



Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/20-10/04

Broj: 6524-3-20

Zagreb, 2. studenoga 2020.

10. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu i projekcija za 2022. i 2023. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na 6. sjednici održanoj 2. studenoga 2020. godine razmatralo Smjernice za izradu državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu i projekcija za 2022. i 2023. godinu te Prijedlog državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu i projekcija za 2022. i 2023. godinu, koje je Vlada Republike Hrvatske podnijela predsjedniku Hrvatskoga sabora, aktom od 29. listopada 2020.

Povjerenstvo podržava Vladina nastojanja za što skorijom konsolidacijom javnih financija, ali i ističe kako će se zbog epidemije bolesti COVID-19 izvanredne okolnosti nastaviti i u 2021. Zbog visokog javnog duga i niske stope potencijalnog rasta poduzete mjere fiskalne politike moraju biti ciljano usmjerene, privremene i efikasne, zbog čega Povjerenstvo Vladu Republike Hrvatske poziva da odgodi primjenu onih mjera koje ne ispunjavaju ove kriterije. Ključni instrument i prilika za snažniju fiskalnu ekspanziju predstavljaju sredstva iz fondova Europske unije te je potrebno uložiti maksimalni napor kako bi ih u što kraćem roku počeli povlačiti te kako bi ih usmjerili u ekonomski održive projekte koji će pridonijeti budućem ekonomskom rastu.

Zbog izvanrednih okolnosti prouzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19 nužna je snažna podrška javnih financija radi ublažavanja njenih negativnih posljedica i poticanja agregatne potražnje. Zbog tih izvanrednih okolnosti je u 2020. godini aktivirana mogućnost privremenog odstupanja od primjene fiskalnih pravila definiranih Paktom o stabilnosti i rastu i Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: ZFO) kako bi se omogućilo davanje fiskalnih poticaja.¹ Pri tome, odgađanje primjene pravila mora biti privremenog karaktera, mjere fiskalne politike moraju biti povezane s negativnim događajem, a dugoročna fiskalna održivost ne smije biti ugrožena.

Zbog očekivanog nastavka trajanja pandemije, Europska komisija (dalje u tekstu: EK) je 19. rujna 2020. državama članicama uputila pismo s uputama za provođenje fiskalne politike u 2021. godini u kojemu je potvrdila kako će klauzula o odstupanju od proračunskih pravila ostati na snazi i u 2021.

¹ Više o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila vidjeti u 9. Stajalištu Povjerenstva od 2. studenog 2020. godine

godini.² Države članice bi u kontekstu aktivacije opće klauzule tijekom 2021. trebale nastaviti pružati ciljanu i privremenu fiskalnu potporu, uz redovito analiziranje njihovih rezultata i učinkovitosti, istovremeno vodeći računa o očuvanju srednjoročne fiskalne održivosti.

Povjerenstvo je u skladu sa svojom zadaćom definiranom u članku 22. ZFO razmotrilo nastavak privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila iz čl. 6., 7. i 8. u slučaju izvanrednih okolnosti iz čl. 10. Povjerenstvo drži da su i dalje prisutni izraženi makroekonomski rizici i neizvjesnosti povezani s epidemijom koji bi mogli negativno utjecati na ostvarenje planiranih prihoda te prouzročiti dodatne potrebe za fiskalnim mjerama za ublažavanje posljedice epidemije. U takvim okolnostima, Povjerenstvo smatra kako su ostvarene sve okolnosti za zadržavanjem privremene odgode primjene numeričkih fiskalnih pravila i u 2021. godini. Zbog toga je nužno dosljedno slijediti odredbe vezane uz odgodu primjene fiskalnih pravila dok poduzete fiskalne mjere moraju biti kratkotrajne, efikasne i usmjerene borbi protiv učinaka epidemije.

Pri razmatranju Prijedloga Državnog proračuna za 2021. godinu i projekcija za 2022. godinu Povjerenstvo se, u prvom redu, koncentriralo na ocjenu vjerodostojnosti i realističnosti makroekonomskih i proračunskih projekcija, njihovu usporedbu s najnovijim projekcijama EK sukladno čl. 22. stavku 2. ZFO-a, te analizu stanja javnih financija i utjecaj proračunskih planova na srednjoročnu i dugoročnu održivost javnih financija iz perspektive čl. 10. stavka 3. ZFO-a. Konkretno, Povjerenstvo je prilikom razmatranja donesenih mjera promatralo i njihovu strukturu te u skladu sa svojim analitičkim kapacitetima pokušalo ocijeniti njihovu usmjerenost, kratkotrajnost i privremenost. Naglasak analize temelji se na 2021. godini u kojoj se očekuje nastavak privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila, ali i postepena normalizacija i završetak epidemije. U takvim okolnostima fiskalna pravila trebala bi se ponovno aktivirati od 2022. godine. Međutim, s obzirom na visok stupanj neizvjesnosti i teškoće s ocjenom cikličke pozicije i strukturnog deficita, Povjerenstvo nije analiziralo ostvarenje tih pokazatelja.

Makroekonomske i proračunske projekcije

Makroekonomske projekcije predstavljene u Smjernicama za izradu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. i projekcija za 2022. i 2023. te ugrađene u Prijedlogu Državnog proračuna za 2021. pripremljene su tijekom rujna 2020. nakon boljeg ostvarenja prihoda od očekivanih tijekom ljetnih mjeseci. Projekcije pretpostavljaju nastavak ublažavanja epidemije i postepenu normalizaciju ekonomske aktivnosti u 2021. Nakon očekivanog pada BDP-a u 2020. godini od 8%, u 2021. se očekuje postepeni oporavak od 5%, odnosno 3,4% u 2022. te 3,1% u 2023. godini. Kao i u proteklom

² Dostupno na <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/hr.pdf>.

godinama taj rast će se prvenstveno temeljiti na doprinosu domaće potražnje, prije svega osobne potrošnje i investicija, dok će državna potrošnja rasti slabije od ukupnog gospodarskog rasta.

Predložene makroekonomske projekcije razlikuju se po godišnjoj dinamici od zadnje raspoloživih makroekonomskih projekcija EK s početka svibnja 2020., a koje su u 2020. predvidale ekonomski pad od 9,1% uz snažni oporavak od 7,5% u 2021. godini. Iako je razlika između zadnjih projekcija EK i tekućih projekcija iz Prijedloga Državnog proračuna za 2021. značajna, ona se može opravdati velikom promjenjivošću epidemiološke situacije, a samim time i ekonomske aktivnosti od svibnja 2020. do danas. EK tek treba objaviti svoje nove projekcije koje uobičajeno priprema tijekom listopada i objavljuje početkom studenog, a koje bi mogle imati i ugrađene učinke pogoršanja makroekonomskog stanja izazvanog neočekivano brzim pogoršanjem epidemiološke situacije posljednjih tjedana. Unatoč tome, ukoliko se promatra projicirana razina ekonomske aktivnosti u 2021., proračunske projekcije ne odstupaju za onima EK.

S obzirom na pretpostavke i nepoznanice o kretanju epidemije, Povjerenstvo ovakve projekcije smatra optimističnim. Tako i najnovija kretanja upućuju kako bi se nakon boljeg ostvarenja prihoda tijekom ljetnih mjeseci 2020., loša epidemiološka situacija mogla nastaviti do pronalaska i šire primjene cjepiva, što će utjecati i na ekonomska kretanja u prvoj polovici 2021. Međutim, s obzirom da projekcije ne odstupaju značajnije po razinama za 2021. godinu od posljednje dostupne projekcije EK, Povjerenstvo ih iz perspektive ZFO-a ih drži prihvatljivim, no ujedno poziva Vladu Republike Hrvatske na pozorno praćenje ekonomskih i proračunskih ostvarenje te pravodobnu reakciju ekonomske politike u slučaju većih odstupanja.

Ocjena prijedloga državnog proračuna za 2021. godinu i projekcija za 2022. i 2023. godinu

Kretanja prihoda državnog proračuna u razdoblju 2021.-23. određena su očekivanim oporavkom gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir i učinke najavljenih poreznih izmjena od 2021. te predviđeno povlačenje sredstava iz fondova Europske unije. Sukladno navedenom, ukupni prihodi planirani su u iznosu od 147,3 mlrd. kuna u 2021., 152,7 mlrd kuna u 2022. i 152,9 mlrd kuna u 2023. Dok na rast poreza i doprinosa u najvećoj mjeri utječu predviđena makroekonomska kretanja, na ukupne prihode značajan utjecaj u 2021. i 2022. godini ima predviđeno povećanje prihoda od pomoći, koji pak padaju u 2023. godini.

Ukupni planirani rashodi u 2021. godini financirani iz svih izvora iznose 157,9 mlrd. kuna i veći su za 2,0 milijardi kuna (1,3%) u odnosu na one planirane Prijedlogom izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020 iz listopada (dalje u tekstu: rebalans). Pritom su rashodi financirani iz izvora koji utječu na rezultat proračuna opće države u 2021. godini planirani u iznosu od 118,4 mlrd. kuna, što je

smanjenje od 3,6 mlrd. kuna u odnosu na prijedlog rebalansa. Na to smanjenje prvenstveno utječe ukidanje mjera povezanih s epidemijom i njihovo financiranje pretežito iz sredstava Europske unije. Ako se iz rashoda isključi utjecaj tih mjera, ukupni rashodi financirani iz izvora koji utječu na rezultat državnog proračuna povećavaju se za 1,7 mlrd. kuna (1,5%).

Najveće povećanje rashoda u 2021. godini koja se financiraju iz izvora koji utječu na rezultat državnog proračuna u odnosu na 2020. planiran je za kompenzacijske mjere jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: JLP(R)S) uslijed smanjenja stopa poreza na dohodak, mirovine, porast troškova za zaposlene, doprinos proračunu Europske unije, jamstvenu pričuvu i obnovu od potresa. Ukupan rezultat dovest će do velikog smanjenja manjka državnog proračuna koji se u 2021. godini procjenjuje na 10,7 mlrd. kuna ili 2,7% BDP-a, uz tendenciju daljnjeg smanjenja i u narednim godinama.

Prijedlog Državnog proračuna za 2021. godinu i projekcije za 2022. i 2023. odražavaju namjeru Vlade Republike Hrvatske za što bržom konsolidacijom javnih financija i poštivanjem referentnog kriterija od 3% deficita, koji je na snazi unatoč privremenom odgađanju fiskalnih pravila. Tako je za 2021. godinu prema ESA metodologiji projiciran manjak opće države od 2,9% BDP-a, koji se postepeno smanjuje na 2,1% u 2022. godini odnosno 1,6% u 2023. godini. Na ovakva kretanja proračuna opće države u najvećoj mjeri utječe predviđeni manjak u okviru proračuna središnje države i proračuna JLP(R)S. Drugim riječima, za sagledavanje ukupne fiskalne politike potrebno je sagledati šire učinke fiskalne politike od samog državnog proračuna.

Povjerenstvo podržava nastojanje Vlade Republike Hrvatske za što skorijom konsolidacijom javnih financija, ali i podsjeća kako će se zbog epidemije bolesti COVID-19 izvanredne okolnosti nastaviti i u 2021. Isto tako, Povjerenstvo ističe da zbog visokog javnog duga i niske stope potencijalnog rasta poduzete mjere fiskalne politike moraju biti usmjerene, privremene i efikasne te poziva Vladu Republike Hrvatske da odgodi primjenu onih mjera koje ne ispunjavaju ove kriterije.

Imajući sve ovo u vidu, primjerice, među mjerama koje bi Vlada Republike Hrvatske trebala dodatno razmotriti ističe se planirani nastavak poreznih izmjena i od početka 2021. u dijelu smanjenja stopa poreza na dobit i dohodak. Primjerice, samo izmjene stopa poreza na dohodak s 36 na 30% i 24 na 20% rezultirati će znatnim smanjenjem prihoda opće države (očekuje se pad prihoda JLP(R)S-a za oko 1,85 mlrd. kuna, ali je istovremeno zbog tih izmjena planirano povećanje kompenzacijskih mjera kao pomoći iz državnog proračuna). Osim toga, Povjerenstvo predlaže Vladi Republike Hrvatske da napravi evaluaciju prijašnjih i sadašnjih aktivnosti i poreznih izmjena kako bi se utvrdili njihovi stvarni fiskalni učinci na razvoj gospodarstva i ukupnog poreznog opterećenja. Povjerenstvo pozdravlja napore usmjerene prema daljnjem smanjenju poreznog opterećenja, ali smatra i da je nužno

potrebno procijeniti buduće rizike proračunskih rashoda uslijed ovolikog smanjivanja fiskalnog prostora, posebice imajući u vidu i druge rizike, kao što su sve veći dugovi zdravstvenog sustava, sustav plaća u javnom sektoru ili značajnih potencijalnih obveza s osnove izdanih državnih jamstava. Povjerenstvo također Vladu Republike Hrvatske poziva da razmotri i odgodu drugih mjera koje ne zadovoljavaju propisane kriterije vezane uz privremenu odgodu primjene fiskalnih pravila.

Ključni instrument i prilika za snažniju fiskalnu ekspanziju predstavljaju sredstva iz fondova Europske unije pa je potrebno uložiti maksimalni napor kako bi ih u što kraćem roku počeli povlačiti te njihovo usmjeravanje u ekonomski održive projekte koji će pridonijeti budućem ekonomskom rastu. Republici Hrvatskoj je iz sredstava Europske unije u narednom sedmogodišnjem proračunskom razdoblju na raspolaganju ukupno 23,2 mlrd. EUR-a (173,7 mlrd. kuna) za razvojne, strateške i reformske projekte. Također, Republika Hrvatska već sada ima na raspolaganju i 5,1 mlrd. kuna iz Fonda solidarnosti Europske unije za obnovu potresom oštećenih područja koja se moraju povući u roku od 18 mjeseci i tu je nužno kvalitetnim projektima što brže i efikasnije iskoristiti što veći iznos. Oba izvora sredstava otvaraju prostor da fiskalna politika u 2021. godini bude protuciklična, a da se pri tome ne ugrozi srednjoročna održivost javnih financija te da se ostvari ambiciozna projekcija deficita konsolidirane opće države u 2021. Pri tome valja voditi računa kako bi ugovaranje i potrošnja sredstava trebalo krenuti što ranije u 2021., kako bi djelovalo protuciklički, odnosno kako bi se ubrzao ekonomski oporavak. No, ovaj zahtjev bi zbog niske razine dosadašnje učinkovitosti u ugovaranju i povlačenju sredstava mogao biti teško ostvariv, bez obzira na važnost tih sredstava za poticanje aktivnosti hrvatske ekonomije u 2021. Istovremeno, uz inzistiranje na hitnom početku potrošnje sredstava od EU pomoći, treba voditi računa i da Plan oporavka i otpornosti na osnovu kojeg će se trošiti 6 milijardi EUR-a bespovratnih sredstava bude usmjeren na projekte s najvećim reformskim potencijalom i doprinosom na rast potencijalnog BDP-a, što bi u konačnici doprinijelo i povećanju fiskalne održivosti. Pri tome, usmjeravanje navedenih sredstava isključivo na projekte javnog sektora moglo bi imati negativne posljedice jer lako može dovesti do daljnjeg povećanja veličine i utjecaja javnog sektora na ekonomiju, uz istovremeno istiskivanje privatnog sektora. Stoga bi tako dizajnirani investicijski planovi mogli pogoršati ionako nekonkurentnu ekonomsku strukturu zemlje i negativno odraziti na dugoročnu fiskalnu održivost.