



Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/20-10/05

Broj: 6524-3-21

Zagreb, 7. lipnja 2021.

12. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Programu konvergencije za 2022.-2024. godinu i Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na 7. sjednici održanoj 7. lipnja 2021. godine raspravilo Program konvergencije Republike Hrvatske za 2022 – 2024. godinu, koji je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) usvojila 29. travnja 2021. godine i Prijedlog izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2020. godinu, koje je Vlada Republike Hrvatske podnijela predsjedniku Hrvatskoga sabora, aktom od 2. lipnja 2021. godine.

Povjerenstvo podržava nastavak kratkotrajnih i ciljanih mjera nužnih za ublažavanje posljedica pandemije, pri čemu ističe potrebu izbjegavanja donošenja mjera s trajnim negativnim učinkom na javne financije. Makroekonomske projekcije upućuju na brzi oporavak, ali Povjerenstvo naglašava da bi se bez snažnih reformi usmjerenih ka povećanju potencijalnog rasta Hrvatska vrlo brzo mogla suočiti s ograničenjem rasta gospodarstva. Stoga je očekivani oporavak i ukidanje kriznih mjera potrebno iskoristiti za snažniju konsolidaciju javnih financija već od 2022. godine.

Svjetsko i hrvatsko gospodarstvo već drugu godinu zaredom ugrožava pandemija bolesti COVID-19 zbog koje je nužno pojačano financiranje zdravstvene intervencije i druge mjere kako bi se ublažile gospodarske i socijalne posljedice pandemije, uključujući i podršku oporavku i povećanju otpornosti gospodarstva.

Odredbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: ZFO) i Pakta o stabilnosti i rastu (dalje u tekstu: SGP), predviđaju situacije u kojima se može odstupiti od numeričkih pravila kako bi se adekvatno odgovorilo na negativne događaje izvan kontrole država članica, ali uz uvjet zaštite srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija. U skladu s time, Vlada je na sjednici održanoj 2. travnja 2020. godine, na poziv Povjerenstva, donijela Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila, kojom se, sukladno članku 10. ZFO-a i pravilima Europske unije (dalje u tekstu: EU), odgađa primjena numeričkih fiskalnih pravila iz članaka 6., 7., 8. i 9. Istodobno je Vijeće EU, na preporuku Europske komisije (dalje u tekstu: EK), pokrenulo opću klauzulu o odstupanju od primjene pravila. Opća klauzula na razini EU dozvoljava državama članicama proračunski manjak koji ne mora slijediti iznose predviđene kretanjem ka srednjoročnom proračunskom cilju već privremeno može i premašiti zadane veličine. Ostale procedure iz SGP-a dalje su aktivne, uključujući i kvantitativni

kriteriji za proračunski manjak i javni dug. EK je još u svibnju 2020. u Izvješću po članku 126(3) za Republiku Hrvatsku¹ upozorio da će kriterij deficita biti premašen, ali je temeljem konzultacija s Vijećem EU, zaključio i da zbog visoke neizvjesnosti i potrebne podrške gospodarstvu neće pokretati korektivne procedure. Isti stav zauzeo je i u lipnju 2021. kada je utvrdio prekoračenje kriterija deficita i javnog duga.² U srpnju 2020. godine Vijeće EU je u Specifičnim preporukama državama članicama³ preporučilo osiguranje potrebne fiskalne podrške borbi protiv pandemije, u prvom redu ciljanim i privremenim mjerama te je istaknuta nužnost povratka na put održivosti javnih financija i putanju održivog rasta. Iste poruke za 2021. uputili su izvršni potpredsjednik EK i povjerenik za gospodarstvo za u svome pismu⁴ u rujnu.

EK je u ožujku 2021. izdalo smjernice⁵ za izradu programa stabilnosti konvergencije prema kojima je i dalje potrebna fiskalna podrška oporavku. Mjere fiskalne potpore trebaju biti pravovremene, privremene i ciljane, a smanjenjem zdravstvenih rizika treba ih usmjeriti na otporan i održiv razvoj. S obzirom na nedostatak fiskalnog kapaciteta, nužno je se snažnije osloniti na sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Ovakav je stav EK ponovio i u Proljetnom paketu Europskog semestra iz lipnja 2021.⁶ te je potvrdio da se ukidanje opće klauzule o odstupanju od primjene numeričkih pravila očekuje tek u 2023. godini.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku od proglašenja epidemije u ožujku 2020. godine podržava aktivnosti Vlade u borbi protiv posljedica epidemije. Pritom podsjeća da su i u uvjetima odgađanja primjene fiskalnih pravila i dalje prisutna ograničenja pri vođenju fiskalne politike. Stoga Povjerenstvo preporuča da:

- donesene mjere moraju biti ciljane i kratkotrajne, te ne smiju ugroziti održivost javnih financija;
- visoki javni dug u uvjetima niskog potencijalnog rasta bitno ograničava mogućnost korištenja fiskalne politike pa je u što većoj mjeri potrebno iskoristavati sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost (dalje u tekstu: MOO);
- fiskalnoj održivosti najviše pridonose mjere usmjerene povećanju potencijalnog rasta hrvatskog gospodarstva, poput javnih investicija i reformi.
- Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila treba stalno preispitivati i ukinuti nakon izlaska iz krize.

¹ Dostupno na https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/com-2020-547-hr_en.pdf

² Komunikacija o koordinaciji ekonomskih politika u 2021. COM(2021)500. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0500&qid=1623048563205>

³ Specifične preporuke za Hrvatsku (ST 8184/20 - COM(2020) 511) dostupne na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8430-2020-INIT/hr/pdf>

⁴ Dostupno na <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/hr.pdf>

⁵ Komunikacija Komisije Vijeću: Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike (COM(2021)105). Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0105&from=EN>

⁶ Više o Proljetnom paketu dostupno na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_20_901.

Osim toga, Povjerenstvo je prilikom davanja svoga stajališta o Prijedlogu proračuna za 2021. zaključilo da su prema tadašnjim projekcijama ispunjeni uvjeti za odgađanje primjene fiskalnih pravila i u 2021. godini. No, iako je EK temeljem svoje Proljetne prognoze⁷ zaključio da bi se primjena opće klauzule o odstupanju mogla zadržati i u 2022. godini, Povjerenstvo će u jesen 2021. donijeti svoje mišljenje i preporuku Vladi o mogućem ukidanju Odluke o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila i u 2022. godini.

Makroekonomske projekcije

Povjerenstvo makroekonomske i proračunske projekcije procjenjuje na temelju procjene njihove vjerodostojnosti, tj. realističnosti te njihovom usporedbom s posljednje dostupnim projekcijama EK. Kako Program konvergencije i Prijedlog izmjena i dopuna državnog proračuna za 2021. počivaju na jedinstvenoj i istovjetnoj makroekonomskoj i fiskalnoj projekciji Povjerenstvo ih je u ovom stajalištu ocijenilo objedinjeno.

Makroekonomske projekcije počivaju na boljim ostvarenjima od prvotnih očekivanja uz istovremeno ubrzanje gospodarskog oporavka. Unatoč takvim kretanjima, hrvatsko gospodarstvo će se na razinu prije pandemije vratiti tek iduće, 2022. godine, što utječe i na zaključak o potrebnom nastavku fiskalne podrške. Uz očekivanu normalizaciju zdravstvene situacije, veliki doprinos rastu očekuje se od sredstava iz MOO-a na osnovu kojeg se predviđa dodatni doprinos rastu od 0,3% u 2021., 1,4% u 2022., 1,4% u 2023. i 0,9% u 2024. godini. Uz takve pretpostavke Vlada predviđa da će BDP realno porasti za 5,2% u 2021. godini, 6,6% u 2022., 4,1% u 2023. i 3,4% u 2024. godini. No, u uvjetima niskog potencijalnog rasta to će značiti i vrlo brzo zatvaranje jaza proizvodnje što će dovesti i do niza ograničenja nastavku tako visokog rasta.

Nadalje, ZFO zahtijeva da makroekonomske projekcije moraju biti usklađene s projekcijama EK. No, projekcije rasta koje EK očekuje nešto su niže i iznose 5,0% u 2021. godini te 6,1% u 2022. godini, pri čemu očekuju i znatno sporiji rast deflatora. Drugim riječima, Vlada očekuje veći realni rast od projekcija EK i to za 0,2% u 2021. godini te 0,5% u 2022. godini, dok je odstupanje nominalnog rasta još i veće i iznosi 0,6% u 2021. godini te 1,2% u 2022. godini.

Imajući sve to u vidu, Povjerenstvo smatra da, unatoč činjenici što makroekonomske projekcije Vlade odstupaju u određenoj mjeri od projekcija EK, moguće ih ostvariti u slučaju nastavka tekućih trendova i snažnijeg korištenja sredstava iz MOO. Povjerenstvo stoga predlaže Vladi da prilikom izrade prijedloga proračuna za 2022. godinu revidira svoje korekcije sukladno ostvarenjima tijekom ljeta 2021. godine te saznanjima u pogledu predviđene dinamike povlačenja sredstava MOO, te zadrži konzervativni pristup planiranju proračunskih prihoda.

⁷ Dostupno na https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2021_en

Program konvergencije

Program konvergencije počiva na pretpostavci o brzom oporavku i povlačenju sredstava MOO-a, te sadrži pretpostavke o izmjenama i dopunama proračuna za 2021. godinu, pri čemu se u idućem razdoblju ne predviđaju veće izmjene postojećih politika.

Povjerenstvo, koje je u ranijim stajalištima pozvalo Vladu da privremeno odgodi primjenu poreznih izmjena u 2021., pogotovo u vezi smanjenja poreza, pozdravlja plan korekcije proračunskog manjka u razdoblju rasta prvenstveno kroz sporiji rast tekuće potrošnje, dok mogućem smanjenju poreznog opterećenja treba pristupiti tek nakon oporavka i ostvarene konsolidacije javnih financija.

Program konvergencije predviđa da će deficiti opće države iznositi 3,8% u 2021., 2,6% u 2022., 1,9% u 2023 i 1,5% u 2024. godini. Povjerenstvo drži kako je predviđeni deficit za 2021. godinu primjeren sadašnjoj situaciji, ali da treba iskoristiti snažan oporavak za bržu konsolidaciju javnih financija i smanjenje javnog duga u narednim godinama.

Unatoč preporuci i zahtjevu Povjerenstva da i u uvjetima privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila proračunski dokumenti trebaju sadržavati ocjenu strukturnog deficita koja bi omogućila kvalitetnije sagledavanje stanja javnih financija, Program konvergencije ne sadrži takvu analizu. Zbog toga je Povjerenstvo koristilo Proljetnu projekciju EK prema kojoj je strukturni deficit povećan s 1,4% u 2019. godini na 5,0% u 2020. godini, odnosno za 3,6 postotna boda. U 2021. godini očekuje se smanjenje deficita na 3,2% odnosno 3,3% u 2021. Na povećanje strukturnog deficita najviše su utjecale poduzete mjere u borbi protiv pandemije (3,8% u 2020. godini i 2,2% u 2021. godini). S obzirom na izvanredne okolnosti Povjerenstvo smatra prihvatljivim što upravo te mjere najviše utječu na kretanje strukturnog deficita. Međutim, s obzirom da u 2022. godini, unatoč ukidanju tih mjera koje premašuju i predviđeni porast javnih investicija, nije primjetna korekcija strukturnog deficita, Povjerenstvo upozorava da je prilikom izrade proračuna za 2022. godinu potrebno izaći s ambicioznijim planom konsolidacije, posebice s obzirom na dodatne uštede od kamata. Očekivano ukidanje opće klauzule o odstupanju od 2023. godine znači da bi javne financije trebale ići u smjeru konsolidacije manjka prema srednjoročnom proračunskom cilju od 1% i to po stopi od barem 0,5 postotnog boda godišnje, što postojeći Program konvergencije ne pokazuje. Također je potrebno rast tekućih rashoda ograničiti znatno ispod očekivanih visokih stopa realnog rasta.

Prijedlog Izmjena i dopuna državnog proračuna za 2021. godinu

Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. prepoznaje stabilizaciju proračunskih prihoda u 2021. godini, ali i daljnje povećanje rashoda radi financiranja borbe protiv epidemije, povećanih rashoda u zdravstvu te za podršku radnicima i poduzećima najviše pogođenim krizom u cilju očuvanja gospodarskog potencijala.

Blago povećanje prihoda državnog proračuna u 2021. godini pretpostavlja oporavak gospodarskih aktivnosti, imajući u vidu i učinke poreznih izmjena za 2021. godinu te

predviđeno povlačenje sredstava iz fondova EU. Sukladno navedenom, planirani ukupni prihodi u 2021. iznose 150,3 mlrd. kuna. Povećanje proračunskih prihoda za 3 mlrd. kuna ili 2,1% u odnosu na prethodni plan za 2021. godinu, u prvom se redu odnosi na pomoći iz fondova EU u iznosu od 1,4 mlrd. kuna. Kod poreznih prihoda predviđa se povećanje od 336,7 mil.kuna, u prvom redu po osnovu prihoda od porez na dobit i poreza na robu i uslugu, uz neznatno smanjenje prihoda od poreza na dodanu vrijednost, kao posljedica neizvjesnosti vezanih uz turističku sezonu i osobnu potrošnju u 2021. godini.

Prijedlogom izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. godinu (dalje u tekstu: rebalans) ukupni rashodi su u odnosu na izvorni plan za 2021. godinu povećani za 9,4 mlrd. kuna (6%), što je posljedica preraspodjele unutar proračuna u cilju osiguravanja sredstava za funkcioniranje zdravstva, financiranja daljnjih mjera i aktivnosti u borbi s epidemijom te osiguravanja sredstava za rashode za zaposlene u školstvu. Sukladno navedenom, ukupni rashodi u 2021.godini prvotno su planirani u iznosu od 157,9 mlrd. kuna, a rebalansom se predviđa njihovo daljnje povećanje na 167,3 mlrd.kuna. Najveće povećanje rashoda u 2021. godini koja se financiraju iz izvora koji utječu na rezultat državnog proračuna u odnosu na Državni proračun za 2021. godinu planirano je za sanaciju i ulaganja u zdravstvo (4,2 mlrd. kuna), za potpore radnicima i poduzećima pogođenih koronavirusom (2,4 mlrd. kuna) te za rashode za zaposlene (1,3 mlrd. kuna). Prijedlozi izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. godinu odražavaju namjeru za umjerenom konsolidacijom javnih financija te Povjerenstvo predlaže Vladi Republike Hrvatske da napravi evaluaciju prijašnjih i sadašnjih aktivnosti u zdravstvu i gospodarstvu kako bi se utvrdili njihovi stvarni fiskalni učinci na razvoj gospodarstva. Povjerenstvo smatra da je nužno i potrebno procijeniti buduće rizike proračunskih rashoda, posebice imajući u vidu sve veće dugove zdravstvenog sustava, sustav plaća u javnom sektoru ili značajne potencijalne obveze po osnovu izdanih državnih jamstava.

Ukupan rezultat dovest će do manjka državnog proračuna od 17 mlrd. kuna ili 4,3% BDP-a. Opća država prema ESA 2010 metodologiji imat će manjak u iznosu od 15,3 milijarde kuna ili 3, 8% BDP-a.