



HRVATSKI SABOR

Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/17-10/04

Broj: 6524-3-17

Zagreb, 13. studenoga 2017.

16. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora o Prijedlogu državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2018. godinu, s Prijedlogom projekcija za 2019. i 2020. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora na 22. sjednici održanoj 13. studenoga 2017. godine raspravilo je Prijedlog državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2018. godinu, s Prijedlogom projekcija za 2019. i 2020. godinu (dalje u tekstu: Prijedlog proračuna), koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske, aktom od 2. studenoga 2017. godine.

Povjerenstvo se u svom stajalištu o Prijedlogu proračuna usredotočuje na primjenu fiskalnog pravila sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10 i 19/14). Naime, Hrvatski sabor je Odlukom o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku (NN 156/2013), u članku 4. upravo kao pravu zadaću Povjerenstva naveo *„razmatranje i procjenu primjene fiskalnog pravila utvrđenog Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u prijedlogu državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije godine“*. Povjerenstvo će razmotriti makroekonomske i proračunske projekcije budući je Odlukom određeno da je zadaća Povjerenstva i *„razmatranje i usporedba makroekonomskih i proračunskih projekcija s posljednje dostupnim projekcijama Europske komisije u dokumentima koje donosi Vlada Republike Hrvatske, odnosno koje Vlada Republike Hrvatske predlaže na donošenje Hrvatskome saboru, a vezani su uz proces izrade državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te financijskih planova izvanproračunskih korisnika i projekcija za srednjoročno proračunsko razdoblje.“*

Prijedlog državnoga proračuna za 2018. godinu i Prijedlog projekcija za 2019. i 2020. godinu izrađeni su na temelju pretpostavke nastavka gospodarskog rasta, ali uz postupno usporavanje. Usporedba makroekonomskih projekcija Vlade Republike Hrvatske s projekcijama Europske komisije i drugih međunarodnih i domaćih institucija ne ukazuje na veća odstupanja. Povjerenstvo stoga zaključuje kako makroekonomske projekcije iz Prijedloga proračuna mogu poslužiti kao vjerodostojna osnova za planiranje proračuna, pri čemu Povjerenstvo ukazuje na određene rizike u srednjem roku. Naime, projekcije ukazuju kako će glavni generator rasta hrvatskog gospodarstva biti osobna potrošnja, dok će doprinos

neto izvoza biti blago negativan. Rast temeljen na domaćoj potrošnji otvara rizike za održivost rasta, naročito ako se ne provedu ozbiljne strukturne reforme. Naime, intenzitet rasta osobne potrošnje polako slabi kako se iscrpljuju učinci porezne reforme i povećanja osnovice plaća državnih i javnih službenika.

Zbog toga se daljnje jačanje izvoza nameće kao nužnost za održavanje gospodarskog rasta. Nadalje, očekuje se i blago ubrzanje rasta investicija u fiksni kapital, i to dobrim dijelom zbog očekivanog porasta financiranja putem fondova Europske unije. Međutim, trenutna razina investicija daleko je od pretkrizne, a rizici koji proizlaze iz investicija korporativnog sektora, koji su, pak, povezani i s krizom u Agrokoru, i dalje su snažno prisutni zbog čega se može očekivati odgađanje punog oporavka investicija.

Na temelju projekcija gospodarskog rasta projicirani su i prihodi i rashodi državnog proračuna. Treba napomenuti da Prijedlog državnoga proračuna za 2018. godinu sadrži usporedbu budućih proračunskih stavaka s Planom Državnog proračuna za 2017. No, kako su u međuvremenu pripremljene i njegove izmjene i dopune, puno je relevantnija usporedba s Prijedlogom izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2017. godinu. Iako je Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2017. tek u proceduri Hrvatskog sabora, to ne bi trebalo priječiti Vladu Republike Hrvatske da u obrazloženju Prijedloga državnoga proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2018. godinu i projekcije za 2019. i 2020. godinu navede i usporedbu s očekivanim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2017. godinu. Radi realnije usporedbe 2017. i 2018. godine, u Tablici 1. prikazana je usporedba osnovnih proračunskih stavaka planiranih u planu te Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2017. kao i u Prijedlogu državnog proračuna za 2018. godinu.

Tablica 1. Plan prihoda i rashoda državnog proračuna te saldo opće države, u mil. kn i %

	2017. plan A	2017. rebalans B	2018. plan C	C – B	<u>C / B</u> (stopa rasta u 2018., u %)
Ukupni prihodi	121.574	122.450	129.030	6.581	5,4
Prihodi poslovanja	121.013	121.740	128.231	6.490	5,3
Prihodi od poreza	72.793	75.111	75.304	193	0,3
Porez i prirez na dohodak	2.027	2.027	0	-2.027	-
Porez na dobit	7.165	8.177	8.316	139	1,7
Porez na dodanu vrijednost	46.199	47.513	49.575	2.063	4,3
Trošarine	15.219	15.242	15.376	134	0,9
Doprinosi	23.086	23.144	24.253	1.109	4,8
Pomoći	11.174	9.251	13.803	4.552	49,2
Ostali prihodi	13.961	14.233	14.868	635	4,5
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	560	709	800	90	12,7
Ukupni rashodi	128.390	126.779	133.349	6.569	5,2

Rashodi poslovanja	124.362	123.573	129.314	5.741	4,6
Rashodi za zaposlene	26.503	26.774	27.940	1.166	4,4
Materijalni rashodi	12.525	12.472	13.153	681	5,5
Financijski rashodi	10.633	9.839	9.917	78	0,8
Subvencije	6.517	6.234	6.555	321	5,2
Naknade građanima i kućanstvima	46.129	46.065	47.776	1.711	3,7
Pomoći	15.687	15.584	16.499	916	5,9
Ostali rashodi	6.368	6.605	7.473	869	13,2
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	4.027	3.207	4.035	828	25,8
Saldo državnog proračuna	6.816	-4.330	-4.319	11	-0,3
% BDP-a	-1,9	-1,2	-1,1		
Konsolidirana opća država nacionalna metodologija					
Saldo u % BDP-a	-1,5	-1,0	-0,8		
Konsolidirana opća država ESA2010 metodologija					
Saldo u % BDP-a	-1,3	-0,6	-0,5		

Izvor: Ministarstvo financija

Ukupni prihodi državnog proračuna za 2018. planirani su na razini od 129,0 milijardi kuna. Najveći učinak na prihode u idućoj godini imati će primjena novog Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kojim se od 2018. godine porez na dohodak u cijelosti prepušta jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, pa se na razini državnog proračuna na ovoj stavci više ne planiraju nikakvi prihodi. Prihodi od pomoći trebali bi dati značajan doprinos rastu ukupnih prihoda, međutim tu treba biti oprezan zbog slabog ostvarenja u 2017. godini. Naime, očekuje se da bi njihov rast mogao iznositi visokih 4,6 milijardi kuna te dosegnuti razinu od 13,8 milijardi kuna, a što je povezano s očekivanim znatno boljim korištenjem fondova Europske unije.

Budući da se u 2018. godini očekuje značajan porast prihoda od pomoći, tako su i na rashodnoj strani povećani rashodi koji se financiraju iz tih prihoda, što znači da taj dio rasta ne utječe na proračunski deficit. Ukupni rashodi u 2018. godini planirani su na razini od 133,3 milijardi kuna, dok su u Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2017. planirani u iznosu od 126,8 milijardi kuna. Ukupni rashodi povećani su za 6,6 milijardi kuna, od čega su rashodi koji se financiraju iz sredstava Europske unije te vlastitih i namjenskih prihoda povećani za 5,1 milijardu kn, a rashodi koji se financiraju iz izvora koji utječu na razinu deficita za 1,5 milijardu kuna. Najveći udio u rastu rashoda koji utječu na deficit odnosi se na povećanje rashoda za naknade građanima i kućanstvima zbog predviđene indeksacije mirovina, te cjelogodišnjeg učinka povećanja mirovina po posebnim propisima. Značajan udio u rastu rashoda u 2018. imaju i plaće državnih i javnih službenika zbog cjelogodišnjeg učinka povećanja njihovih plaća. Na rashodnoj strani očekuje se pad na stavkama rashoda za pomoći, što je povezano s manjim transferima lokalnim jedinicama na osnovu poreza na dohodak. Pad rashoda za kamate očekuje se i uslijed povoljnih uvjeta financiranja i nastavka poboljšanja salda opće države. U sljedećim godinama očekuje se blagi rast rashoda što bi trebalo biti povezano s ciljem kontrole proračunskog deficita i javnog duga.

Prema navedenim planovima, deficit državnog proračuna u 2018. godini trebao bi se smanjiti na 1,1% BDP-a, odnosno na 0,5% u 2019., dok se u 2020. očekuje suficit od 0,4%. Na razini opće države u 2018. planiran je deficit od 0,8% odnosno 0,3% u 2019., dok se u 2020. planira suficit od 0,7% BDP-a. Prema metodologiji ESA2010 očekuje se deficit od 0,5% u 2018., dok bi u 2019. godini Republika Hrvatska trebala imati uravnotežen proračun opće države. U usporedbi s izvornim proračunom za 2017. godinu čini se da se u 2018. nastavlja snažna fiskalna konsolidacija. Međutim, usporedba s predloženim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2017. ukazuje da je u 2018. planirano smanjenje deficita vrlo malo. Naime, za 2017. planiran je deficit državnog proračuna od 1,2% BDP-a te deficit opće države prema nacionalnoj metodologiji od 1% (odnosno 0,6% BDP-a prema metodologiji ESA2010).

Zakon o fiskalnoj odgovornosti određuje *osnovno fiskalno pravilo* na temelju Plana prilagodbe u svrhu ostvarivanja srednjoročnog proračunskog cilja kojeg donosi Vlada Republike Hrvatske na preporuku Vijeća Europske unije. S obzirom da Vlada Republike Hrvatske još uvijek nije odredila Plan prilagodbe, proizlazi da se osnovno pravilo još uvijek ne može primjenjivati, već da se primjenjuje *privremeno fiskalno pravilo* koje propisuje da rashodi opće države ne smiju rasti brže od rasta bruto domaćeg proizvoda pri čemu se promatraju rashodi opće države, bez rashoda za kamate i rashoda povezanih uz provođenje programa Europske unije.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku procjenjuje da je Prijedlog državnoga proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2018. godinu usklađen s fiskalnim pravilom iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Republika Hrvatska obvezna je poštivati i fiskalna pravila iz preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu Europske unije. Jedan od ključnih pokazatelja za procjenu poštivanja europskih fiskalnih pravila odnosi se na strukturni deficit. Prema procjenama Europske komisije, strukturni deficit za Republiku Hrvatsku mogao bi s 0,9% u 2017. narasti na 1,9% u 2018. godini. Time bi Republika Hrvatska imala deficit veći od svog srednjoročnog proračunskog cilja koji je ustanovljen na maksimalnoj razini strukturnog deficita od 1,7% BDP-a. U 2019. godini Europska komisija očekuje čak i blagi rast strukturnog deficita na 2,0% BDP-a. Ako se takva kretanja realiziraju, radilo bi se o kretanjima u pogrešnom smjeru. Projekcije strukturnog deficita Ministarstva financija koje su prezentirane Povjerenstvu za fiskalnu politiku također ukazuju na porast strukturnog manjka, ali na nešto nižoj razini od -1,5% BDP-a u 2018. godini, čime je Republika Hrvatska ostala u okvirima svoga srednjoročnog proračunskog cilja. Povjerenstvo u ovom slučaju ukazuje na fiskalne rizike i rizik vjerodostojnosti namjere za skorim uvođenjem eura, a koji proizlaze iz povećanja strukturnog proračunskog manjka u 2018, te poziva Vladu Republike Hrvatske da prati ostvarenje strukturnog manjka i osigura njegovo zadržavanje u ciljanim granicama.

Projekcije Vlade Republike Hrvatske priložene uz Prijedlog državnoga proračuna za 2018. godinu ukazuju na smanjenje javnog duga koji bi do 2020. godine trebao pasti ispod razine od 70% BDP-a, što je kretanje koje ide u dobrom smjeru u naporima za fiskalnu konsolidaciju i usklađeno je sa zahtjevima iz Pakta o stabilnosti i rasta Europske unije.

Zaključno, Povjerenstvo smatra pozitivnim što je Vlada Republike Hrvatske predložila proračun koji ima za cilj smanjenje nominalnog deficita i smanjenje javnog duga, što je iznimno važno za uspostavljanje fiskalne ravnoteže. Međutim, Povjerenstvo također smatra da je nužno započeti kontra-cikličku fiskalnu politiku odnosno štedjeti u razdoblju rasta proračunskih prihoda za razdoblje kada proračunski prihodi zbog recesijskog ciklusa stagniraju ili padaju. U tom kontekstu, bilo bi poželjno da Vlada Republike Hrvatske u obrazloženju Prijedloga proračuna ukaže na stavke na kojima će smanjivati rashode u slučaju da se ne ostvare planirani prihodi. Osim rizika ostvarenja manjih prihoda od planiranih, postoji i rizik na strani rasta rashoda u slučaju djelomičnog ili potpunog ispunjenja zahtjeva sindikata ili pokrenutih sudskih tužbi.

Povjerenstvo predlaže da se ubuduće u obrazloženju Prijedloga proračuna koje Vlada Republike Hrvatske podnosi Hrvatskome saboru jasno navede u kojoj su mjeri Prijedlog proračuna i projekcije usklađeni sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti. Iako takva ocjena nije zakonski propisana, Povjerenstvo smatra da bi ocjena poštivanja fiskalnih pravila ugrađena u obrazloženje proračuna jasno ukazala na važnost koju Vlada Republike Hrvatske pridaje Zakonu o fiskalnoj odgovornosti i fiskalnim pravilima koja su u njemu zacrtana. Vrijedi podsjetiti da je Povjerenstvo u više navrata tražilo da se u dokumentima koji se dostavljaju Hrvatskome saboru prikaže i Vladina procjena ispunjavanja fiskalnih pravila. To je iznimno važno kako bi zastupnici u Hrvatskom saboru bolje upoznali rizike koje usvajanje predloženog proračuna donosi sa stajališta poštivanja Zakona o fiskalnoj odgovornosti.