



Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/20-10/06

Broj: 6524-3-21

Zagreb, 21. rujna 2021.

13. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2021. godine i Smjernicama za izradu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. i projekcijama za 2023. i 2024.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na 8. sjednici održanoj 21. rujna 2021. godine raspravilo Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2021. godine, koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila 9. rujna 2021. godine i Smjernice za izradu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. i projekcije za 2023. i 2024., koje je Vlada usvojila 29. srpnja 2021. godine.

Ostvarena kretanja u 2021. godini upućuju na brži oporavak od ranije projiciranog, čemu su doprinijele poduzete fiskalne mjere za ublažavanje posljedica pandemije. Povjerenstvo i poziva Vladu da prilikom izrade prijedloga proračuna za 2022. svoje projekcije rasta prilagodi najnovijim kretanjima, ali i izbjegava donošenje mjera s trajnim negativnim učinkom na javne financije. Povjerenstvo upozorava da bi se u uvjetima očekivanog nastavka rasta hrvatsko gospodarstvo moglo uskoro suočiti s ograničenjima koji proizlaze iz niske stope potencijalnog rasta koju je potrebno povećati kroz reforme i ulaganja. Stoga je već od 2022. očekivani oporavak i ukidanje kriznih mjera potrebno iskoristiti za snažniju konsolidaciju javnih financija, te osigurati punu primjenu fiskalnih pravila od 2023. godine.

Svjetsko i hrvatsko gospodarstvo već drugu godinu zaredom ugrožava pandemija bolesti COVID-19 zbog koje je bilo nužno snažno financirati zdravstvene intervencije i druge mjere kako bi se ublažile njene gospodarske i socijalne posljedice, uključujući i podršku oporavku i povećanju otpornosti gospodarstva. Kako bi se to omogućilo, primijenjene su odredbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: ZFO) i Pakta o stabilnosti i rastu (SGP) kojima je dozvoljeno privremeno odstupanje od numeričkih pravila, ali uz uvjet zaštite srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija.

Poduzete mjere ekonomske politike na nacionalnoj i globalnoj razini, u uvjetima rasta otpornosti prema koronavirusu prvenstveno kroz procjepljivanje stanovništva i unaprjeđenje načina liječenja, pridonose postepenoj normalizaciji života i ubrzanom gospodarskom oporavku. Predviđa se da će ekonomska aktivnost doseći predpandemijsku razinu već 2022.

godine, zbog čega je potrebno osigurati normalizaciju fiskalne politike i dugoročnu održivost javnih financija. Zbog visoke razine javnog duga i niske stopa potencijalnog rasta hrvatskog gospodarstva, nužno je već od 2022. pristupiti snažnijoj konsolidaciji javnih financija, pri čemu raspoloživa sredstva, posebice ona iz Mehanizma za oporavak i otpornost (dalje u tekstu: MOO), trebaju pridonijeti povećanju gospodarskog potencijala i dugoročne održivosti javnih financija. Fiskalna pravila iz preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu osmišljena su na način da u „normalnim“ okolnostima osiguraju vođenje protuciklične politike. Prelazak na „normalni“ način djelovanja u uvjetima ostvarenog oporavka, zahtijeva od Hrvatske ukidanje fiskalnih poticaja, što bi moglo ugroziti očekivani rast u slučaju pogoršanja epidemijske situacije. U smislu postepene prilagodbe i izbjegavanja naglog zaoštavanja fiskalne politike treba promatrati i komunikaciju Europske komisije o nastavku fiskalne podrške i odgodi primjene numeričkih fiskalnih pravila i u 2022. godini¹, te najavljenju raspravu o njihovoj reformi, o čemu će svoj stav Povjerenstvo dati na svojoj idućoj sjednici. No, unatoč privremenoj odgodi pune primjene numeričkih fiskalnih pravila, Povjerenstvo podsjeća kako je potrebno kontinuirano pratiti i sagledavati fiskalnu poziciju te poziva Vladu da prilikom predstavljanja proračunskih dokumenata prikaže analizu fiskalnih pravila i osigura njihovo poštivanje u razdoblju od 2023. u kojem će fiskalna pravila biti ponovno aktivna.

Izvršenje državnog proračuna Republike Hrvatske u prvom polugodištu 2021.

Ekonomska aktivnost Republike Hrvatske ubrzano se oporavlja te se očekuje da će uskoro doseći predpandemijsku razinu mogla. Takva kretanja pogoduju oporavku i rastu proračunskih prihoda, što pridonosi smanjenju proračunskog manjka. Istodobno, proračunski rashodi nastavljaju rasti što se velikim dijelom može povezati s mjerama usmjerenim borbi protiv posljedica pandemije. U takvim okolnostima Povjerenstvo podsjeća na potrebu da se oporavak iskoristi za fiskalnu konsolidaciju kroz kontrolu rasta rashoda i njihovim preusmjeravanjem u područja koja će u što većoj mjeri pridonijeti potencijalnom rastu.

Državnim proračunom Republike Hrvatske za 2021. (Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. iz lipnja 2021.), ukupni prihodi planirani su u iznosu od 150,2 mlrd.kn, a u prvom polugodištu 2021. ostvareni su u iznosu od 74,1 mlrd.kn što je 49,3% godišnjeg plana. U odnosu na isto razdoblje iz 2020., ukupni prihodi veći su za 13,7 mlrd.kn ili 22,8%.

U strukturi poreznih prihoda u prvoj polovici 2021. prikupljeno je 37,5 mlrd.kn u odnosu na plan koji je predviđao 32 mlrd.kn, što predstavlja povećanje od 16,9% (46,9% godišnjeg plana). Najznačajniji rast poreznih prihoda zabilježen je kod poreza na dodanu vrijednost, poreza na dobit te posebnih poreza i trošarina. Prihodi od poreza na dodanu vrijednost u prvom polugodištu 2021. godine iznose 24,6 mlrd.kn (povećanje od 19,5% ili 45,9% godišnjeg plana), od poreza na dobit 4,9 mlrd.kn (povećanje od 19,1% ili 58,9% godišnjeg

¹ Dostupno na https://ec.europa.eu/info/system/files/com-2021-500_en.pdf.

plana), od posebnih poreza i trošarina 7 mlrd.kn (povećanje od 8,5% ili 44,5% godišnjeg plana), dok prihodi od doprinosa iznose 12,1 mlrd.kn (povećanje od 15,9% ili 48,4% godišnjeg plana). Povećanje poreznih i prihoda od doprinosa rezultat je pojačane gospodarske aktivnosti i povećanja zaposlenosti. Nadalje, prihodi od pomoći u prvom polugodištu 2021. godine iznose 12,4 mlrd.kn (povećanje od 19,4%), i odnose se na projekte koji su najvećim dijelom financirani iz proračuna Europske unije.

Ukupni rashodi državnog proračuna u 2021. planirani su u iznosu od 167,4 mlrd.kn, a u prvom polugodištu 2021. izvršeni su u iznosu od 84 mlrd.kn (50,2% godišnjeg plana), što u odnosu na isto razdoblje 2020. predstavlja porast za 6,9 mlrd.kn ili 8,9%.

Rashodi poslovanja izvršeni su u iznosu od 81,9 mlrd.kn (51,5% godišnjeg plana) te su na međugodišnjoj razini povećani za 7 mlrd.kn. Najznačajnije povećanje rashoda zabilježeno je u području zdravstva, gdje je 1,6 mlrd.kn izdvojeno za podmirenje dijela dugova prema dobavljačima i 2,7 mlrd.kn za transfere Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje. Povećanje rashoda zabilježeno je i kod zaposlenih u javnom sektoru i izdvajanja za mirovina, koji su na međugodišnjoj razini povećani za 1,9 mlrd.kn.

Unatoč činjenici kako je dio dospjelih obveza zdravstvenog sustava podmiren, te obveze i dalje nekontrolirano rastu. Također, na pojedinim pozicijama, posebice rashodima za plaće i mirovine, neće biti dovoljno sredstava te će biti potrebno osigurati dodatna sredstva za njihovo financiranje.

Razlika ukupnih prihoda i rashoda državnog proračuna u prvoj polovici 2021. iznosi 9,8 mlrd.kn (2,5% BDP-a, ili 57,7% godišnjeg plana). U odnosu na isto razdoblje 2020. kada je iznosio 16,7 mlrd.kn, deficit je manji za 6,9 mlrd.kn. Na razini opće države, ukupni manjak iznosi 9 mlrd.kn (2,3% BDP-a ili 48% godišnjeg plana). S obzirom na pozitivna ekonomska kretanja manjak na razini cijele 2021. godine mogao bi biti manji od planiranih 18,8 mlrd.kn (ili 4,7% BDP-a). Time bi i manjak opće države prema ESA metodologiji mogao biti nešto manji od planiranih 3,8% BDP-a u 2021. godini.

Smjernice za izradu državnog proračuna za 2022. i projekcija za 2023. i 2024.

Smjernice za izradu državnog proračuna predstavljaju dokument u kojem se širi, opći proračunski plan na razini opće države predstavljen u Programu konvergenciju od 29. travnja 2021. prevodi na nacionalnu metodologiju koja se koristi za izradu državnog i proračuna drugih jedinica koje spadaju u opću državu.

Povjerenstvo je u svojem 12. stajalištu od lipnja 2021. ocijenilo Program konvergencije i zaključilo nekoliko stvari. Prvo, Povjerenstvo je pozvalo Vladu da prilikom izrade prijedloga proračuna za 2022. godinu revidira svoje korekcije sukladno ostvarenjima tijekom ljeta 2021. i očekivanoj dinamici povlačenja sredstava MOO-a, te zadrži konzervativni pristup planiranju proračunskih prihoda. Drugo, Povjerenstvo je podsjetilo da i u uvjetima privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila proračunski dokumenti trebaju sadržavati ocjenu strukturnog deficita koja bi omogućila kvalitetnije sagledavanje stanja javnih financija i pridržavanje numeričkih fiskalnih pravila od 2023. godine. Treće, Povjerenstvo je upozorilo

da je prilikom izrade proračuna za 2022. godinu potrebno izaći s ambicioznijim planom konsolidacije s obzirom na očekivani oporavak, a rast tekućih rashoda ograničiti znatno ispod očekivanih visokih stopa realnog rasta.

Makroekonomske projekcije

Makroekonomske projekcije iz Smjernica za 2022. sastavljene su još u ožujku 2021. i nisu pretpostavile tako snažan i brz oporavak gospodarstva koje je u prvoj polovici 2021. godine poraslo 7,5% u odnosu na isto razdoblje 2020. , a snažan rast nastavljen je i u trećem tromjesečju. S druge strane, projekcije iz Smjernica vrlo su optimistične u pogledu iznosa i učinka korištenja sredstava MOO-a u idućem financijskom razdoblju. Uz takve pretpostavke Smjernice predviđaju 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.

ZFO zahtijeva da makroekonomske projekcije moraju biti usklađene s projekcijama Europske komisije. Europska komisija je u srpnju 2021. objavio novu projekciju² u kojoj je temeljem tada dostupnih podataka povećao očekivani rast hrvatskog gospodarstva na 5,4% u 2021. i 5,9% u 2022. godini, pri čemu očekuje i znatno sporiji rast cijena.

Ovakve projekcije i ostvarena kretanja u drugom i trećem tromjesečju 2021. ukazuju da su projekcije iz Smjernica kao i ljetne projekcije Europske komisije podcijenjene i potrebno ih je ažurirati prilikom izrade sljedećih proračunskih dokumenata (izmjena i prijedloga proračuna). S druge strane, Vlada je optimistična u pogledu projekcija za naredno razdoblje, posebice ukoliko se ostvari ubrzani oporavak već u ovoj 2021. godini. U takvim okolnostima jaz proizvodnje zatvara se već u 2022. i Hrvatska će ponovno biti suočena s ograničenjima niske stope potencijalnog rasta za čije je povećanje potrebno provođenje reformi i dodatna ulaganja u izvore rasta.

Povjerenstvo upozorava i na povećanje inflacije uslijed rasta cijena sirovina i proizvođačkih cijena na međunarodnom tržištu, i na koje bi dodatno mogli utjecati i domaći čimbenici, posebice na strani ponude radne snage uslijed iseljavanja i nepovoljne demografske situacije. Također, iako je što učinkovitije povlačenje i potrošnja sredstava iz MOO-a poželjno uslijed većih multiplikativnih učinaka potrošnje tih sredstava na BDP i povećanja gospodarskog potencijala, njihovo pojačano korištenje moglo bi stvoriti dodatni pritisak u sektorima poput logistike ili građevinarstva koji su već sada suočeni sa značajnim ograničenjima na strani ponude.

Proračunske projekcije

S obzirom na potrebne korekcije makroekonomskih projekcija, ostvarenih kretanja, a time i dijela proračunskih stavaka, Povjerenstvo pozdravlja nastavak dosadašnje prakse

² Dostupno na https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2021-economic-forecast_en.

konzervativnog planiranja proračunskih prihoda koji se ogleda u znatnom smanjenju udjela prihoda u BDP-u i koji se smanjuje s 37,7% BDP-a u 2021. na 33,9% u 2024. godini. Istovremeno, kao i u prethodnim stajalištima, poziva Vladu da napravi evaluaciju i procjenu rizika prethodnih i trenutno važećih aktivnosti te prihoda i rashoda, posebice u pogledu napravljenih poreznih izmjena kako bi se stekao uvid njihovih stvarnih fiskalnih učinaka.

Predložene projekcije iz Programa konvergencije ukazuju da je planirani porast proračunskih rashoda manji od potencijalnog rasta. Ovakav pristup, koji je sadržan i u fiskalnim pravilima, osigurava da u razdoblju oporavka automatski nastupa fiskalna konsolidacija. Ukupni rashodi opće države smanjuju se s 55,4% BDP-a, koliko su iznosili i u 2020. godini, na 50,5% u 2024. godini, što predstavlja dobar smjer. Međutim, planirani rashodi su i nadalje značajno veći nego u predpandemijskom razdoblju (47,1% BDP-a u 2019.). U takvim okolnostima Povjerenstvo smatra da je potrebno tražiti dodatne modalitete ograničenja rasta rashoda, pri čemu je važno da ta konsolidacija ne ugrozi reforme i investicije nužne za osiguranje bržeg rasta.

Povjerenstvo upozorava na određene teškoće koji su posljednjih godina prisutni kod planiranja rashoda. Sustav zdravstva kontinuirano bilježi znatne gubitke koje je potrebno pokrivati iz državnog proračuna, što je posebice bilo izraženo tijekom pandemije. Uz to, prisutan je kontinuirani problem nedovoljnog planiranja (potplaniranja) potrebnih rashoda za plaće i mirovine koji se redovito usklađuju rebalansima. Konačno, ostvareni rast cijena mogao bi dodatno otežati planirane rashode i stvoriti dodatni pritisak za njihov rast, posebice onih koji su povezani s investicijama. Iako se većina investicija planira financirati sredstvima EU, porast cijena i usporena dinamika njihovog provođenja mogli bi staviti dodatni pritisak na javne rashode.

Planirani proračun ukazuje da će se tijekom planiranog razdoblja ostvariti značajno smanjenje deficita opće države o očekivanih 3,8% u 2021. godini na 1,5% u 2024. godini. Međutim, ovakva kretanja u velikoj mjeri proizlaze iz očekivanog oporavka i cikličke su prirode. U uvjetima niske razine potencijalnog rasta, predviđeni rast dovest će do naglog otvaranja pozitivnog jaza proizvodnje već iduće 2022. godine.

Povjerenstvo podsjeća da će se u slučaju očekivanog gospodarskog rasta u 2023. ostvariti svi uvjeti za ponovnim aktiviranjem numeričkih fiskalnih pravila, što će zahtijevati godišnju korekciju strukturnog manjka od 0,5 postotna boda godišnje do postizanja minimalnog srednjoročnog proračunskog cilja koji iznosi -1% BDP-a. Iako Povjerenstvo smatra kako bi nagla fiskalna konsolidacija mogla ugroziti ostvareni oporavak, upravo je 2022. godina prilika za značajnije ublažavanje fiskalne podrške, dok u uvjetima snažnog rasta u narednim godinama treba težiti jačoj fiskalnoj konsolidaciji u skladu s fiskalnim pravilima. Povjerenstvo upozorava da u postojećem prijedlogu Smjernica za 2022. ti zahtjevi nisu zadovoljeni te da bi konsolidacija javnih financija u nadolazeće tri godine trebala biti značajnija kako bi se navedeni uvjeti ispunili.

Povjerenstvo pritom podsjeća da ključni čimbenik fiskalne održivosti proizlazi iz rasta gospodarskog potencijala koji služi kao osnovica za financiranje javne potrošnje. Povjerenstvo snažno poziva na što bržu konsolidaciju na svim razinama te pripremu što većeg broja kvalitetnih i održivih projekata kojima bi se u što većoj povukla sredstva za jačanje oporavka i otpornosti gospodarstva, ali izazove vidi u postojećim kapacitetima i sveopćoj volji za provođenje nužno potrebnih strukturnih reformi u okviru cjelokupnog javnog sektora, posebice u zdravstvu, javnoj upravi i obrazovanju, ali i u drugim sektorima. Vlada mora na svim razinama inzistirati i uložiti maksimalne napore kako bi se, s jedne strane, jasno i nedvosmisleno krenulo u nužno potrebne reforme i povećala učinkovitost javne potrošnje te, s druge strane, privuklo što veći iznosi sredstava iz fondova Europske unije. Fokus mora biti na projektima koji će donijeti najveću dodanu vrijednost za gospodarstvo te doprinos za rast potencijalnog BDP-a, što će svakako utjecati i na povećanje fiskalne održivosti domaćeg gospodarstva.

Važnost rasta gospodarstva za fiskalnu održivost najbolje se ogleda u kretanju omjera javnog duga u BDP-a. Tijekom ove dvije pandemijske godine taj omjer je snažno porastao kako zbog osiguranja potrebne fiskalne podrške tijekom recesije tako i pada osnovice. U uvjetima očekivanog gospodarskog poleta očekuje se njegovo smanjenje s 88,7% u 2020. na 86,6% u 2021., 82,5% u 2022., 79,5% u 2023. i 76,8% u 2024. godini. Očekivano smanjenje tog omjera u trogodišnjem proračunskom razdoblju iznosi gotovo 10 postotnih bodova ili preko 3 postotna boda godišnje, čime će biti ostvareno fiskalno pravilo duga. Međutim, omjer duga i nadalje će biti znatno veći nego prije pandemije, te će biti potrebno ulagati kontinuirani napor za osiguranje fiskalne održivosti.