurno donošenje Zakona o fiskalnoj odgovornosti u kojem će biti obuhvaćeno neovisno Povjerenstvo za fiskalnu politiku, te će se ojačati fiskalni okvir;
- Pripremu odgovarajućih politika koje će osigurati da strukturni deficit u 2018. godini ostane na razini srednjoročnog proračunskog cilja. Istodobno treba osigurati nastavak smanjivanje udjela javnog duga u BDP-a.
- Potpisivanje Fiskalnog kompakta i određivanje niže granice srednjoročnog proračunskog cilja po uzoru na zemlje zone eura, što bi ojačalo vjerodostojnost očekivanog zahtjeva Republike Hrvatske za ulazak u ERMII mehanizam i ukupnog procesa priprema za uvođenje eura.