

Zagreb, 10. lipnja 2013.

STAJALIŠTE ODBORA ZA FISKALNU POLITIKU O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA UTVRĐENIH ZAKONOM O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI ZA 2012. GODINU

SAŽETAK

Odbor za fiskalnu politiku procjenjuje da je fiskalno pravilo za 2012. godinu ispunjeno. Prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, fiskalno pravilo u primjeni za 2012. godinu utvrđuje da se ukupni rashodi proračuna opće države, umanjeni za rashode povezane uz financiranje projekta iz programa pomoći i fondova EU, te izraženi udjelom u BDP-u, moraju smanjiti za najmanje 1 postotni bod u odnosu na prethodnu godinu. Podaci iz Godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2012. godinu ukazuju na pad udjela ukupnih rashoda u službeno objavljenom BDP-u sa 44,33 posto u 2011. na 42,25 posto u 2012. godini. Padom udjela za 2,08 postotna boda ispunjeno je fiskalno pravilo za 2012. godinu. Podaci o ukupnim rashodima prikazani su prema statističkoj metodologiji ESA95 kojom se prema dogovoru prati primjena fiskalnog pravila.

Procjena primjene fiskalnih pravila utvrđenih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti za 2012. godinu bila je suočena sa značajnim metodološkim poteškoćama. One se prije svega odnose na: a) nedovoljno precizno definirana fiskalna pravila u Zakonu i b) nedostatak konačnih podataka prema metodologiji ESA95. Zbog korištenja privremenih podataka došlo je do nekoliko promjena rezultata i metodološkog okvira tijekom razdoblja praćenja primjene fiskalnih pravila, a i podaci korišteni za sadašnju ocjenu fiskalnog pravila još uvijek nisu službeno potvrđeni od strane Eurostata. Ipak, sve upućuje da preostale dvojbe oko pravnog tumačenja fiskalnih pravila ili očekivane metodološke promjene ne mogu imati veći utjecaj na ocjenu primjene fiskalnih pravila za 2012. godinu, pa je Odbor donio prethodno navedenu procjenu.

Ocjena o ispunjenju fiskalnog pravila ključno je ovisna o primijenjenoj metodologiji. Razmatranje fiskalnih podataka prema načelu novčanog toka i u skladu s proračunskim računovodstvom dovelo bi do drugih zaključaka. Ključna razlika između metodologije ESA95 i proračunskog računovodstva u ovom slučaju odnosi se na tretman protestiranih jamstava. Prema pravilima ESA 95, u trećoj godini protestiranja jamstava u rashode proračuna upisuje se cjelokupni dug po jamstvu, a ne samo iznos isplaćene rate duga po jamstvu. Zbog toga su pravila ukupni rashodi u 2011. godini povećani za 6,6 milijardi kuna. Posljedično, razina rashoda u 2012. ostala je značajno niža nego u 2011. godini što je dovelo do ispunjavanja fiskalnog pravila. Fiskalno je pravilo ispunjeno većim dijelom kao posljedica metodoloških pravila, a tek djelomično kao posljedica aktivnosti nositelja ekonomske i fiskalne politike.

Unatoč izvršenju ukupnih planiranih rashoda u skladu sa planom, proračunsko planiranje u 2012. godini iskazalo je slabosti koje se očituju u rebalansu proračuna tijekom godine i nizu preraspodjela između pojedinih stavki ministarstva. Izrada proračuna zahtijeva ozbiljniji pristup od onoga koji pojedina ministarstva provode, pa je nužno onemogućiti da pojedina ministarstva podcijene potrebne rashode za stečena prava (bruto plaće, mirovine, subvencije,...), te na taj način ugrožavaju izvršenje proračuna na kraju godine. Provedba strukturne reforme centralnog obračuna plaća je mjera koja bi trebala dijelom onemogućiti takvu praksu.

Odbor za fiskalnu uvažava izuzetno teške gospodarske okolnosti u kojima se odvijala konsolidacija proračuna u 2012. godini, te pozdravlja značajan napor koji je pritom poduzet. U 2012. godini su, bez obzira na korištenu metodologiju obračuna, nominalno smanjeni ukupni rashodi opće države, dok je kod proračunskog deficita zabilježen i značajan nominalni pad i značajan pad njegovo udjela u BDP-u. Usprkos tome javni dug je do kraja godine dosegao razinu od 53,7 posto BDP-a i nastavlja rasti što pojačava potrebu za poduzimanjem aktivnosti na zaustavljanju njegovog rasta na razini ispod 60 posto BDP-a. Upravo zaustavljanje rasta javnog duga treba ostati jedan od glavnih ciljeva primjene fiskalnih pravila.

Odbor za fiskalnu politiku ukazuje na potrebu što hitnijeg pojašnjenja fiskalnih pravila definiranih u Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, a poželjno je da se ona ujedno i prilagode ostvarivanju zacrtanih fiskalnih ciljeva u okviru mehanizama koordinacije fiskalnih politika u EU. Isto tako, Odbor ukazuje na nužnost da se u što skorije vrijeme službeno utvrde i objave fiskalni statistički podaci prema metodologiji ESA95 s jasno definiranim metodološkim koracima po kojima bi se ispunjavanje fiskalnih pravila moglo pratiti ubuduće. Prema najavama iz Ministarstva financija, trenutno se radi na drugačijem zakonskom definiranju fiskalnih pravila koja bi uzimala obzir ciklički položaj gospodarstva i bila bolje usklađena s fiskalnim pravilima iz procesa fiskalne koordinacije na razini Europske Unije. Najavljuje se i redefiniranje uloge Odbora za fiskalnu politiku pri čemu bi se trebala ojačati njegova neovisnost i kapacitet za praćenje primjene fiskalnih pravila. Odbor pozdravlja ove inicijative u vjeri da one vode ka unaprjeđenju transparentnosti i odgovornosti u vođenju fiskalne politike.

1. UVOD

Odbor za fiskalnu politiku je procjenu primjene fiskalnih pravila utvrđenih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti za 2012. godinu pripremio na osnovi informacija sadržanih u izvještajima Vlade Republike Hrvatske upućenih u svibnju 2013. na raspravu i usvajanje u Hrvatski sabor. Radi se o Godišnjem izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu i Godišnjem izvještaju o primjeni fiskalnih pravila za 2012. godinu.

U pripremi procjene korišteni su i drugi podaci iz javno objavljenih izvora dostupnih u trenutku pisanja izvještaja, prije svega službeni dokumenti Ministarstva financija i službeni statistički podaci. Osim toga, Odbor je od Ministarstva financija zatražio i dobio tablicu s glavnim rashodnim stavkama koje objašnjavaju razlike između ukupnih rashoda proračuna opće države prema pravilima proračunskog računovodstva i ukupnih rashoda prema statističkim standardima ESA95. Podaci iz ove dopunske tablice također se koriste kod procjena primjene fiskalnih pravila.

2. FISKALNA PRAVILA

Fiskalna pravila određena su Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (Okvir 1). Zakon navodi dva pravila. Prvo pravilo iz čl. 5. st.1. Zakona može se smatrati privremenim pravilom, a drugo pravilo iz čl. 5. st. 2. trajnim pravilom. Trajno pravilo odnosi se na održavanje nultog i pozitivnog ciklički prilagođenog primarnog salda proračuna opće države. Privremeno pravilo odnosi se na relativno smanjivanje ukupnih rashoda za 1 postotni bod udjela u BDP-u sve do trenutka kada će primarni fiskalni saldo biti jednak nuli ili pozitivan. S obzirom da je, prema izračunima Ministarstva financija u Hrvatskoj u 2011. godini ciklički prilagođeni primarni saldo opće države bio negativan, za 2012. godinu relevantno je privremeno fiskalno pravilo.

Fiskalno pravilo za 2012. tako traži da se ukupni rashodi općeg proračuna izraženi udjelom u 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.

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. Prihvaćanjem ove metodologije željela se osigurati bolja usklađenost s praćenjem fiskalnih kretanja u Europskoj uniji. 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. Stoga o primjeni fiskalnog pravila nije moguće suditi na temelju službenih proračunskih dokumenata. S druge strane, fiskalni podaci prema metodologiji ESA 95 još su uvijek u velikoj mjeri privremeni i nisu službeno objavljeni, osim nekoliko osnovnih pokazatelja u pojedinim dokumentima Ministarstva financija, npr. u Pretpristupnom ekonomskom programu 2012. - 2014. ili Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje

2013. -2015. Nažalost, svi ti podaci još uvijek su privremeni i moguća je njihova revizija. Prema informacijama iz Ministarstva financija, konačni podaci prema ESA 95 metodologiji usklađeni sa Eurostatom i potrebama EDP procedure bit će raspoloživi tek u listopadu 2013. godine. Ove će podatke službeno objavljivati Državni zavod za statistiku. Odbor za fiskalnu politiku se u sadašnjoj procjeni fiskalnog pravila oslonio na fiskalne podatke prema ESA 95 metodologiji koje je pripremio Ministarstvo financija.

Okvir 1. Fiskalna pravila u Zakonu o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10)

FISKALNA PRAVILA

Članak 5.

- (1) Ukupni rashodi općeg proračuna izraženi udjelom u procijenjenom bruto domaćem proizvodu godišnje će se smanjivati za najmanje 1 postotni bod.
- (2) Smanjenje iz stavka 1. ovoga članka provodi se do trenutka kada će primarni fiskalni saldo općeg proračuna u nominalnom iznosu biti jednak nuli ili pozitivan.
- (3) Od trenutka kada će primarni fiskalni saldo općeg proračuna u nominalnom iznosu biti jednak nuli ili pozitivan cilj je postizanje ciklički prilagođenog primarnog fiskalnog salda općeg proračuna na razini nula ili pozitivnog tijekom ciklusa kako bi se postigla stabilizacija i smanjivanje udjela javnog duga u bruto domaćem proizvodu.

...

PRIMJENA FISKALNIH PRAVILA

Članak 8.

- (1) Visina deficita i neto zaduživanja za trogodišnje razdoblje utvrđuje se smjernicama ekonomske i fiskalne politike, a u skladu s fiskalnim pravilima iz članka 5. ovoga Zakona.
- (2) 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.
- (3) Povećavanje rashoda općeg proračuna izravno povezanih uz prirodne katastrofe, epidemije i ekološke nesreće izuzima se od utvrđenih fiskalnih pravila iz članka 5. ovoga Zakona.
- (4) Povećanje rashoda općeg proračuna izravno povezanih uz financiranje projekata sufinanciranih iz pretpristupnih programa pomoći i europskih fondova u procesu pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji i u prve tri godine članstva izuzima se od utvrđenih fiskalnih pravila iz članka 5. ovoga Zakona.

IZVJEŠTAVANJE

Članak 9.

- (1) O primjeni pravila iz članka 5. ovoga Zakona izvještava se polugodišnje i godišnje uz polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna u rokovima predviđenim Zakonom o proračunu koji se objavljuje u »Narodnim novinama« i na internetskim stranicama Ministarstva financija.
- (2) Vlada uredbom iz članka 7. stavka 9. ovoga Zakona propisuje i oblik i sadržaj izvještaja o primjeni fiskalnih pravila iz članka 5. ovoga Zakona.

Vlada RH je Godišnji izvještaj o primjeni fiskalnih pravila za 2012. godinu pripremila u skladu sa Uredbom o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (NN 78/11). Ova Uredba navodi sadržaj izvješća te pokazatelje na temelju kojih će se prosuđivati o primjeni fiskalnih pravila.

Odbor za fiskalnu politiku primjećuje da Uredba kod „ukupnih rashoda općeg proračuna izraženih udjelom u procijenjenom bruto domaćem proizvodu“ za relevantni pokazatelj bruto domaćeg proizvoda navodi pokazatelj koji je korišten prilikom izrade izmjena i dopuna držanog proračuna za 2012. godinu. U tom se slučaju radi o Vladinoj procjeni BDP koji je korišten kod pripreme Držanog proračuna, odnosno njegovih izmjena. Odbor je mišljenja da bi termin „procijenjeni bruto domaći proizvod“ koji navodi Zakon o fiskalnoj odgovornosti čl.1. st. 1. trebalo tumačiti kao podatak o bruto domaćem proizvodu za 2012. godinu koji je objavio Državni zavod za statistiku u svom priopćenju br 12.1.1/4 od 20. ožujka 2013. godine pod nazivom „Procjena tromjesečnog obračuna bruto domaće proizvoda za četvrto tromjesečje,„. Dvojba oko korištenja odgovarajućeg pokazatelja BDP-a ublažena je činjenicom da je Vlada u Godišnjem izvještaju pripremila podatke u obje inačice, jednu s BDP-om koji je korišten prilikom izrade izmjena i dopuna proračuna i drugu sa BDP-om koji je objavio DZS.

Odbor za fiskalnu politiku uočio je nedostatak preciznosti kod zakonskog definiranja fiskalnih pravila u još nekim segmentima. To se odnosi npr. na način izuzimanja rashoda povezanih uz korištenje EU fondova, ili procjene trenutka i načina pokretanja izmjena i dopuna držanog proračuna (čl. 8. st. 2.) zbog mogućeg neispunjavanja fiskalnih pravila. Odbor predlaže da se fiskalna pravila preciznije definiraju u prijedlogu novog Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

3. MAKROEKONOMSKI OKVIR

Makroekonomska situacija u Hrvatskoj u 2012. godini bila je nepovoljna. Objavljeni podaci DZS-a pokazuju pad realnog BDP-a za 2,0 posto. U prethodnoj, 2011. godini, na godišnjoj je razini zabilježena stagnacija ekonomske aktivnosti. Međutim, negativna kretanja u gospodarstvu bila su prisutna već u posljednjem tromjesečju 2011. godine kada je zabilježen međugodišnji pad aktivnosti od 0,3 posto i takva su negativna kretanja prenesena i nastavljena u 2012. godini. Najveći doprinos padu ukupne aktivnosti u 2012. godini dali su osobna potrošnja i investicije koje su pale 3 odnosno 4,6 posto. Recesijska su se kretanja odrazila na smanjenje uvoza za 2,1 posto, dok je izvoz bio suočen s poteškoćama zabilježivši tek blagi rast od 0,4 posto. Potrošnja države, točnije izdaci za nabavku roba i usluga za potrebe države, realno je smanjena 0,8 posto.¹ Negativna kretanja iz 2012. prenijela su se i na početak 2013. godine, na što upućuju, osim objavljenih međugodišnjih stopa rasta, i desezonirane vrijednosti razine BDP-a (slika 1.)

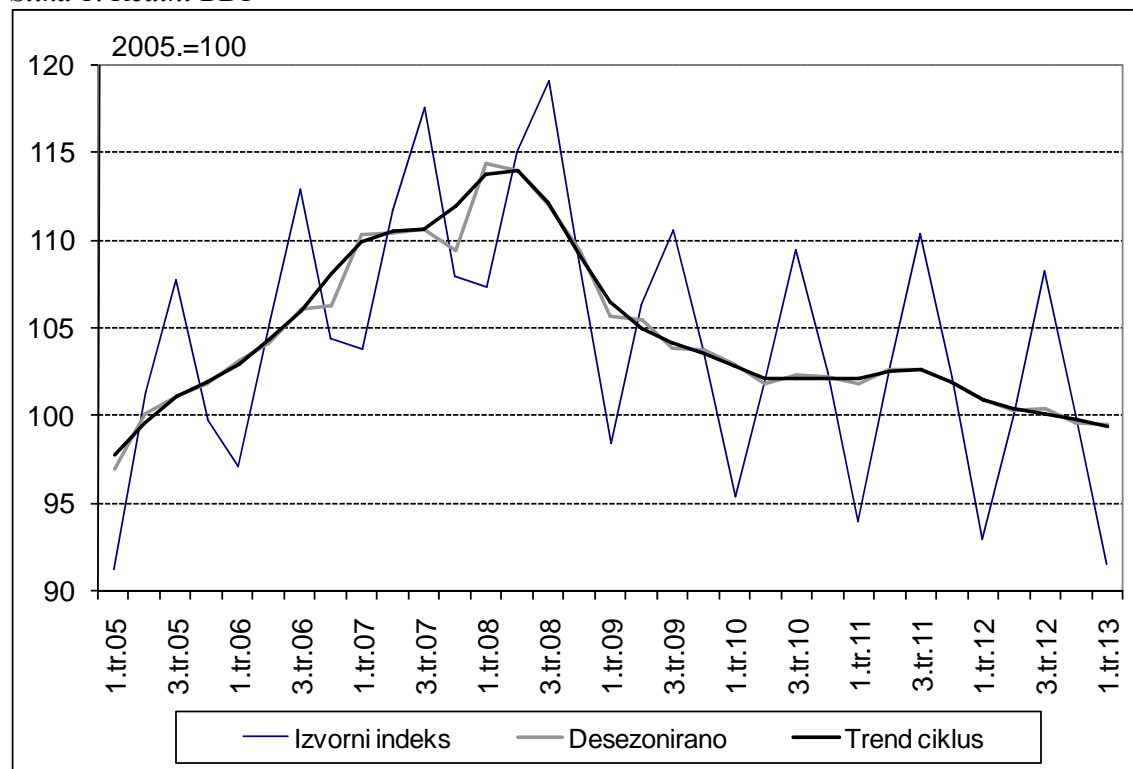
¹ Pokazatelj državne potrošnje iz statistike nacionalnih računa ne treba zamijeniti s proračunskom potrošnjom iz statistike javnih financija jer se radi o različitim konceptima potrošnje, tako da, između ostalog, državna potrošnja iz nacionalnih računa ne uključuje transfere stanovništvu ili subvencije poduzećima.

Tablica 1. Glavni makroekonomski pokazatelji

	2011.	2012.	2011.		2012.			2013.
			4. tr.	1. tr.	2. tr.	3. tr.	4. tr.	1. tr.
<i>postotna promjena u odnosu na isto razdoblje prethodne godine</i>								
Realni BDP	0,0	-2,0	-0,3	-1,1	-2,5	-1,9	-2,3	-1,5
-osobna potrošnja	0,2	-3,0	0,1	-0,9	-3,2	-3,5	-4,2	-
-potrošnja države	-0,6	-0,8	-1,1	-1,1	0,3	-0,4	-2,0	-
-investicije u fiksni kapital	-6,4	-4,6	-5,2	-3,9	-5,1	-4,4	-4,9	-
-izvoz roba i usluga	2,0	0,4	-3,9	3,9	-4,1	0,1	3,2	-
-uvoz roba i usluga	1,3	-2,1	-3,3	0,1	-4,0	-2,8	-1,6	-
Deflator BDP-a	2,0	2,0	1,9	1,2	2,0	2,1	2,8	-
Potrošačke cijene (prosjeak tr.)	2,3	3,4	2,4	1,5	3,4	4,1	4,6	4,6
<i>Memo</i>								
Nominalni BDP (mlrd. kn)	330,2	330,2	82,7	75,4	82,2	89,6	83,0	-
Stopa nezaposlenosti (Anketa o radnoj snazi, 15-64 g.)	13,9	16,3	14,3	16,8	14,9	15,0	18,5	-

Izvor: Državni zavod za statistiku (www.dzs.hr, pristupljeno 3. lipnja 2013.).

Slika 1. Realni BDP



Napomena: Desezonirano metodom X11ARIMA (Statistics Canada).

Izvor: Ekonomski institut, Zagreb na osnovi podataka DZS-a.

Intenzitet slabljenja gospodarstva u 2012. godini nije bio na vrijeme anticipiran od strane nositelja ekonomske politike, a što jasno pokazuju makroekonomske projekcije koje su korištene prilikom izrade ključnih fiskalnih dokumenata tijekom 2012. godine. Postupno pogoršanje situacije tijekom 2012. godine dovelo je do izmjena proračunskih planova, te su Državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika doneseni u veljači 2012. godini, izmijenjeni i dopunjeni u studenom 2012., zbog promijenjenih gospodarskih okolnosti. No već su Smjericama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2013. -2015. koje su donesene u srpnju 2012. bile promijenjene makroekonomske projekcije, premda se proračunski planovi nisu mijenjali. U tablici 2. su prikazane promjene u ekonomskom okviru prilikom izrade ovih ključnih proračunskih dokumenata.

Tablica 2. Promjene projekcija rasta BDP-a za 2012. u službenim dokumentima

	Plan/projekcije 2012.			Ostvarenje 2012.
	Državni proračun RH veljača 2012.	Smjernice ek. i fisk. politike srpanj 2012.	Izmjene i dopune DPRH studeni 2012.	Godišnji izvještaj svibanj 2013.
Realni rast BDP-a (%)	0,8	0,0	-1,1	-2,0
Nominalni BDP (mil.kn)	350.455	340.801	338.136	330.231**
<i>Projekcije realnog rasta BDP-a u trenutku izrade Vladinih dokumenata (%)</i>				
Consensus Forecast*	-0,5	-1,1	-1.7	-2,0
Ekonomski institut, Zagreb	-0,3	-1,3	-1.4	-2,0
Hrvatska narodna banka	-0.2	-1.6	-1.6	-2,0

*Napomene: *Prosjeck projekcija neovisnih analitičara za Hrvatsku pripremljen od strane Consensus Economics i objavljen u publikaciji Eastern Europe Consensus Forecasts. ** Ostvarena razina BDP-a je manja od projicirane razine ne samo radi odstupanja stvarnih od planiranih kretanja već i zbog korekcije razine BDP-a od strane DZS početkom 2013. godine, nakon što su službeno objavljeni konačni godišnji podaci o BDP-u za 2010. godinu. Statistička korekcija je procijenjena na oko 3,8 milijardi kuna.*

Iako je revidiranje prognoza gospodarskog rasta na niže bilo prisutno i kod nevladinih analitičara, projekcije Vlade bile su u svakom trenutku znatno optimističnije od njih, što se pokazalo neopravdanim s obzirom na ostvarenje. Tako je primjerice već kod donošenja proračuna u veljači za 2012. Vlada projicirala rast BDP-a od 0,8 posto, dok su konsenzus prognoze govorile o padu od 0,5 posto, a prognoze Ekonomskog instituta, Zagreb o padu 0,3 posto. Iako je na kraju odstupanje prognoza od ostvarenja bilo osjetno kod svih analitičara, kod Vladinih prognoza bilo je najizraženije. Tako je prognoza realnog rasta BDP-a u studenom 2012. kod izrade Izmjena i dopuna državnog proračuna iznosila -1.1 posto, a nekoliko mjeseci kasnije DZS je objavio informaciju o padu BDP-a od 2,0 posto. Glavna je razlika između Vladinih prognoza i prognoza ostalih analitičara bila kod projekcija investicija u fiksni kapital, a koje su ostvarene u znatno manjem obujmu od Vladinih projekcija. Kasnije se ipak pokazalo da odstupanje kod makroekonomskih pretpostavki nije dovelo do većih odstupanja kod ostvarenja ukupnih prihoda i rashoda proračuna, što je u ovom slučaju bila povoljna okolnost koja ipak otvara pitanja o procesima proračunskog planiranja.

Odbor za fiskalnu politiku ukazivao je na pogoršanje makroekonomske situacije u zemlji i na (pre)optimistične projekcije Vlade kao faktore koji povećaju rizike neispunjavanja fiskalnog pravila u 2012. godini.² To je bilo posebno aktualno u situaciji kada nije bilo pouzdanih pokazatelja o ukupnih rashodima prema metodologiji ESA 95 niti za 2011. godinu, niti tromjesečnih ili polugodišnjih podataka za 2012. godinu. U tim se slučajevima Odbor oslanjao na fiskalne podatke prema proračunskom računovodstvu koji su ukazivali na iznimno velike rizike u primjeni fiskalnog pravila.

4. PRORAČUNSKI PRIHODI I RASHODI

Odbor za fiskalnu politiku procjenjuje da je planiranje prihoda i rashoda državnog proračuna u 2012. godini provedeno s nizom slabosti u proračunskom planiranju. Unatoč izvršenju u skladu sa planom, slabosti se očituju u potrebi rebalansa tijekom godine i nizom preraspodjela između pojedinih stavki ministarstva. Prvotni proračunski planovi po ministarstvima često ne uzimaju dovoljno ozbiljno u obzir činjenicu da se permanentni rashodi i stečena prava (bruto plaće, kamate, mirovine, subvencije...) koji su određeni zakonima i uredbama moraju izvršavati, te da se u skladu sa zakonskim propisima moraju planirati i proračunski rashodi. Primjerice, prvotni plan za 2012. godinu predvidio je čak 1,1 milijardu manje za plaće korisnika središnjeg državnog proračuna nego što je potrošeno na kraju godine. Proračunsko planiranje treba unaprijediti i preporuča se provesti proračunski nadzor nad ministarstvima koja kontinuirano provode takvu praksu proračunskog planiranja.

Unatoč optimističnim očekivanjima ekonomske aktivnosti na početku 2012. godine, pri izradi proračunskih prihoda korištena je konzervativna metodologija što je osiguralo realnu procjenu proračunskih prihoda za izradu proračuna u 2012. godini.³ Prihodi su u 2012., u odnosu na izvršenje 2011., povećani za 3,1 milijardi kuna (tablica 3) što je izravna posljedica porasta prihoda zbog povećane osnovne stope poreza na dodanu vrijednost sa 23% na 25%. Porasli su i prihodi od poreza na dohodak što se može pripisati ukidanjem većine poreznih olakšica u sustavu poreza na dohodak još u 2010., a što je u konačnici rezultiralo manjim povratima po osnovi poreznih prijava za 2011. godinu koje su predane u 2012. godini. Budući da je smanjena stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje, donesena je uredba prema kojoj se plaće zaposlenicima ne mogu isplatiti bez uplate doprinosa, što je poboljšalo naplatu socijalnih doprinosa i ublažilo negativne učinke smanjenja stope doprinosa.

Udio prihoda poslovanja konsolidirane opće države u BDP-u dosegao je 38,2% BDP-a što je posljedica povećanja poreznih stopa i poboljšanja naplate (tablica 4). Ministarstvo

² Vidjeti npr. [Priopćenje za javnost nakon 8. sjednice](#).

³ Za procjenu kretanja prihoda i rashoda Odbor je koristio podatke pripremljene u skladu s proračunskim računovodstvom, a na kraju se ovog odlomak daje kratki pregled metodoloških korekcije prema ESA95 metodologiji.

financija napravilo je velik napor u poboljšanju naplate, što je vidljivo i na rezultatima poreznih prihoda. Uvođenje reda u prikupljanje poreza iznimno je poželjno, no ne treba zaboraviti na činjenicu kako bi eventualno daljnje povećanje poreznog tereta znatno utjecalo na konkurentnost hrvatskog gospodarstva. Preraspodjela poreznog tereta s oporezivanja rada na oporezivanje potrošnje dobrodošla je u ovakvoj ekonomskoj situaciji, ali ona ne smije umanjiti poticaje za uspostavljenje kontrole na rashodima. Prije svega se to odnosi na rashode koji se po pojedinim zakonskim pravima automatski povećavaju (npr. mirovine).

Rashodi proračuna opće države ostvareni su nešto ispod planirane razine, te je ukupno gledajući provedena umjerena fiskalna konsolidacija. Naknade zaposlenima blago su smanjene u odnosu na 2011. godinu, ali nisu smanjene u skladu sa prvotnim planom proračuna za 2012. godinu. Zabilježen je rast rashoda za mirovine i neke druge socijalne naknade. S druge strane rashodi za investicije (nabava nefinancijske imovine) smanjeni su za gotovo 900 milijuna kuna. Rashodi za kamate na razini državnog proračuna izvršeni su za 411 milijuna iznad plana, a na razini proračuna opće države za 354 milijuna kuna. Za poticanje ekonomskog rasta bilo bi bolje da su rashodi bi u proračunu drugačije strukturirani i više orijentirani prema investicijama. Vlada bi treba nastaviti sa započetim strukturnim reformama koje će se odraziti na strukturu proračuna, a što je još važnije one bi trebale potaknuti ekonomski rast.

Tablica 3: Proračun opće države za 2011. i 2012. godinu
(prema proračunskom računovodstvu, u milijunima kuna)

(u milijunima kuna)	Izvršenje 2011.	Proračun 2012.	Rebalans 2012.	Izvršenje 2012.	Razlika
	1	2	3	4	5=4-3
1. Prihodi konsolidirane opće države	123.035	125.102	126.762	126.138	-624
1.1. PDV	37.718	40.522	40.452	40.652	200
1.2. Porez na dohodak	9.260	9.173	9.938	9.876	-62
1.3. Porez na dobit	7.288	7.669	7.669	7.697	29
1.4. Trošarine	11.215	11.493	10.977	11.206	230
1.5. Socijalni doprinosi	38.605	36.972	37.968	37.846	-122
1.6. Ostalo	18.948	19.273	19.759	18.860	-899
2. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	833	867	718	600	-118
3. Rashodi konsolidirane opće države	132.889	130.992	132.804	132.450	-354
2.1. Naknade zaposlenima	35.610	33.938	35.905	35.382	-524
2.2. Korištenje dobara i usluga	15.362	15.403	15.287	15.010	-277
2.3. Kamate	7.576	8.142	8.515	8.869	354
2.4. Subvencije	7.606	6.691	6.890	6.801	-89
2.5. Pomoći	1.589	2.082	2.009	1.823	-186
2.6. Socijalne naknade	57.136	56.636	56.267	56.881	614
2.7. Ostali rashodi	8.010	8.100	7.931	7.684	-247
4. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	5.857	6.548	6.409	5.513	-895

Izvor: Ministarstvo financija, vlastiti izračun

Tablica 4: Izvršenje proračuna konsolidirane opće države (u % BDP-a)

	Izvršenje 2011.	Izvršenje 2012.
	1	2
1. Prihodi konsolidirane opće države	37,3%	38,2%
1.1. PDV	11,4%	12,3%
1.2. Porez na dohodak	2,8%	3,0%
1.3. Porez na dobit	2,2%	2,3%
1.4. Trošarine	3,4%	3,4%
1.5. Socijalni doprinosi	11,7%	11,5%
1.6. Ostalo	5,7%	5,7%
2. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	0,3%	0,2%
3. Rashodi konsolidirane opće države	40,2%	40,1%
2.1. Naknade zaposlenima	10,8%	10,7%
2.2. Korištenje dobara i usluga	4,7%	4,5%
2.3. Kamate	2,3%	2,7%
2.4. Subvencije	2,3%	2,1%
2.5. Pomoći	0,5%	0,6%
2.6. Socijalne naknade	17,3%	17,2%
2.7. Ostali rashodi	2,4%	2,3%
4. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1,8%	1,7%

Izvor: Vlastiti izračun iz podataka Ministarstva financija

U razdoblju pada realnog BDP-a i stagnacije nominalnog BDP-a ukupni rashodi opće države (rashodi poslovanja uvećani za rashode za nabavu nefinancijske imovine) smanjeni su za 0,6 posto, a što je u takvim okolnostima ipak važan korak u fiskalnoj konsolidaciji. Na osnovu usporedbe podataka o izvršenju između 2011. i 2012. godine rashodi poslovanja smanjeni su sa 40,2% BDP-a na 40,1% BDP-a, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine sa 1,8 na 1,7 posto BDP-a. Za snažnije smanjenje rashoda potrebno je poduzeti strukturne reforme. Projekt centralnog obračuna plaća sigurno će pridonijeti uvođenju reda u rashode za zaposlene i u smislu izvršenja rashoda kao i planiranja rashoda za zaposlene u državnoj administraciji. Veliku zabrinutost predstavlja kretanje rashoda za kamate koji su dosegli 2,7% BDP-a u 2012. uz porast od 17% u odnosu na 2011., što je dijelom posljedica preuzimanja dijela duga brodogradilišta u državnom vlasništvu u javni dug i plaćanja kamata po toj osnovi. Očekuje se nastavak rasta rashoda po osnovi kamata zbog rastućeg javnog duga što upućuje na hitno donošenje mjera za zaustavljanje udjela javnog duga u BDP-u.

Značajna fiskalna konsolidacija postignuta je smanjenjem deficita proračuna opće države. Podaci pripremljeni u skladu s proračunskim računovodstvom pokazuju da je deficit smanjen sa 4,5 posto BDP-a u 2011. na 3,4 posto u 2012. (tablica 5). To je ipak većim dijelom rezultat povećanja ukupnih prihoda, a manjim dijelom smanjenjem ukupnih rashoda. Smanjenje deficita ključno je za stabiliziranje rasta javnog duga, što bi trebao biti jedan od ključnih fiskalnih ciljeva u Hrvatskoj.

Tablica 5: Deficit proračuna opće države za 2011. i 2012. godinu (prema proračunskom računovodstvu, u milijunima kuna)

(u milijunima kuna)	Izvršenje 2011.	Proračun 2012.	Rebalans 2012.	Izvršenje 2012.	Razlika izvršenja
	1	2	3	4	5=4-1
1. Prihodi konsolidirane opće države	123.035	125.102	126.762	126.138	3.103
2. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	833	867	718	600	-233
3. Rashodi konsolidirane opće države	132.889	130.992	132.804	132.450	-439
4. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	5.857	6.548	6.409	5.513	-344
5. Manjak/višak (5=1+2-3-4)	-14.878	-11.571	-11.732	-11.225	3.653
- u % BDP-a	-4.5	-3.5	-3.6	-3.4	1.1

Izvor: Ministarstvo financija, vlastiti izračun.

Za praćenje fiskalnih pravila potrebno je primijeniti ESA95 metodologiju, zbog čega je potrebno učiniti niz korekcija u odnosu na podatke pripremljene prema proračunskom računovodstvu. To se prije svega odnosi na tretman protestiranih jamstava, koja se u slučaju da se ponavljaju tri godine, pripisuju rashodima u visini cjelokupnog preostalog duga. Razlike se odnose na izdatke za jamstvenu pričuvu, isplatu duga umirovljenika, te ostale korekcije. Ne treba zaboraviti i na razlike u obuhvatu opće države, budući da se neke institucije (HRT, HŽ infrastruktura) po novom proračunskom obuhvatu promatraju kao dio proračuna opće države (Tablica 6 sažela je ključne metodološke razlike). Rashodi opće države prema metodologiji ESA95 snažno su narasli u 2011. godini, i to za više od 7,8 milijardi u donosu na podatke prema proračunskom računovodstvu, dok je uvećanje u 2012. bilo manje, odnosno za 1,8 milijardi kuna.

Tablica 6: Ukupni rashodi prema proračunskom računovodstvu i ESA95 metodologiji

	Izvršenje 2011.	Izvršenje 2012.
1 Konsolidirani rashodi opće države, proračunskog računovodstvo	138.746	137.963
- od čega rashodi	132.889	132.450
- od čega rashodi za nabavu nefinancijske imovine	5.857	5.513
<i>Korekcije za ESA95 metodologiju</i>		
2 Ukupne obveze - godišnja promjena	1.036	538
3 Izdaci za jamstvenu pričuvu	299	113
4 Isplata duga umirovljenicima	819	718
5 Preuzimanje ostatka jamčenog duga po osnovi ponovljenog aktiviranja jamstva u 3 g.	6.601	0
6 Fond za naknadu oduzete imovine-umanjenje rashoda zbog preuzetog duga u 2010.	85	0
7 Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	833	600
8 Ostale korekcije	0	1.027
9 Rashodi proračuna opće države, ESA 95 metodologija (9=1+2+3+4+5-6-7+8)	146.583	139.759

Napomena: Podaci za ukupne rashode prema ESA 95 metodologiji su preliminarni te su podložni daljnjim izmjenama prema dogovoru s EUROSTATOM, a u sklopu konzultacija za izradu EDP izvješća.

Izvor: Radne tablice Ministarstva financija pripremljene za potrebe Odbora za fiskalnu politiku i vlastiti izračuni.

Ispunjenje fiskalnog pravila prati se prema korigiranim ukupnim rashodima opće države.

Naime, prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, povećanje rashoda općeg proračuna izravno povezanih uz financiranje projekata sufinanciranih iz pretpripravnih programa pomoći i europskih fondova u procesu pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji i u prve tri godine članstva izuzimaju se od utvrđenih fiskalnih pravila. Ministarstvo financija je napravilo takvu prilagodbu, a njezini su rezultati prikazani u tablici 7. Tako je povećanje rashoda povezanih uz korištenje sredstava iz EU u 2011. godini iznosilo 222 milijuna kuna, a u 2012. godini 226 milijuna kuna. Za te su iznose umanjeni ukupni rashodi prema ESA95 metodologiji kako bi se dobili rashodi općeg proračuna za izračun fiskalnoga pravila.

Tablica 7: Izračun promjene udjela rashoda u BDP-u

	Izvršenje 2011.	Izvršenje 2012.
Rashodi proračuna opće države, ESA 95 metodologija (1)	146.583.167	139.759.428
- od čega rashodi za preuzete dugove brodogradilišta	6.601.033	0
% BDPa	44,40	42,32
Rashodi koji se izuzimaju iz fiskalnih pravila sukladno Zakonu	981.982	1.207.801
Izvor 12: Sredstva učešća za pomoći	245.990	307.803
Izvor 51: Pomoći EU	735.991	899.998
Međugodišnja promjena rashoda koji se izuzimaju iz fiskalnih pravila sukladno Zakonu (2)	222.350	225.819
Rashodi općeg proračuna za izračun fiskalnoga pravila, ESA 95 (1) - (2)	146.360.817	139.533.608
udio u BDP-u, %	44,33	42,25
Godišnje smanjenje udjela rashoda općeg proračuna u BDP-u - fiskalno pravilo		-2,08

Izvor: Radne tablice Ministarstva financija pripremljene za potrebe Odbora za fiskalnu politiku.

5. OCJENA PRIMJENE FISKALNIH PRAVILA

Odbor za fiskalnu politiku procjenjuje da je fiskalno pravilo za 2012. godinu ispunjeno.

Podaci iz Godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2012. godinu ukazuju na pad udjela ukupnih rashoda u službeno objavljenoj procjeni BDP-a⁴ sa 44,33 posto u 2011. na 42,25 posto u 2012. godini. Pad je iznosio 2,08 postotna boda, čime je fiskalno pravilo za 2012. tehnički ispunjeno.

Iako je naizgled fiskalno pravilo relevantno za 2012. godinu u potpunosti ispunjeno čak i u puno većoj mjeri nego što to traži Zakon, stvarni napor u konsolidaciji proračuna s rashodne strane ipak je bio znatno manji. Tako treba uzeti u obzir da su ukupni rashodi u 2011. godini povećani za 6,6 milijardi kuna (Tablica 6) kao dio statističkog knjiženja ukupnog duga po jamstvima koja su protestirana treću godinu zaredom. Radi se o jednokratnoj računovodstveno-statističkoj intervenciji koja nije rezultirala u novčanim izdacima u identičnom iznosu. Da nije bilo takvog knjiženja rashoda u 2011. godini, ukupni rashodi opće države prema ESA95 uz korekciju za praćenje fiskalnog pravila (umanjenje za izdatke vezane uz EU pomoći i fondove) iznosili bi 139,8 milijardi kuna ili 42,33 posto BDP-a, dok bi u 2012. godini ti rashodi ostali na razini 139,5 milijardi kuna ili 42,25 posto BDP-a. U tom bi slučaju fiskalna

⁴ Priopćenje Državnog zavoda za statistiku broj 12.1.1/4. od 20. ožujka 2013.

konsolidacija na rashodnoj strani bilo vrlo mala. Ciklička pozicija hrvatskog gospodarstva, koje se u 2012. nalazilo u fazi recesije, predstavljala je objektivno snažno otežavajuću okolnost za ispunjavanje fiskalnog pravila zasnovanog na smanjenju ukupnih rashoda mjerenih udjelom u BDP-u, onako kako je to definirano u Zakonu o fiskalnoj odgovornosti.

Odbor za fiskalnu politiku ukazuje na potrebu da se kao sastavni dio svih službenih proračunskih dokumenata u sklopu postupka usvajanja Državnog proračuna pripreme i projekcije primjene fiskalnih pravila prema odgovarajućoj metodologiji. Iskustvo prema objavljenim dokumentima pokazuje da to do sada nije bio slučaj. Tako su se Državni proračun, Smjernice ekonomske i fiskalne politike, te Izmjene i dopune Državnog proračuna donosile bez preciznih i metodološki usklađenih projekcija ispunjenja fiskalnih pravila u tekućoj godini, te za naredne dvije godine.

Potrebno je unaprijediti izvještavanje o primjeni fiskalnih pravila. Tako su, na primjer, u Polugodišnjem izvještaju o primjeni fiskalnih pravila za prvo polugodište 2012. godini, kojeg je Hrvatski sabor usvojio u listopadu 2012., vrlo kratko navedene projekcije gospodarskog rasta i inflacije te projekcije ukupnih rashoda prema metodologiji ESA95 u 2012. godini, pri čemu ti ukupni rashodi nisu korigirani za izdatke vezene uz EU pomoći i fondove, a rizici gotovo da uopće nisu spomenuti osim mogućnosti daljnjeg pogoršanja ekonomske aktivnosti. Polugodišnji izvještaj je zapravo samo prenio projekcije koje su već navedene u Smjernicama iz srpnja 2012. i time nije prikazao nove relevantne informacije koje bi pomogle boljem razumijevanju situacije s primjenom fiskalnih pravila u toj godini.

Iskustvo s fiskalnim pravilom iz 2012. ukazuje na potrebu da se fiskalno pravilo redefinira. Ono bi trebalo uzeti u obzir cikličku poziciju gospodarstva te ispunjavanje obveza u okviru europskog Pakta o stabilnosti i rastu. Isto tako, ukazuje se na potrebu što preciznijeg definiranja fiskalnih pravila kako bi se olakšala kontrola njegove primjene. U slučaju da se fiskalna pravila ne modificiraju, problemi u primjeni koji su uočeni u 2012. godini bi ostali i u 2013. godini, pri čemu je vrlo izvjesno da bi primjena istih kriterija tada dovela do neispunjavanja pravila usprkos značajnim naporima koji se poduzimaju na poduzimaju konsolidacije javnih financija i dosadašnjim pozitivnim pomacima u tom smjeru.