

Stajalište Odbora za fiskalnu politiku o prijedlogu rebalansa proračuna za 2013. godinu i prijedlogu proračuna za 2014. godinu

Odbor za fiskalnu politiku je na svojoj XIV. sjednici u skladu s mandatom utvrđenim Odlukom Vlade RH¹ razmatrao Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2013. godinu te Prijedlog Državnog proračuna za 2014. godinu i projekcije za 2015. i 2016. godinu radi procjene primjene fiskalnih pravila utvrđenih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti i razmatranja unaprjeđenja sustava javnih financija.

Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2013. godina

- 1. Prijedlog izmjena i dopuna državnog proračuna za 2013. godinu, slično kao i raniji proračun, zasnovan na suviše optimističnim projekcijama gospodarskog rasta.** Izmjene i dopune proračuna predložene u studenom 2013. godine su druge izmjene proračuna za 2013. godinu; prve su provedene u veljači 2013. Iako uočena odstupanja stvarnih kretanja od plana opravdavaju donošenje revidiranog proračuna, to još jednom potvrđuje značajne slabosti u planiranju proračuna. Izmjene i dopune se, između ostalog, opravdavaju „ostvarivanjem negativnih makroekonomskih rizika te posljedično nižeg ekonomskog rasta od očekivanog“. To, međutim, ukazuje i na manjkavost makroekonomskih projekcije na kojima se bazira Državni proračun. Naime, još u veljači su domaći i međunarodni analitičari projicirali značajno niži gospodarski rast od projekcija koje se korištene kod izrade proračuna, tako da sada opažena kretanja nisu toliko neočekivana. Može se opaziti kontinuirana tendencija suviše optimističkih makroekonomskih projekcija Vlade na kojima se onda bazira proračun. Procjena je Odbora da su u podlogama za predložene izmjenama i dopunama državnog proračuna za 2013. godinu opet korištene suviše optimistične makroekonomske projekcije. Očekivani rast BDP-a od 0,2% u ovoj godini najoptimističnija prognoza u pregledu prognoza relevantnih međunarodnih organizacija (Europska komisija, MMF, Svjetska banka) ili domaćih institucija i analitičara (Hrvatska narodna banka, Ekonomski institut, Zagreb, prognoze poslovnih banaka). Osim toga, posljednji raspoloživi podaci o kretanju industrijske proizvodnje, prometa u trgovini na malo, aktivnosti građevinarstva ili nezaposlenosti upućuju na negativne tendencije, što ukazuje na nisku vjerojatnost da se ostvare Vladine prognoze. **Smatramo da je praksu suviše optimističnih prognoza potrebno hitno**

¹ Vlada Republike Hrvatske, "Odluka o osnivanju Odbora za fiskalnu politiku", 25. ožujka 2011. (Klasa 410-01/11-02/01; Urbroj 5030120-11-2)

<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Vlada%20RH%20Odluka%20o%20osnivanju%20Odbora%20za%20fiskaln%20politiku.pdf>.

promijeniti i projekcije proračuna bazirati na realističkim makroekonomskim projekcijama. Na to jasno upućuje i Direktiva EU br. 85/2011

- 2. Kvalitetni konsolidacijski potezi u proračunu za 2012. godinu potvrđeni su smanjenjem udjela rashoda u BDP-u za više od jedan posto prema ESA95 standardu, što je potvrđeno i u EDP izvješću Eurostata.** Nažalost ti su konsolidacijski potezi narušeni povećanjem rashoda proračuna opće države u 2013. godini. Drugi rebalans proračuna za 2013. godinu donosi očekivani scenarij povećanja rashoda. Tako su rashodi za zaposlene povećani za milijardu kuna, rashodi za mirovina za pola milijarde kuna, te naknade za socijalnu pomoć za 700 milijuna kuna. Ovaj scenarij povećanja rashoda koji proizlaze iz prava pojedinih kategorija (službenici, umirovljenici, socijalne kategorije...) provodi se svake godine, a Odbor za fiskalnu politiku je u više navrata, usmeno i u svojim izvješćima, to prepoznao kao jednu od većih slabosti u planiranju proračuna. **Odbor ponavlja svoje stajalište da je nužno poboljšati proces planiranje proračuna i disciplinu u izvršavanju zacrtanih proračunskih planova, posebice od strane pojedinih/najvećih ministarstava/proračunskih korisnika.**
- 3. Na temelju raspoloživih podataka iznesenih u Prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2013. godinu i popratnim dokumentima, Odbor procjenjuje da fiskalno pravilo iz trenutno važećeg Zakona o fiskalnoj odgovornosti u 2013. godini gotovo sigurno neće biti ispunjeno.** Procjenjuje se da je primarni fiskalni saldo opće države i dalje negativan te da se relevantno pravilo za 2013. godinu odnosi na potrebu smanjenja ukupnih rashoda za jedan posto udjela u BDP-u. Povećanje rashoda proračuna opće države u drugom rebalansu rezultiralo je prema prvim projekcijama **povećanjem udjela** rashoda opće države na gotovinskom načelu u BDP-u za oko 0,2%, što je daleko od Zakonom o fiskalnoj odgovornosti zacrtanog **smanjenja** od 1% udjela u BDP-u. Rast udjela rashoda u BDP-u dodano je uzrokovan a) slabijim ekonomskim rastom u odnosu na prvotno očekivani, b) porastom rashoda za kamate zbog preuzimanja duga brodogradilišta i drugih restrukturiranih poduzeća, te c) plaćanja dospjelih nepodmirenih obveza u zdravstvu. Deficit opće države prema preliminarnim podacima na gotovinskom načelu mogao doseći 5,5% BDP-a što sigurno podiže javni dug opće države preko razine od 60% BDP-a u 2013. godini. Odbor za fiskalnu politiku je posebno zabrinut zbog brzine rasta javnog duga, te zbog neispunjavanja pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti kojim „se ograničava državna potrošnja, jača odgovornost za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskih sredstava te jača sustav kontrola i nadzora radi osiguranja fiskalne odgovornosti.“
- 4. Odbor smatra da bi Vlada prilikom predlaganja Proračuna, odnosno izmjena i dopuna Državnog proračuna nužno morala priložiti i svoju projekciju ispunjavanja fiskalnih pravila prema Zakonom o fiskalnoj odgovornosti navodeći pritom sve potrebne numeričke pokazatelje.** Odbor smatra da su zbog izvjesnog

neispunjavanje fiskalnog pravila iz postojećeg Zakona o fiskalnoj odgovornosti nositelji fiskalne politike trebali ranije reagirati. Upozorenje o visokom riziku neispunjavanju fiskalnog pravila u 2013. Odbor je uputio još prilikom donošenja prvog proračuna za 2013. godinu.² U Polugodišnjem izvještaju o primjeni fiskalnih pravila za I. polugodište 2013. godine i sama je Vlada ustvrdila da „rast rashoda, zajedno s negativnim trendovima u gospodarstvu, ukazuje na značajan rizik ispunjenja postojećeg fiskalnog pravila“. Zakon o fiskalnoj odgovornosti u članku 8. stavak 2. navodi da „ako se u tijeku godine zbog nastanka novih obveza za opći proračun ili promjena gospodarskih kretanja povećaju rashodi, odnosno smanje prihodi što bi moglo dovesti do neispunjavanja fiskalnih pravila iz članka 5. ovoga Zakona Vlada mora predložiti izmjene i dopune državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna“. S obzirom da su izmjene i dopune proračuna predložene tek sredinom studenog 2013., one sada ne mogu dovesti do korekcija opaženih kretanja već samo mogu bolje obuhvatiti dosadašnja kretanja. Odbor smatra da je u takvoj situaciji trebalo znatno ranije predložiti ili korekcije državnog proračuna ili korekcije zakona o fiskalnoj odgovornosti. Ovako jedne i druge zakonske izmjene dolaze prekasno da bi imale ikakav učinak na fiskalna kretanja i fiskalnu politiku u 2013. godini.

Prijedlog Državnog proračuna za 2014. godinu i projekcije za 2015. i 2016. godinu

- 5. Trenutne gospodarske okolnosti i stanje u javnim financijama ukazuju na brojna ograničenja s kojima se suočavaju nositelji fiskalne politike prilikom planiranja državnog proračuna i provođenja fiskalne konsolidacije.** U predloženim proračunskim dokumentima prepoznaju se mnogi naponi da se javne financije stave pod kontrolu, ograniči deficit i uspori rast javnog duga. Prepoznaju se i značajni reformski potezi koji se ostvaruju kroz predložene zakonske promjene. Usprkos tome, stanje duga i deficita prelazi granice propisane pravilima EU, tako da je vrlo vjerojatno da će biti potrebne i dodatne mjere nakon što za Hrvatsku i službeno bude otvorena procedura pri prekomjernom deficitu. U takvim je okolnostima ispunjavanje fiskalnih pravila iz postojećeg Zakona o fiskalnoj odgovornosti znatno otežano i zahtjeva izuzetnu fiskalnu kontrakciju.

- 6. Procjene Odbora na temelju podatka iz Prijedloga Državnog proračuna ukazuju da se fiskalno pravilo iz postojećeg Zakona o fiskalnoj odgovornosti vrlo vjerojatno neće ispuniti u 2014. godini.** Prijedlog proračuna predviđa povećanje rashoda opće države na gotovinskom načelu kao udjela u BDP-u za oko 0,5% BDP-a³,

² U Priopćenju za javnost sa sjednice odbora održane 19. studenog 2012. godine Odbor je procijenio “kako postoji veoma visok rizik neispunjenja fiskalnog pravila u 2013.”

(<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/OFP%208%20Sjednica.pdf>)

³ Predviđanja Europske komisije iznesena u jesenskim projekcijama pokazuju rast ukupnih izdataka opće države u Hrvatskoj sa 45.5% BDP-a u 2012. godini na 45.9% u 2013. godini, te dalje na 47.5% BDP-a u 2014. godini.

a stopa rasta rashoda u 2014. u odnosu na 2013. godinu iznosi 2,9%. Plan rashoda ponovno pokazuje izrazite slabosti u planiranju proračuna koje se mogu vidjeti u nekoliko stavaka. Mirovine i mirovinska primanja se u 2014. planiraju u iznosu od 35,9 milijardi kuna dok je iznos predviđen rebalansom za 2013. godinu 36,15 milijardi kuna. U slučaju provođenja politike smanjenja rashoda za mirovine takav plan ima smisla, no on do pisanja ovog stajališta nije popraćen promjenom zakona koja bi pratila takvo smanjenje. Rashodi za zaposlene su smanjeni u odnosu na prethodnu godinu što mora biti popraćeno konkretnim planom reforme sustava plaća ili zaposlenosti kako bi proračunski iznosi bili vjerodostojniji.

- 7. U Hrvatskom saboru sada se raspravlja o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti kojima se definira novi skup fiskalnih pravila, a u slučaju njihovog usvajanja u predloženom obliku u otvaraju se dodatna pitanja oko praćenja primjene ovih pravila.** Naime, izmjene i dopune donose potpuno nova fiskalna pravila koja su slična pravilima koja proizlaze iz EU Pakta o stabilnosti i rastu i povezane regulative o jačanju fiskalne discipline u EU. U prijedlogu se navodi da će Zakon o izmjenama i dopunama stupiti na snagu osmi dan od objave u „Narodnim novinama“. Ako zakon stupi na snagu ove godine, nova fiskalna pravila bi vrijedila za 2014. godinu. Nova fiskalna pravila otvaraju pitanje mogućnosti njihovog redovitog praćenja.
- 8. Odbor upozorava da je trenutno teško procijeniti numeričke vrijednosti fiskalnih pravila predloženih u izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti niti procijeniti poštuju li se ta pravila u prijedlogu proračuna za 2014. godinu jer ne postoje ključni elementi za njihovu procjenu.** Trenutno ne postoji „plan prilagodbe radi dostizanja srednjoročnog proračunskog cilja“ koji „određuje Vijeće Europske unije“. Čak niti dio pravila iz prvog stavka koji utvrđuje da "rast rashoda općeg proračuna ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a" ne može se provjeriti jer za Hrvatsku nije izračunata referentna potencijalna stopa rasta. Moguća je slična usporedba. Naime, Europska komisija pripremila je procjenu "obične" potencijalne stope rasta BDP-a za 2014. koja iznosi -0,3%, što uz procijenjeni deflator BDP-a od 1,9% daje nominalni rast od približno 1,6%. Predloženi proračun za 2014. godinu bilježi rast rashoda na gotovinskom načelu od 2,9%, što je osjetno više od stope rasta nominalnog potencijalnog BDP-a i što već ukazuje na vrlo vjerojatni problem s poštivanjem ovog dijela predloženog pravila.
- 9. Odbor za fiskalnu politiku ukazuje da je Vlada Prijedlogom Državnog proračuna za 2014. godinu odustala od ograničenja državnog duga u visini 60 posto BDP-a utvrđenog Zakonom o proračunu⁴.** Članak 74. Zakona propisuje da „omjer nepodmirenog iznosa državnog duga na kraju godine u odnosu na projekciju bruto domaćeg proizvoda može biti veći od prošlogodišnjeg omjera, s tim da navedeni omjer ne bude veći od 60 posto bruto domaćeg proizvoda.“. Članak 75. stavak 1. propisuje

⁴ NN br. 87/2008 i 136/2012.

da se“ odluka o visini zaduživanja i iznosu državnih jamstava donosi u skladu s iznosima i namjenama utvrđenima godišnjim proračunom i zakonom o izvršavanju državnog proračuna.“. U Nacrtu konačnog prijedlogu zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu , u članku 30., stavak 1. stoji: „U 2014. godini ukupan državni dug iznositi će preko 60 posto od ukupnog bruto domaćeg proizvoda u 2014. godini“. Time se zapravo derogira pravilo od 60% udjela javnog duga u BDP-u iz Zakona o proračunu. Osim toga, iz navedene formulacije slijedi da nije propisana nova gornja granica državnog duga. Vrijedi napomenuti da državni dug uključuje dug središnje države i izvanproračunskih korisnika središnjeg proračuna, za razliku od javnog duga koji ima širi obuhvat jer se odnosi na dug opće države (dakle i lokalnih jedinica i izvanproračunskih korisnika proračuna lokalnih jedinica) i koji je važan u kontekstu EU Pakta o stabilnosti i rastu. Odustajanje od ograničenja državnog duga pokušava se ublažiti člankom 30., stavkom 2. koji kaže da je „ Vlada dužna poduzeti mjere kojima će ukupan državni dug u narednim godinama smanjiti da ne iznosi više od 60 posto od ukupnog bruto domaćeg proizvoda.“ U obrazloženju predloženog zakona o izvršavanju proračuna ne navode se detalji ili razlozi odustajanja od ograničenja državnog duga. **Odbor za fiskalnu politiku smatra da je potrebna veća transparentnost u donošenju i obrazlaganju odluka koje se tiču primjene ili promjene zakonskih ograničenja u vođenju fiskalne politike.** Važno je javnosti na vrijeme predočiti ključne statističke i druge informacije koje su nužne za praćenje poštivanja fiskalnih pravila i procedura određenih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, Zakonom o proračunu, te drugim zakonima koji reguliraju fiskalnu politiku.

- 10. Zbog deficita koji je u Prijedlogu plana proračuna za 2014. veći od 3% BDP-a i razine javnog duga iznad granice od 60% udjela u BDP-u Hrvatska sigurno ulazi u proceduru prekomjernog deficita . Odbor zaključuje kako će ulazak u proceduru prekomjernog deficita osigurati nužno potrebno fiskalno sidro i omogućiti ispunjavanje fiskalnog pravila iz Zakona o fiskalnoj dogovornosti.** Odbor za fiskalnu politiku smatra da postojeća ekonomska situacija ne omogućava oštro smanjivanje rashoda, ali je potrebno ostvariti ravnotežu između odgovorne fiskalne politike i sadašnje ekonomske situacije u cilju provođenja kredibilne fiskalne konsolidacije. Odbor smatra i kako je nužno nastaviti sa ciljanim subvencijama i socijalnim pomoćima onima kojima je potrebno, zatim osigurati provedbu održive mirovinske reforme, te povećanje efikasnog prikupljanja poreza i izbjegavanja povećanja bilo kakvog poreznog opterećenja rada i svih onih koji žive od rada.