

PRIOPĆENJE ZA JAVNOST

Odbor za fiskalnu politiku 19. studenog 2012. održao je 8. sjednicu na kojoj je raspravljao o Vladinom prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2012., prijedlogu Državnog proračuna za 2013., uključujući i projekcije za 2014. i 2015., te o Vladinom nacrtu prijedloga izmjena i dopuna Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Odbor za fiskalnu politiku smatra kako su predložene izmjene i dopune proračuna za 2012. prije svega rezultat potreba usklađenja odstupanja dosadašnjeg izvršenja proračuna od plana i osiguranja sredstava za povećanje rashoda za zaposlene, kamate i subvencije brodogradnji. Na strani prihoda, značajnije korekcije uključuju povećanje prihoda od imovine i socijalnih doprinosa. Prijedlogom rebalansa u odnosu na prvotni plan ukupni se prihodi državnog proračuna povećavaju za 1,4 milijardi, a rashodi za 1,5 milijardi kuna. Promijenjeni su i planovi, u prvom redu povećanjem rashoda, i izvanproračunskih fondova, posebno Hrvatskih voda i Hrvatskih cesta, čime su ukupni rashodi na razini konsolidirane središnje države povećani za 2,5 milijardi kuna, dok je ukupni deficit veći za 1,1 milijardu kuna.

Odbor je ocijenio kako predloženo povećanje rashoda ukazuje na slabosti u planiranju proračuna i nedovoljnu posvećenost ostvarenju zacrtanih planova smanjenja rashoda, što je posebno bilo izraženo u pojedinim ministarstvima. Odbor pozdravlja snažne napore učinjene u održanju fiskalnog deficita u razumnim okvirima u objektivno izuzetno nepovoljnim gospodarskim okolnostima, kako na domaćem, tako i na međunarodnom planu.

Odbor za fiskalnu politiku izražava zabrinutost oko mogućnosti ostvarivanja fiskalnog pravila u 2012. godini. Prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, fiskalno pravilo relevantno za 2012. traži da se ukupni rashodi općeg proračuna izraženi udjelom u procijenjenom bruto domaćem proizvodu (BDP-u) moraju smanjiti za najmanje 1 postotni bod. Pritom se povećanje rashoda izravno povezanih uz financiranje projekata sufinanciranih iz pretpristupnih programa pomoći i europskih fondova u procesu pridruživanja EU-u izuzima od utvrđenog fiskalnog pravila. Ujedno, prema dogovoru Odbora za fiskalnu politiku i Ministarstva financija na 1. sjednici Odbora održanoj 6. srpnja 2011., odlučeno je kako će se fiskalno pravilo službeno pratiti prema metodologiji ESA 95, europskoj statističkoj metodologiji za izradu nacionalnih računa. Prihvatanjem ove metodologije željela se osigurati bolja usklađenost s praćenjem fiskalnih kretanja u Europskoj uniji. No, proračunski dokumenti u Hrvatskoj nisu izravno usporedivi s metodologijom ESA 95 jer su pripremljeni prema posebnom računskom planu i uz različita pravila obračuna prihoda i rashoda. Nažalost, Odbor za fiskalnu politiku nije imao na raspolaganju službenu Vladinu procjenu ostvarivanja fiskalnog pravila u ovoj godini prema metodologiji ESA 95. Razlog tome su, u prvom redu, dvojbe o tretmanu pojedinih obveza koje je Vlada preuzela u proračun 2012. godine, primjerice dugovi brodogradilišta, a koje su nastale u ranijim godinama. Te bi se obveze u skladu s obračunskim načelom koje primjenjuje ESA 95 mogle knjižiti kao rashodi tih godina zbog čega bi se trebali revidirati podaci za ranije godine. Trenutno su u tijeku konzultacije s Eurostatom u okviru procedure prekomjernog deficita (eng. Excessive Deficit Procedure - EDP) i izgledno je da će službeni podaci prema metodologiji ESA 95 biti dostupni tek po završetka tog procesa.

Odbor za fiskalnu politiku procjenjuje kako postoji značajan rizik neostvarivanja fiskalnog pravila u 2012. ako bi se procjene radile na gotovinskom načelu (načelu stvarnih novčanih isplata) koje se primjenjuje u predočenim proračunskim dokumentima. Ovisno o procjeni kretanja BDP-a za 2012.,

smanjenje rashoda izraženih udjelom u procijenjenom BDP-u u 2012. u odnosu na 2011. moglo bi iznositi između 0,3 i 0,7 postotnih bodova, što je manje od zahtjeva određenih fiskalnim pravilom.

Odbor istovremeno procjenjuje kako bi fiskalno pravilo za 2012. moglo biti ispunjeno ako se izračun napravi prema obračunskom načelu uz korištenje ESA 95 metodologije, uz uvjet da se preuzeti dugovi i dospjele neisplaćene obveze preraspodijele u rashode prijašnjih godina. U tome bi slučaju zbog većih rashoda u prijašnjim godinama, uključivo 2011., ovogodišnji rashodi mjereni udjelom u BDP-u mogli iskazati pad veći od 1 postotnog boda. Odbor za fiskalnu politiku će završnu ocjenu ispunjenja fiskalnog pravila za 2012. dati nakon dostupnosti konačnih podataka usklađenih s pravilima ESA 95.

U drugom je dijelu sjednice Odbor za fiskalnu politiku razmatrao prijedlog proračuna za 2013. godinu. Prijedlog proračuna pripremljen je prvenstveno kao pokušaj pronalaženja ravnoteže između neizbježnog povećanja dijela rashoda (troškova kamata, doprinosa u proračun EU-a i troškova restrukturiranja brodogradilišta), štednje na većini ostalih kategorija rashoda, te potrebe financiranja planiranih investicija kojima se želi potaknuti gospodarski rast. Na razini konsolidirane središnje države, u prijedlogu proračuna za 2013. ukupni su prihodi u usporedbi s rebalansom proračuna za 2012. povećani za 3,5 milijardi kuna, a ukupni rashodi za 4,9 milijardi kuna. Planirano je povećanje ukupnog manjka središnje države s 3,5 posto BDP-a u 2012. na 3,8 posto BDP-a u 2013. godini.

Odbor prepoznaje značajne rizike u ostvarenju planiranog proračuna za 2013. godinu. Proračun je planiran uz optimistično očekivanje gospodarskog rasta od 1,8 posto u 2013., dok većina domaćih i međunarodnih organizacija realni rast BDP-a procjenjuje u rasponu od 0 do 1 posto. Posljedično, ukoliko rast bude manji od očekivanog, prihodi proračuna mogli bi podbaciti. Primjećuje se da je za najveće kategorije rashoda planirano osjetno smanjenje (u prvom redu naknade za zaposlene) ili stagnacija (naknade građanima i kućanstvima, prvenstveno mirovine i zdravstveni izdaci), što povećava rizik ostvarenja proračuna te zahtijeva izuzetne napore i odlučne akcije potrebne za ispunjenje proračunskog plana. Odbor smatra kako postoji značajan potencijal za daljnju racionalizaciju rashoda kroz središnji obračun plaća svih korisnika proračuna i pozdravlja njegovu implementaciju planiranu za 2013. godinu.

Prijedlog proračuna za 2013. i projekcije plana za 2014. i 2015. godinu ne sadrže procjenu poštovanja fiskalnog pravila, ponajprije zbog još uvijek nerazjašnjenog pitanja tretmana preuzimanja duga i obveza iz ranijih razdoblja u metodologiji ESA 95. Prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, fiskalno pravilo o smanjenju rashoda za 1 postotni bod vrijedi do trenutka kada će primarni fiskalni saldo općeg proračuna u nominalnom iznosu biti jednak nuli ili pozitivan. Odbor za fiskalnu politiku procjenjuje da će vjerojatno, bez obzira na metodološka rješenja, primarni fiskalni saldo prema predloženim projekcijama ostati negativan u cijelom razdoblju 2013.-2015., te da će u tom razdoblju i dalje vrijediti fiskalno pravilo o smanjenju rashoda. S obzirom na planirani nominalni rast rashoda, Odbor procjenjuje kako postoji veoma visok rizik neispunjenja fiskalnog pravila u 2013., te relativno visok rizik neispunjenja u 2014. i 2015. godini.

Odbor za fiskalnu politiku raspravljao je i o prijedlogu izmjena i dopuna Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Predloženim se promjenama Zakona namjerava osnažiti uloga Odbora za fiskalnu politiku na način da se njegov rad uredi ovim izmjenama Zakona, kojima bi Odbor postao radno tijelo Hrvatskog sabora. Rad Odbora trenutno je reguliran Vladinom uredbom. Vjeruje se da će funkcioniranje Odbora u okviru parlamenta osigurati viši stupanj njegove neovisnosti i pridonijeti stabilnosti rada. Članovi Odbora podržali su predloženi smjer promjena.