



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/21-09/48

URBROJ: 65-21-02

Zagreb, 14. lipnja 2021.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem ***Izvešće o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2020. godinu***, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora u skladu s odredbom članka 29. stavka 1. Zakona o fiskalnoj odgovornosti ("Narodne novine", broj 111/18), dostavilo Povjerenstvo za fiskalnu politiku, aktom od 10. lipnja 2021. godine.

Za svoju predstavnicu, koja će u njegovo ime sudjelovati u radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Povjerenstvo je odredilo Grozdanu Perić, predsjednicu Povjerenstva za fiskalnu politiku.

PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković



Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Zagreb, 10. lipnja 2021.



Hs**NP*021-12/21-09/48*6524-3-21-01**Hs

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primijeno: 11-06-2021		
Način: 021-12/21-09/48	U-1, od: 65	
Ured: 6524-3-21-01	Pril: 1	Str: 0

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Izvješće o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2020. godinu

Na temelju članka 29., stavak 1. Zakona o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, broj 111/2018.) Povjerenstvo izvješćuje Hrvatski sabor o svom radu najmanje jednom godišnje.

Za svog predstavnika, koji će sudjelovati u radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Povjerenstvo je odredilo Grozdanu Perić, predsjednicu Povjerenstva za fiskalnu politiku.

S poštovanjem,

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Grozdana Perić, dipl.oec.

Privitak: kao u tekstu

(u papirnatom obliku i CD-u)



REPUBLIKA HRVATSKA
Povjerenstvo za fiskalnu politiku

IZVJEŠĆE O RADU
POVJERENSTVA ZA FISKALNU POLITIKU
ZA 2020. GODINU

Zagreb, lipanj 2021. godine

1. O Povjerenstvu za fiskalnu politiku

Povjerenstvo za fiskalnu politiku je neovisno i samostalno fiskalno javno tijelo usmjereno promicanju srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija osnovano Zakonom o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, broj 111/18) kojim je prenesena EU Direktiva 2011/85 o zahtjevima za nacionalne proračunske okvire.

Javne financije ključne su za izvršavanje uloga države definiranih Ustavom, pa je i njihova srednjoročna i dugoročna održivost nužna za društveno i gospodarsko blagostanje. Održivosti javnih financija postiže se uspostavljanjem, primjenom i jačanjem fiskalnih pravila i pravila za osiguranje fiskalne odgovornosti na temelju kojih Vlada Republike Hrvatske utvrđuje i provodi fiskalnu politiku. Fiskalna pravila definirana su u skladu s pravilima Europske unije.

Zadaće Povjerenstva definirane su u Zakonu o fiskalnoj odgovornosti velikim dijelom su usmjerene na ta pravila i uključuju:

- razmatranje i procjena rizika primjene fiskalnih pravila utvrđenih u člancima 6., 7. i 8. ovoga Zakona, u srednjoročnim proračunskim dokumentima i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna
- razmatranje i usporedba makroekonomskih i proračunskih projekcija iz srednjoročnih proračunskih dokumenata s posljednje dostupnim projekcijama Europske komisije
- praćenje ispunjavanja preporuka Vijeća Europske unije u svrhu rješavanja stanja prekomjernog proračunskog manjka i javnog duga
- davanje mišljenja Vladi o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila iz članaka 6., 7. i 8. ovoga Zakona, u slučaju izvanrednih okolnosti iz članka 10. ovoga Zakona.

Povjerenstvo čini sedam članova koje imenuje Hrvatski sabor na mandat od pet godina. Predsjednik Povjerenstva imenuje se temeljem javnog poziva dok se šest članova imenuju iz reda istaknutih znanstvenika i stručnih djelatnika zaposlenih i na prijedlog Državnog ureda za reviziju, Ekonomskog instituta, Zagreb, Instituta za javne financije, Hrvatske narodne banke, te ekonomskih i pravnih fakulteta sveučilišta u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci.

Odbor za financije i državni proračun je 2019. godine u dva puta objavio javni poziv za predsjednika Povjerenstva, na kojima nije izabran nijedan kandidat(kinja). U 2020. godini zbog epidemiološke situacije javni poziv uopće nije proveden. Na temelju članka 40., stavak 3. Zakona o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, broj 118/18.) do izbora predsjednika Povjerenstva, u skladu s odredbama glave VI. ovoga Zakona, dužnost predsjednika obavlja predsjednik Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora koji je predsjednik Povjerenstva za fiskalnu politiku u skladu s Odlukom o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku („Narodne novine“, broj 156/13.). U vrijeme dok nije izabran predsjednik Povjerenstva temeljem javnog poziva, Povjerenstvo nastavilo je djelovati prema prijelaznim odredbama pod predsjedanjem predsjednice Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora, gospođe Grozdane Perić. U takvim uvjetima nije mogao biti donijet novi Poslovnik niti uspostavljen Ured povjerenstva iz čl.40 Zakona o fiskalnoj odgovornosti, već je

Povjerenstvo nastavilo djelovati prema starom Poslovniku i Zakonu, u okviru Hrvatskog sabora.

Članovi Povjerenstva za fiskalnu politiku imenovani su 12. srpnja 2019. godine

- mr. Vesna Kasum, predstavnica Državnog ureda za reviziju
- dr. sc. Maruška Vizek, predstavnica Ekonomskog instituta Zagreb
- dr. sc. Vjekoslav Bratić, predstavnik Instituta za javne financije
- dr. sc. Maroje Lang, predstavnik Hrvatske narodne banke
- izv. prof. dr. sc. Domagoj Karačić (iz reda predstavnika ekonomskih fakulteta)
- doc. dr. sc. Zoran Šinković (iz reda predstavnika pravnih fakulteta).

Članovi Povjerenstva su na sjednici 24. rujna 2019. godine, sukladno čl.17(5) Zakona o fiskalnoj odgovornosti, za zamjenika predsjednika izabrali dr.sc. Maroja Langa.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku imalo je svoju prvu konstituirajuću sjednicu 24. rujna 2019. godine.

2. Fiskalna politika i ocjena stanja javnih financija u 2020. godini

Dok je 2019. godinu obilježio nastavak pozitivnih gospodarskih kretanja i pokazatelja iz proteklih godina (proračun opće države treću je godinu za redom ostvario višak od 1,6 milijarde kuna ili 0,4% BDP-a, strukturni saldo iznosio je od -0,6% do -1,2% BDP-a te je srednjoročni proračunski cilj od -1,75% BDP-a bio ispunjen, udjel javnog duga u BDP-u u Republici Hrvatskoj smanjen je na 73,2%), međutim 2020. godinu obilježili su sasvim suprotna kretanja.

Naime, nakon višegodišnjeg povoljnog razdoblja ekonomskog rasta tijekom kojih je stanje javnih financija poboljšano, u 2020. godini izbila je pandemija bolesti COVID-19 koja je u Republici Hrvatskoj dovela do velikog gospodarskog pada uslijed poduzetih mjera zatvaranja aktivnosti i ograničenja kretanja usmjerenih ograničenju širenja virusa CoV-SARS-2.

Vlada Republike Hrvatske je na prijedlog Povjerenstva 2. travnja 2020. godine donijela Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila. No, unatoč privremenoj odgodi fiskalnih pravila za 2020. godinu Povjerenstvo za fiskalnu politiku u svojim je stajalištima radi osiguranja srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija stalno, između ostalih, snažno naglašavalo potrebu:

- pozornog praćenja ekonomskih i proračunskih ostvarenja te pravodobne reakcije ekonomske politike u slučaju većih odstupanja;
- racionalizacije te promjene prvotno planiranih aktivnosti u državnom proračunu i drugim financijskim planovima za 2020. godinu kako bi se što bolje mogao iskoristiti ograničeni fiskalni potencijal za financiranje nužnih mjera za borbu protiv posljedica epidemije;
- privremenosti, ciljanoj usmjerenosti i efikasnosti predviđenih mjera fiskalne politike za ublažavanje posljedica pandemije, ali i zbog visokog javnog duga i niske stope potencijalnog rasta. Zbog toga je Povjerenstvo izvršnu vlast pozvalo da odgodi primjenu onih mjera koje ne ispunjavaju kriterije vezane uz privremenu odgodu primjene fiskalnih pravila (npr. nastavak smanjenja stopa poreza na dobit i dohodak) te
- provođenja korjenitih reformi i investicija koje će omogućiti snažniji rast u budućnosti, pri čemu je najvažnije što kvalitetnije i u što bržem roku iskoristiti sredstva iz fondova Europske unije te ih usmjeriti u održive projekte koji će pridonijeti budućem ekonomskom rastu.

3. Sjednice i stajališta Povjerenstva za fiskalnu politiku u 2020. godini

Tijekom 2020. godine Povjerenstvo je nastavilo djelovati u skladu s prijelaznim odredbama i pripisanim zadaćama iz čl. 22. Zakona o fiskalnoj odgovornosti te je unatoč negativnoj epidemiološkoj situaciji sjednice održavalo elektroničkim putem.

Povjerenstvo je u 2020. godini održalo 4 sjednice na kojima je donijelo 6 stajališta koja su objavljena na mrežnoj stranici Povjerenstva.

3. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku održana 30. ožujka 2020. godine

- *5. stajalište* o gospodarskim i fiskalnim posljedicama epidemije bolesti COVID-19, te primjeni fiskalnih pravila tijekom kriznog razdoblja

4. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku održana 11. svibnja 2020. godine

- *6. stajalište* o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2020. godinu i Programu konvergencije za 2020. i 2021. godinu

5. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku održana 22. rujna 2020. godine

- *7. stajalište* o Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2020. godine,
- *8. stajalište* o Prijedlogu godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu i Prijedlogu godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2019. godinu

6. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku održana 2. studenoga 2020. godine

- *9. stajalište* o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2020. godinu,
- *10. stajalište* o Prijedlogu državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu i projekcijama za 2022. i 2023. godinu

U nastavku navodimo stajališta Povjerenstva.

5. stajalište Povjerenstva o fiskalnoj politici o gospodarskim i fiskalnim posljedicama epidemije bolesti COVID-19, te primjeni fiskalnih pravila tijekom kriznog razdoblja od 30. ožujka 2020. godine

Pandemija bolesti COVID-19 uzrokovana virusom SARS-CoV-2 i mjere za obuzdavanje njenog širenja veliki su šok za svjetsko i hrvatsko gospodarstvo i stanje javnih financija. Veliko usporavanje gospodarskih aktivnosti dovest će do snažnog pada javnih prihoda. Istodobno će provedba nužnih zdravstvenih intervencija, spašavanje i podrška posrnulom gospodarstvu tijekom i nakon epidemije utjecati i na porast javne potrošnje. Sve će to dovesti do znatnog porasta proračunskog manjka i javnog duga.

Povjerenstvo podsjeća da Zakon o fiskalnoj odgovornosti i pravila Pakta o stabilnosti i rastu Europske unije prepoznaju mogućnost nastanka sličnih poremećaja i omogućavaju primjeren odgovor fiskalne politike radi ublažavanja negativnih posljedica krize. Tako Zakon o fiskalnoj odgovornosti u čl.10(3) predviđa mogućnost privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila u slučaju izvanrednih okolnosti, sukladno pravilima Europske unije, pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjem roku. Pravila Pakta o stabilnosti i rastu dozvoljavaju privremeni porast proračunskog deficita u dva slučaja, pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjem roku. Prvi slučaj se odnosi na nastanak događaja izvan kontrole države, u kojem je dozvoljeno financiranje dodatnih aktivnosti izravno povezanih s tim događajem. Drugi slučaj, koji je sada aktiviran po prvi put, odnosi se na stanje duboke ekonomske krize na razini Europske unije te omogućuje snažniji i koordinirani fiskalni odgovor na razini cijele Europske unije.

Povjerenstvo smatra kako je Odlukom o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 od 11. ožujka 2020. prepoznato postojanje izvanrednih okolnosti iz čl.10. Zakona o fiskalnoj odgovornosti te poziva Vladu RH da donese Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila.

Privremeno odgađanje primjene fiskalnih pravila omogućit će Vladi RH poduzimanje mjera za otklanjanje zdravstvenih, društvenih, gospodarskih i svih drugih posljedica ove epidemije koje će gotovo sigurno negativno utjecati na javne financije u kratkom roku. Bez obzira na privremeno odgađanje primjene fiskalnih pravila, **Povjerenstvo naglašava da je u ovako složenoj situaciji i dalje nužno voditi računa o dugoročnoj održivosti javnih financija.**

Mjere fiskalne politike povezane s epidemijom mogu se podijeliti na tri skupine. Prva se odnosi na financiranje zdravstvene intervencije radi suzbijanje epidemije. Druga skupina mjera odnosi se na nužnu financijsku podršku radnicima i gospodarskim subjektima koji su posebno pogođeni epidemijom radi zadržavanja potencijala hrvatskog gospodarskog i njihovog što bržeg i lakšeg aktiviranja nakon normalizacije stanja. Treća skupina mjera odnosi se na povećanje javne potrošnje i investicija radi poticanja domaće aktivnosti u razdoblju jenjavanja epidemije. Takve mjere mogu u kratkom roku dodatno opteretiti državni

proračun, ali su nužne za reaktiviranje gospodarske aktivnosti i osiguranje dugoročne održivosti javnih financija.

Povjerenstvo ističe i kako Vlada prilikom donošenja mjera tijekom trajanja izvanrednih okolnosti može odstupiti od ciljane razine proračunskog manjka i smanjenja javnog duga, ali te mjere ujedno moraju biti kratkotrajne i ciljane kako bi se u što bržem i kraćem roku riješile društvene i gospodarske posljedice epidemije.

S tim u vezi, Povjerenstvo poziva Vladu Republike Hrvatske, jedinice lokalne uprave, te druga tijela u javnom sektoru, da čim prije razmotre promjenu planiranih aktivnosti u Državnom proračunu i drugim financijskim planovima za 2020. godinu kako bi se što bolje mogao iskoristiti ograničeni fiskalni potencijal za financiranje nužnih mjera za borbu protiv posljedica epidemije.

6. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za

2020. godinu i Programu konvergencije za 2020. i 2021. godinu od 22. svibnja 2020. godine

Povjerenstvo za fiskalnu politiku predložene proračunske planove smatra primjerenim sadašnjem stanju duboke recesije i ograničenog fiskalnog prostora, pod pretpostavkom da predviđene mjere ostanu kratkotrajne i usmjerene ublažavanju posljedica pandemije. Povjerenstvo upozorava na izražene negativne makroekonomske rizike koji traže kontinuirano praćenje ekonomske pozicije i pravodobnu korekciju fiskalne politike radi osiguranja srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija.

Svjetsko i hrvatsko gospodarstvo nalazi se u izvanrednim okolnostima koje su prouzročile brojne negativne posljedice zbog pandemije bolesti COVID-19. Uslijed ovih izvanrednih okolnosti Vlada je, u skladu s preporukom Povjerenstva od 30. ožujka 2020. godine, na sjednici održanoj 2. travnja 2020. godine donijela Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila, kojom se primjena numeričkih fiskalnih pravila iz članaka 6., 7., 8. i 9., a sukladno članku 10. Zakona o fiskalnoj odgovornosti i pravilima Europske unije, privremeno odgađa.

Glavni cilj Zakona o fiskalnoj odgovornosti (ZFO) je osiguranje i održavanje fiskalne odgovornosti, transparentnosti i srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija. Taj cilj se postiže uspostavljanjem, primjenom i jačanjem fiskalnih pravila temeljem kojih Vlada utvrđuje i provodi fiskalnu politiku. Odredbe ZFO-a, preuzete iz pravnih akata Europske unije, u slučaju negativnog događaja izvan kontrole država članica ili duboke ekonomske krize na razini Europske unije predviđaju mogućnost odstupanja od ispunjenja numeričkih pravila, a sve kako bi se zaštitom gospodarskog potencijala osigurala srednjoročna i dugoročna održivost javnih financija. Stoga je u uvjetima privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila nužno analizirati stanje te srednjoročnu i dugoročnu održivost javnih financija.

Pri razmatranju proračunskih dokumenta, Povjerenstvo se u prvom redu koncentriralo na ocjenu vjerodostojnosti i realističnosti makroekonomskih i proračunskih projekcija, njihovu usporedbu s najnovijim projekcijama Europske komisije (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, bez razmatranja numeričkih fiskalnih pravila.

1. Makroekonomske projekcije

Analizom proračunskih dokumenata, Povjerenstvo je utvrdilo da:

- Program konvergencije i Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020. počivaju na jedinstvenoj makroekonomskoj projekciji;
- makroekonomske i proračunske projekcije razmjerno su optimistične i ne uključuju moguće učinke ostvarenja negativnih rizika, koji su potencijalno veliki te
- makroekonomske i proračunske projekcije iz Programa konvergencije ne odstupaju značajnije od posljednje projekcije Europske komisije od 6. svibnja 2020. Naime, EK u 2020. očekuje pad hrvatskog BDP-a od 9,1% te rast BDP-a od 7,5% u 2021.), dok Program konvergencije u 2020. predviđa pad od 9,4% te rast BDP-a od 6,4% u 2021. Pri tome obje ove projekcije počivaju na zajedničkim i usklađenim pretpostavkama o kratkom trajanju epidemije.

Prema Programu konvergencije u 2020. godini najveći negativni doprinos padu BDP-a dolazi od domaće potražnje (-5,3 postotna boda) i neto izvoza (-3,3 postotna boda). Pretpostavljeno je da je prvi val epidemije ujedno i najveći, pa se najveći pad BDP-a očekuje u drugom tromjesečju 2020., s prijenosom dijela negativnih učinaka na treće tromjesečje 2020. uslijed slabe turističke sezone. No, rizici ostvarenja ovih makroekonomskih projekcija iz Programa konvergencije znatni su i naglašeno negativni, a vezani su, u prvom redu, za neizvjesnost intenziteta i trajanja epidemije te eventualne, financijski značajne, mjere nužne za njeno suzbijanje. Ekonomski rizici ostvarenja ovih projekcija prije svega odnose se na mogućnost znatno većeg inicijalnog pada BDP-a od projiciranog, snažniji pad potencijala hrvatskog gospodarstva, nedovoljno brz oporavak kao i prijenos novih negativnih šokova iz inozemstva.

S obzirom kako su rizici makroekonomskih projekcija dominantno negativni jer prikazuju slučaj najboljeg ishoda epidemiološke krize, **Povjerenstvo makroekonomske projekcije iz Programa konvergencije smatra nedovoljno konzervativnim**. Naime, s obzirom na stupanj neizvjesnosti i negativnih rizika projekcija, osnovni projekcijski scenarij trebao bi uključivati i učinke ostvarenja nekih od negativnih rizika. Dva su razloga zašto je konzervativniji pristup makroekonomskim projekcijama primjereniji. Prvi se odnosi na činjenicu da je projekcija proračunskih prihoda vezana za makroekonomske projekcije, što znači da bi u slučaju ostvarenja samo dijela negativnih rizika proračunski deficit i javni dug mogli biti veći od projiciranih. Nadalje, bez obzira na privremenu odgodu primjene numeričkih fiskalnih pravila, Vlada mora voditi računa o srednjoročnoj i dugoročnoj fiskalnoj održivosti, pa makroekonomske projekcije koje ne uključuju barem dio negativnih rizika, zanemaruju mogućnost trajnog povećanja razine deficita i javnog duga koji bi ugrozili fiskalnu održivost.

Stoga, Povjerenstvo makroekonomske i proračunske projekcije iz Programa konvergencije iz perspektive ZFO-a smatra primjerenim zbog sličnosti s projekcijama Europske komisije, ali upozorava na izražene negativne rizike koji upućuju na potrebu kontinuiranog praćenja makroekonomskih kretanja i pravodobnu prilagodbu fiskalne politike u slučaju njihovog ostvarenja.

2. Utjecaj proračunskih planova na srednjoročnu i dugoročnu fiskalnu održivost

Ovogodišnji Program konvergencije izrađen u skraćenom opsegu sukladno uputama Europske komisije sadrži makroekonomske i fiskalne projekcije za 2020. i 2021., s naglaskom na mjerama za ublažavanje posljedica epidemije, a izostavljena je standardna ocjena strukturnog salda, fiskalnih pravila i dugoročne održivosti javnih financija. U oba proračunska dokumenta (i u Programu konvergencije i u Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020.) nedostaje Izvještaj o primjeni fiskalnih pravila predviđen člankom 30. ZFO-a. **Povjerenstvo ističe kako je time izostala analiza srednjoročne fiskalne održivosti te poziva Ministarstvo financija da predviđene Izvještaje pripremi neovisno o odgađanju primjene fiskalnih pravila i uputama Europske komisije o nužnom sadržaju Programa konvergencije.**

U 2020. planirani saldo opće države prema ESA metodologiji, nakon tri godine nominalnog viška, značajno će se pogoršati i ostvariti će manjak u iznosu od -6,8% BDP-a (-2,4% u 2021.). S obzirom na intenzitet recesije, takva kretanja razmjerno su povoljna, te su uz optimistične pretpostavke i projekcije, rezultat i statističkog tretmana odgode uplata poreza i doprinosa, koji se, bez obzira na odgodu plaćanja, računaju kao prihod u godini nastanka obveze, što znači da će stvarni priljev sredstava biti znano manji.

U takvim uvjetima državni dug snažno će porasti s 73,2% u 2019. na 86,7% BDP-a u 2020. Osim statističkog tretmana odgode uplata, to je posljedica i povećanog predfinanciranja izdataka iz fondova Europske unije i smanjenja depozita države u odnosu na stanje s kraja 2019. godine. Predviđeni oporavak i pad proračunskog manjka u 2021. dovest će do smanjenja udjela javnog duga u BDP-u na 83,2%, što upućuje na kratkotrajni poremećaj i postepeni povratak na putanju predviđenu fiskalnim pravilima.

Kako ovogodišnji Program konvergencije ne sadrži izračun cikličke pozicije gospodarstva i strukturnog salda te s obzirom na izostanak Izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, Povjerenstvo je svoju ocjenu temeljilo na izračunima iz projekcije Europske komisije.

Stanje javnih financija ocjenjuje se strukturnim saldonom koji počiva na procjeni potencijalnog BDP-a, a koji je u kriznim vremenima posebno teško procijeniti. Dodatnu poteškoću čini i to što tekući makroekonomski šokovi utječu na promjenu ocjene prošlih kretanja. Zbog velikog gospodarskog pada u 2020. i postepenog oporavka u 2021., ocijenjeni potencijal hrvatskog gospodarstva je umanjen. Tako će prema projekcijama Europske komisije hrvatsko gospodarstvo u 2020. djelovati daleko ispod svog potencijala s procijenjenim negativnim jazom proizvodnje od visokih 6,1%. U takvim uvjetima, zbog pada prihoda i povećanih rashoda za nezaposlene, ciklička komponenta fiskalnog salda izrazito je negativna i iznosi 2,7% potencijalnog BDP-a. Ukoliko se taj izračun poveže s planovima iz Programa konvergencije, korespondirajući ciklički prilagođen fiskalni saldo se u 2020. procjenjuje na 4,1% BDP-a. S obzirom na duboku recesiju i odgodu primjene fiskalnih pravila na razini cijele Europske unije, u svojim posljednjim projekcijama Europska komisija nije pristupila izračunu strukturnog salda prema dosadašnjoj praksi prema kojoj se isključuju jednokratne

mjere povezane s negativnim događajima. Takve jednokratne mjere usmjerene borbi protiv posljedica epidemije u Programu konvergencije iznose preko 10 mlrd. kuna, od čega je 2,5 mlrd. kuna na strani otpisa poreznih davanja. Tome treba pridodati i 100 milijuna kuna rashoda za financiranje posljedica potresa čime ukupni iznos jednokratnih mjera iznosi od 2,2 do 2,8% BDP-a, ovisno o tretmanu otpisa poreza u definiciji jednokratnih mjera. Tako je strukturni deficit u 2020. koji proizlazi i proračunskih dokumenata Vlade znatno niži i iznosi od 1,3 do 1,9% BDP-a. **Pod pretpostavkom da predviđene mjere ostanu kratkotrajne i usmjerene ublažavanju posljedica krize i očuvanju gospodarskog potencijala, Povjerenstvo ovako procijenjeni strukturni manjak smatra primjerenim sadašnjem stanju duboke recesije u uvjetima ograničenog fiskalnog prostora i visoke razine javnog duga. U tom smislu predloženi proračunski dokumenti ukazuju na napore za osiguranjem srednjoročne održivosti javnih financija sukladno čl. 10. stavku 3. ZFO-a.**

3. Ocjena Prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020. godinu

Povjerenstvo pozdravlja činjenicu da su fiskalne veličine iz Prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020. godinu i iz Program konvergencije za 2020. usklađene.

Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020. prepoznaje postojanje velikog makroekonomskog šoka i pada proračunskih prihoda uz istodobni nastanak novih kategorija rashoda radi financiranja borbe protiv epidemije te podrške radnicima i poduzećima najviše pogođenim krizom u cilju očuvanja gospodarskog potencijala. Pad proračunskih prihoda za 23,2 mlrd. kuna ili 16% u odnosu na prethodni plan za 2020., u prvom se redu očekuje kod poreznih prihoda. Tako se primjerice predviđa da će prihodi od poreza na robu i usluge zabilježiti pad za 15,2 mlrd. kuna, prvenstveno zbog smanjenja poreza na dodanu vrijednost i trošarina uslijed pada osobne potrošnje i slabe turističke sezone, a pad se očekuje i kod poreza na dobit te doprinosa.

Prijedlogom izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020. ukupni rashodi zadržani su na istoj razini kao u izvornom planu za 2020., ali su izvršene značajne preraspodjele u cilju osiguravanja sredstava za financiranje mjera i aktivnosti u borbi s epidemijom i njezinim posljedicama. Planirani rashodi uspoređeni su i s iznosima nakon preraspodjele originalno planiranih sredstava (uštede na intermedijarnoj potrošnji, investicijama te rashodima za zaposlene radi financiranja povećanih subvencija za očuvanje radnih mjesta) koju je Vlada usvojila na sjednici 9. travnja 2020. godine. Povjerenstvo ističe da bi, radi veće transparentnosti, predložene izmjene trebalo prikazati i u usporedbi s originalnim proračunom za 2020. u obliku u kojem ga je usvojio Hrvatski Sabor.

Povjerenstvo ovakav pristup drži ispravnim i na tragu preporuka Povjerenstva od 30. ožujka 2020. jer se time usklađuje reakcija fiskalne politike uvjetima recesije kroz zadržavanje planirane razine javne potrošnje zbog privremene potrebe financiranja aktivnosti usmjerene ublažavanju posljedica epidemije, istodobno uvažavajući ograničeni fiskalni prostor.

No, Povjerenstvo upozorava i kako ovakav pristup sadrži nekoliko rizika. Prvo, fiskalni rashodi usmjereni borbi protiv epidemije koncentrirani su na drugo tromjesečje 2020. te ne predviđaju značajnije iznose za drugu polovicu 2020. u kojoj se predviđa postepeni oporavak, ali na razinama znatno nižim nego u proteklim godinama. Drugo, ne predviđaju se dodatne aktivnosti koje bi mogle potaknuti brži gospodarski oporavak nakon prolaska vrhunca epidemije. Treće, prenamjene sredstava unutar državnog proračuna odrazit će se na pad intermedijarne potrošnje što podrazumijeva značajan pad državne potrošnje i slabiju potražnju prema privatnom sektoru u razdoblju jenjavanja epidemije, kad se očekuje nedostatna domaća potražnja, te na provedbu programa i projekata financiranih iz sredstava Europske unije, s obzirom da je značajan dio ovih sredstava preusmjeren na nabavu zdravstvenog materijala i opreme te financiranje mjera za očuvanje radnih mjesta.

4. Rizici financiranja

Povjerenstvo upozorava i na značajne rizike financiranja. Predviđa se da će se potrebe za financiranjem osigurati i na domaćem i međunarodnom tržištu, ali se financiranje oslanja prvenstveno na domaće tržište, dok se na inozemnom tržištu planira plasirati jedna obveznica uz korištenje projektnih zajmova međunarodnih financijskih institucija. Međutim, s obzirom da su u odnosu na 2019. potrebe za financiranjem znatno veće, nije izvjesno postoji li dovoljna potražnja i kapacitet na domaćem financijskom tržištu te u kojem mjeru domaće zaduživanje može utjecati na istiskivanje privatnog sektora odnosno na negativne (deprecijacijske) učinke na tečaj kune u slučaju prevelike ovisnosti o podršci monetarne politike. Veći dug povećava rizik rastućeg kamatnog troška vanjskog zaduživanja, što može izravno utjecati na fiskalnu održivost i konkurentnost. Osim toga, predstojeći parlamentarni izbori također predstavljaju dodatni fiskalni rizik koji će ovisiti o brzini formiranja nove Vlade. Iz tog razloga Povjerenstvo pozdravlja nastojanja da se veći dio financiranja provede prije izbora.

7.stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2020. godine od 22. rujna 2020. godine

Povjerenstvo podržava poduzete mjere fiskalne politike usmjerene smanjenju učinaka pandemije, ali, pri tome i upozorava kako je zbog visoke razine javnog duga i niske stope potencijalnog gospodarskog rasta potrebno u što većoj mjeri koristiti one mjere koje će najviše ublažiti učinke pandemije na stanovništvo i gospodarstvo te najviše doprinijeti povećanju srednjoročnog i dugoročnog potencijala hrvatskog gospodarstva.

U proljeće 2020. godine zbog izvanrednih okolnosti uslijed epidemije bolesti COVID-19 privremeno je odgođena primjena numeričkih fiskalnih pravila u Republici Hrvatskoj i Europskoj uniji¹. Time je u cilju zaštite stanovništva i gospodarskog potencijala te osiguranja srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija dozvoljeno privremeno odstupanje od ispunjenja numeričkih pravila. U takvim okolnostima zadaća Povjerenstva je pratiti ostvarenje i izvršenje makroekonomskih i proračunskih projekcija te analizirati aktualno stanje te srednjoročnu i dugoročnu održivost javnih financija.

Predviđene makroekonomske projekcije za 2020. godinu koje predstavljaju podlogu izmijenjenog proračuna ostvaruju se, ali s nešto drugačijom dinamikom. S jedne strane, gospodarski pad u drugom tromjesečju bit će djelomično kompenziran nešto boljim gospodarskim rezultatima od očekivanih kretanja u trećem tromjesečju 2020. Međutim, suprotno proračunskim projekcijama, ostvaruju se rizici produljenja trajanja pandemije i u drugoj polovici 2020. godine i to s tendencijom ubrzanja, čime je normalizacija sustava i snažniji gospodarski oporavak odgođen za naredno razdoblje. U takvim bi se uvjetima planirani gospodarski pad od 9,4% (na kojem se temelji i procjena proračunskih prihoda), ipak mogao i ostvariti, ali su zabrinjavajući povećani rizici za planirani oporavak u 2021. godini.

Prema podacima o izvršenju državnog proračuna u prvoj polovici 2020. godine, unatoč poduzetim mjerama kao što su privremeni otpis uplate poreza i dane subvencije, prihodi se državnog proračuna dobro ostvaruju, prvenstveno uslijed dobrih rezultata iz prvog dijela turističke sezone, čime bi se i ukupno planirani proračunski prihodi na razini cijele 2020. mogli također ostvariti. Na drugoj strani, Vladine su fiskalne mjere na strani rashoda utjecale na nešto veći rasta rashoda u prvoj polovici 2020. godine. No, uz pretpostavku korištenu prilikom pripreme Izmjena i dopuna Državnog proračuna iz

¹ Vidjeti Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila (NN 41/2020) i 5. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o gospodarskim i fiskalnim posljedicama epidemije bolesti COVID-19, te primjeni fiskalnih pravila tijekom kriznog razdoblja dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/5_stajali%C5%Alte_Povjerenstva_za_fiskalnu_politiku_0.pdf

svibnja 2020.², u drugoj polovici 2020. godine trebalo bi doći do postupnog ukidanja većeg dijela tih fiskalnih mjera, što bi smanjilo pritisak na rashode. Međutim, nitko u ovome trenutku ne zna koliko će pandemija trajati, a što duže traje mogla bi zahtijevati i produljenje trajanja postojećih ili čak i uvođenje novih mjera na strani rashoda. Unatoč takvoj nesigurnosti i okolnostima, predviđeni manjak državnog proračuna i dalje bi se mogao ostvariti.

S druge strane, snažno predfinanciranje utječe i na velik porast javnog duga u prvoj polovici godine. Rezultati ekonomskog rasta i fiskalne konsolidacije iz prethodnog razdoblja, povoljne vanjske okolnosti te velik otkup državnih obveznica od strane Hrvatske narodne banke pridonijele su povoljnim uvjetima financiranja i potvrdi investicijskog rejtinga Republike Hrvatske bez da se zaduživanje odrazilo na premiju rizika. Međutim, visoka razina javnog duga ograničava prostor za djelovanje fiskalne politike u uvjetima krize zbog čega će u budućem razdoblju naglasak morati biti na fiskalnim instrumentima i nužno potrebnim reformama u okviru javnog sektora.

U tim uvjetima potrebno je veću pažnju posvetiti kvaliteti javnih financija i njihovoj strukturi, koncentriranju na mjere koje će što učinkovitije pomoći u borbi protiv negativnih posljedica pandemije te očuvanju i povećanju gospodarskog potencijala nužnog za dugoročnu fiskalnu održivost. Sve ovo treba imati na umu i prilikom donošenja novih fiskalnih mjera za ovu i iduću 2021. godinu, ali i prilikom programiranja investicija i reformi u Nacionalnom planu oporavka.

² Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-izmjena-i-dopuna-drzavnog-proracuna-republike-hrvatske-za-2020-godinu-i-projekcija-za>

8.stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu i Prijedlogu godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2019. godinu od 22. rujna 2020. godine

Povjerenstvo je zaključilo da su, unatoč blagom pogoršanju strukturnog salda, fiskalna pravila za 2019. godinu ostvarena.

1. Ocjena ispunjenja fiskalnih pravila za 2019. godinu

Za procjenu primjene fiskalnih pravila u 2019. korišteni su: a) *Izješće o proceduri prekomjernoga proračunskog manjka i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj* iz travnja 2020. (ESA 2010) koje je Državni zavod za statistiku (DZS) objavio 22. travnja 2020. godine³ te b) *Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019.godinu*⁴ i c) *Prijedlog godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2019. godinu* koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila na 230. sjednici održanoj 14. svibnja 2020. Osim ovih, Povjerenstvo je u svojoj ocjeni koristilo i druge dokumente poput Programa konvergencije Republike Hrvatske⁵ te projekcija i analiza Europske komisije.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, br. 111/2018) definira fiskalna pravila i određuje kako je zadaća Povjerenstva razmatranje i procjena primjene fiskalnih pravila u srednjoročnim proračunskim dokumentima i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Definirana su tri fiskalna pravila (čl. 6.–8.) koja su preuzeta iz Pakta o stabilizaciji i rastu. Prvo pravilo, *pravilo strukturnog salda*, ispunjeno je kada je strukturni saldo iskazan u godišnjem izvještaju o primjeni fiskalnih pravila za prethodnu godinu jednak ili veći od srednjoročnog proračunskog cilja, odnosno kada se ostvaruje prema planu prilagodbe definiranog sukladno pravnim odredbama Europske unije. Drugo pravilo, *pravilo rashoda*, ograničava rast rashoda općeg proračuna ispravljenog za učinke poreznih izmjena koji ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a. Pravilo rashoda ne primjenjuje se ukoliko je pravilo strukturnog salda ispunjeno. Treće fiskalno pravilo, *pravilo duga*, ograničava razinu javnog duga na 60% BDP-a odnosno određuje dinamiku njegovog smanjenja na referentnu vrijednost.

Pravilo strukturnog salda. Izračun salda opće države temelji se na zajedničkoj europskoj metodologiji (ESA 2010). Prema *Izješću o prekomjernome proračunskom manjku i razini duga opće*

³ Dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/12-01-02_01_2020.htm

⁴ Oba dokumenta dostupna su na:

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Svibanj/230%20sjednica%20VRH/230%20-%2025.pdf>

⁵ Dostupno na:

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Travanj/227%20sjednica%20VRH/Novi%20direktorij/227%20-%20202%20Program%20konvergencije%20Republike%20Hrvatske%20za%202020.%20i%202021.%20godinu.pdf>

države u Republici Hrvatskoj iz travnja 2020., proračun opće države u 2019. godini treću je godinu za redom ostvario višak koji u 2019. iznosi 1,6 milijarde kuna ili 0,4% BDP-a. Ovakvo izvršenje značajno je bolje od planiranog manjka u iznosu od -0,1% BDP-a. Promatrano prema sektorima, višak su zabilježili središnja država (2,1 mlrd. kuna) i socijalni fondovi (0,9 mlrd. kuna), dok je na razini lokalne države manjak povećan i iznosi 1,4 mlrd. kuna. Višak općeg proračuna rezultat je nastavka povoljnih gospodarskih kretanja i konsolidacije javnih financija iz prethodnih godina.

Za izračun strukturnog salda potrebno je ocijeniti utjecaj cikličkog kretanja gospodarstva na proračun, za što je na razini Europske unije utvrđena zajednička metodologija⁶. No, u uvjetima duboke ekonomske krize uzrokovane pandemijom, problemi izračuna cikličke pozicije dodatno su naglašeni jer podrazumijevaju niz pretpostavki vezanih uz tekuća i buduća kretanja. Upravo kako bi izbjegla ovaj problem u *Prijedlogu godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2019. godinu* Vlada Republike Hrvatske je ciklički učinak ocijenila koristeći pretpostavke i procjene iz vremena prije izbijanja pandemije te je ocijenila da je pozitivni jaz proizvodnje u 2019. godini iznosio visokih 2,1% BDP-a, što je pozitivno pridonijelo proračunskom rezultatu za 0,9% BDP-a, čime je strukturni saldo procijenila na -0,6% BDP-a. Uključivanje dosadašnjeg učinka krize s optimističnim pretpostavkama o njenom trajanju kakve je Europska komisija ugradila u svoju posljednju *Proljetnu projekciju* iz svibnja 2020. godine ukazuju na još veći pozitivni jaz proizvodnje u 2019. godini u iznosu od čak 3,7% BDP-a, odnosno povoljni ciklički utjecaj na proračun u iznosu od 1,6% BDP-a, pa je odgovarajući strukturni saldo u 2019. godini iznosio -1,2% BDP-a.

Unatoč širokom rasponu ocjena strukturnog salda (-0,6% do -1,2% BDP-a), a koji bi se mogao naknadno i povećati u uvjetima dodatnog produbljenja recesije, ostvareni pozitivni nominalni saldo omogućio je ostvarenje srednjoročnog proračunskog cilja koji je za 2019. godinu bio određen na razmjerno niskoj razini od -1,75% BDP-a.

Stoga, Povjerenstvo zaključuje kako je fiskalno pravilo strukturnog salda u 2019. godini ispunjeno.

Pravilo rashoda. S obzirom kako je srednjoročni proračunski cilj ostvaren, ne primjenjuje se dio pravila koji se odnosi na rast rashoda. Međutim, Povjerenstvo upozorava kako rashodi, uvećani za učinak smanjenja prihoda uslijed poreznih promjena, već dvije godine zaredom rastu brže od potencijalnog gospodarskog rasta. Na ovaj način potrošene su uštede iz prethodnih godina i smanjen prostor za snažniji utjecaj i djelovanje fiskalne politike u uvjetima krize.

⁶ Više o zajedničkoj metodologiji vidjeti u Priručniku o Patu o stabilizaciji i rastu (European Commission. "Vade Mecum on the Stability & Growth Pact, 2019 Edition", European Economy Institutional paper 101, April 2019). Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf.

Pravilo javnog duga. Povjerenstvo je razmotrilo i pravilo javnog duga prema kojemu javni dug ne smije biti veći od 60% BDP-a. Ako javni dug premašuje referentni iznos, potrebno ga je smanjivati po prosječnoj stopi od jedne dvadesetine godišnje. Udjel javnog duga u BDP-u u Hrvatskoj od 2014. se kontinuirano smanjivao (s 84,7% u 2014. na 73,2% u 2019.). Smanjenje udjela javnog duga u BDP-u u 2019. u odnosu na 2018. od 1,5 postotna boda (odnosno s 74,7% na 73,2%) bilo je veće od minimalno potrebnog smanjenja, **čime je i pravilo javnog duga ostvareno.** Primjetno je usporavanje smanjenja udjela javnog duga u BDP-u u odnosu na prethodne godine.

9.stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2020. godinu od 2.studenoga 2020.godine

Povjerenstvo podržava Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna usprkos povećanju manjka proračuna opće države i javnog duga u 2020., jer su ona rezultat protuciklične fiskalne politike usmjerene na borbu protiv epidemije i njezinih ekonomskih posljedica.

Svjetsko i hrvatsko gospodarstvo nalaze se u izvanrednim okolnostima pandemije bolesti COVID-19 zbog kojih je nužna snažna podrška javnih financija radi ublažavanja njenih negativnih posljedica i poticanja agregatne potražnje. Na tragu toga Vijeće Europske unije (dalje u tekstu: Vijeće) je još u ožujku 2020. kako bi omogućilo pružanje fiskalnih poticaja u državama članicama primijenilo opću klauzulu o odstupanju od proračunskih pravila definiranih Paktom o stabilnosti i rastu. Hrvatski Zakon o fiskalnoj odgovornosti omogućuje privremenu odgodu primjene fiskalnih pravila u slučaju izvanrednih okolnosti, pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjem roku, sukladno pravilima Europske unije. U skladu s preporukom Povjerenstva za fiskalnu politiku od 30. ožujka 2020. godine, Vlada Republike Hrvatske je 2. travnja 2020. donijela *Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila* (NN 41/2020) iz članaka 6., 7. i 8. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: ZFO) čime je privremeno obustavljena primjena numeričkih fiskalnih pravila. Odgađanje primjene pravila mora biti privremenog karaktera, mjere fiskalne politike moraju biti povezane s negativnim događajem, a dugoročna fiskalna održivost ne smije biti ugrožena. Pri tome, referentni kriteriji – dozvoljeni proračunski manjak od 3% bruto domaćeg proizvoda i javni dug od 60% i/ili putanja smanjenja – i dalje su na snazi, a Europska komisija (dalje u tekstu: EK) dužna je redovito procjenjivati i izvještavati Vijeće ukoliko ocijeni da postoji rizik da se ti kriteriji ne ostvare. EK je 20. svibnja 2020. pripremila *Izvjeshće po članku 126(3) Ugovora o funkcioniranju Europske unije*⁷, u kojem je utvrdila vjerojatno prekoračenje kriterija deficita u 2020. te je zaključila da je ono iznimno i privremeno zbog čega nije pokretala korektivne mjere. Štoviše, Vijeće je u *Specifičnim preporukama* od 20. srpnja 2020.⁸ Republici Hrvatskoj preporučilo "poduzeti sve potrebne mjere, u skladu s općom klauzulom o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu, kako bi se učinkovito odgovorilo na pandemiju bolesti COVID-19, održati gospodarstvo i pružiti potporu oporavku koji će uslijediti. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja".

⁷ Izvjeshće Europske komisije za Hrvatsku (COM(2020) 547), dostupno na https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/com-2020-547-hr_en.pdf.

⁸ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2020. (2020/C 282/11), dostupna na [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826\(11\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826(11)&from=EN).

Cilj fiskalnih pravila je osiguravanje prostora za vođenje protuciklične fiskalne politike kako bi se omogućile aktivnosti kojima se u razdoblju gospodarske krize osigurava pomoć stanovništvu i gospodarstvu. Ostvarena kretanja i fiskalna konsolidacija u Hrvatskoj tijekom posljednjih nekoliko godina, članstvo u Europskoj uniji, te pripreme za ulazak u europodručje dali su dodatni fiskalni prostor i osigurali pomoć hrvatskom gospodarstvu tijekom prvih mjeseci epidemije. Međutim, hrvatska fiskalna politika ograničena je visokom razinom javnog duga i niskom stopom potencijalnog rasta. U takvim okolnostima, nužno je dosljedno slijediti odredbe vezane uz odgađanje primjene fiskalnih pravila te poduzete fiskalne mjere moraju biti kratkotrajne, efikasne i usmjerene borbi protiv učinaka epidemije. Fiskalne mjere povezane s epidemijom mogu se podijeliti na tri skupine. Prva se skupina mjera odnosi na financiranje intervencije u sustavu zdravstva radi suzbijanja epidemije, druga na nužnu financijsku podršku građanima i poduzećima pogođenima epidemijom, radi zadržavanja potencijala hrvatskog gospodarskog i njihovog što bržeg i lakšeg aktiviranja nakon normalizacije stanja, a treća na povećanje javne potrošnje i investicija radi poticanja domaće aktivnosti nakon jenjavanja epidemije, a koje su nužne za reaktiviranje gospodarske aktivnosti i osiguranje dugoročne održivosti javnih financija.

Pri razmatranju proračunskih dokumenta vezanih uz druge ovogodišnje izmjene i dopune Državnog proračuna, 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. ZFOa, 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 usmjerenost, kratkotrajnost i privremenost. Povjerenstvo nije razmatralo numerička fiskalna pravila iz preventivnog dijela koja su privremeno odgođena.

Makroekonomske i proračunske projekcije

Makroekonomska kretanja u sadašnjim izvanrednim okolnostima određena su epidemiološkom situacijom, pa neizvjesnosti u pogledu daljnjeg razvoja epidemije utječu i na visoki stupanj makroekonomskih neizvjesnosti. Makroekonomske projekcije iz prvih Izmjena i dopuna Državnog proračuna usvojenih u svibnju 2020. predviđale su da je glavnina negativnih makroekonomskih učinaka ostvarena u drugom tromjesečju 2020., nakon čega se predviđala postepena normalizacija stanja. Povjerenstvo je tada planirani gospodarski pad od 9,4% u 2020. ocijenilo optimističnim, ali je i zaključilo da ne odstupaju značajnije od projekcija EK.

Međutim, privremeno ublaženje epidemije tijekom ljetnih mjeseci omogućilo je određenu normalizaciju kao i ostvarenje osobne potrošnje i turističke sezone koje su bile bolje od prethodno planiranih. Na temelju tih ostvarenja korigirane su i makroekonomske i proračunske projekcije iz Prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020. Pri tome one ne predviđaju znatnije pogoršanje epidemiološkog stanja i uvođenje novih ograničenja koji bi u kratkom roku negativno utjecali na ekonomska kretanja. Primjerice, makroekonomske projekcije iz drugih Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020. predviđaju gospodarski pad od 8,0%, prvenstveno uslijed pada izvoza roba i usluga od 24,1%, osobne potrošnje od 6,3% te investicija od 6,1%. Iz projekcija je vidljiva i očita važnost državne potrošnje u uvjetima krize koja raste po stopi od 2,4% u 2020.

Ovako optimistične makroekonomske projekcije razlikuju se od zadnje raspoloživih makroekonomskih projekcija EK s početka svibnja 2020., a koje su u 2020. predviđale ekonomski pad od 9,1%. Iako je razlika između zadnjih projekcija EK i tekućih projekcija vezanih za Izmjenu i dopuni Državnog proračuna značajna, valja naglasiti da ta razlika 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, a koje bi mogle imati i ugrađene učinke pogoršanja makroekonomskog stanja izazvanog neočekivano brzim pogoršanjem epidemiološke situacije u Republici Hrvatskoj i Europskoj uniji.

Temeljem navedenog, Povjerenstvo smatra kako su makroekonomske projekcije iz rujanskih izmjena i dopuna Državnog proračuna blago optimistične te odstupaju od zadnjih raspoloživih projekcija EK. Međutim, s obzirom na činjenicu da se većina proračunskih prihoda već ostvarila, te preostaje još kratko vrijeme do završetka proračunske godine, Povjerenstvo projekcije fiskalnih prihoda smatra primjerenim, ali i naglašava kako su negativni rizici vezani za ostvarenje projekcija uslijed pogoršanja epidemiološke situacije u Hrvatskoj i njezinim glavnim trgovinskim partnerima podjednako izraženi i na strani prihoda i na strani rashoda, posebice u slučaju povećanih potreba u borbi s posljedicama epidemije u posljednja dva mjeseca 2020.

Ocjena prijedloga izmjena i dopuna državnog proračuna za 2020. godinu

Drugim Izmjenama i dopunama državnog proračuna za 2020. godinu značajno su povećani i prihodi i rashodi Državnog proračuna. Naime, Izmjenama i dopunama Državnog proračuna iz svibnja 2020. proračunski prihodi značajno su smanjeni radi očekivanih posljedica epidemije. Unatoč takvim očekivanjima, prihodi su tijekom prvih devet mjeseci 2020. ostvareni znatno bolje od očekivanja, te se sada očekuje njihovo povećanje za 6,7% ili 9,2 mlrd. kuna u odnosu na tekući plan (iz prvih Izmjena i dopuna Državnog proračuna iz svibnja 2020.). Prije svega to se odnosi na prihode od poslovanja koji se povećavaju za 9,1 mlrd. kuna. Posebno se ističu prihodi od PDV-a (povećanje za 6,9% ili 3 mlrd.

kuna), poreza na dobit (2,5 mlrd. kuna) te doprinosa (1,5 mlrd. kuna). Unatoč tome, očekivani prihodi znatno su manji od prihoda ostvarenih u 2019.

Ukupni proračunski rashodi povećavaju se 8,6 mlrd. kuna u odnosu na planirane u svibnju, što otvara niz pitanja vezanih uz planiranje proračunskih stavki. Značajnija povećanja odnose se na sanaciju zdravstvenog sektora, mirovine i prava iz sustava socijalne skrbi, dodatna sredstva za zaposlene, potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenim epidemijom, te troškove financiranja i uplate u proračun Europske unije.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna predviđena su dodatna sredstva za podmirenje obveza bolnica u iznosu od 1,3 mlrd. kuna te povećanje transfera Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje u iznosu od 200 mil. kuna. S obzirom na to da su dospjele obveze zdravstvenog sektora značajno veće od planiranih dodatnih sredstava, te da se te obveze povećavaju svaki mjesec, ovim dodatnim sredstvima nije riješen problem ukupnih nepodmirenih obveza zdravstvenog sektora te on i nadalje predstavlja značajan fiskalni rizik. Povjerenstvo je kontinuirano upozoravalo na velike fiskalne rizike vezane uz sektor zdravstva, no smatra da financijski problemi koje sustav iskazuje u ovom razdoblju ne smiju ugroziti funkcioniranje zdravstvenog sustava tijekom epidemije, pa nužno potrebne reforme treba poduzeti po normalizaciji stanja.

Povjerenstvo posebno prati izvanredne i privremene troškove povezane s epidemijom. Osim velikog pada proračunskih prihoda koji je za 8,8 mlrd. kuna manji nego 2019. godine (porezi i doprinosi manji su za čak 12,2 mlrd. kuna), značajan je iznos rashoda izdvojenih u borbi protiv epidemije. Za mjere za očuvanje radnih mjesta planirano je 8,1 mlrd. kuna u 2020. (od toga 2,6 mlrd. kuna iz EU izvora). Ostali rashodi za COVID mjere (nabava robnih zaliha, potpore u športu, poljoprivredi, kulturi, turizmu itd.) do kraja rujna 2020. izvršene su u iznosu od 1,2 mlrd. kuna (335 mil. kuna iz izvora koji utječu na rezultat proračuna). Time učinak izvanrednih okolnosti povezanih uz epidemiju objašnjava oko 3/4 planiranog manjka državnog proračuna u ukupnom iznosu od 24,8 mlrd. kuna (554 mil. kuna manje od tekućeg plana).

Za sagledavanje općeg financijskog rezultata potrebno je uključiti i druge sektore u obuhvatu opće države te učiniti potrebne prilagodbe. Uz deficit proračuna središnje države, primjetno je značajno pogoršanje manjka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (pogoršanje od 1,8 mlrd. kuna), planirani višak izvanproračunskih korisnika i ostalih pravnih osoba u sastavu opće države smanjen je za 149 mil. kuna, dok su obveze u zdravstvu povećane za dodatnih 1,1 mlrd. kuna. Ostale prilagodbe koje se uključuju u izračun manjka prema ESA metodologiji iznose -1,2 mlrd. kuna i usmjerene su ka osiguranju likvidnosti za državna poduzeća posebno pogođena krizom (650 mil. kuna) i nova jamstva brodogradnji (514 mil. kuna).

Drugim riječima, planirani manjak opće države u 2020. povećan je s 6,7% BDP-a na 8,0% BDP-a ili 29,5 mlrd. kuna. Gospodarski pad i povećane potrebe financiranja dovele su do velikog porasta javnog duga koji je u ovoj godini povećan s 72,8% BDP-a na čak 87,3% BDP-a.

Ovakvi ishodi i rezultati posljedica su primjerene protuciklične fiskalne politike koje je Vlada Republike Hrvatske koristila radi ublažavanja posljedica epidemije bolesti COVID-19. U situaciji u kojoj je na snazi privremena suspenzija primjene numeričkih fiskalnih pravila, povećanje manjka opće države i javnog duga ne predstavlja rizik značajnog odstupanja od fiskalnih pravila u duhu ZFO jer su i pad prihoda i povećanje rashoda Državnog proračuna najvećim dijelom uzrokovani negativnim događajem (epidemijom) zbog kojeg su fiskalna pravila i suspendirana. Međutim, treba naglasiti da je povećanjem manjka opće države i javnog duga dodatno iskorišten ionako sužen i ograničen fiskalni prostor te stvorene nove obveze. U uvjetima niske stope potencijalnog rasta te otplate mogu predstavljati veliki trošak, pa je potrebno maksimalne napore uložiti u pripremu reformi i investicija koje će omogućiti snažniji rast u budućnosti, pri čemu je iznimno važnu kvalitetno iskoristiti raspoloživa sredstva iz fondova Europske unije.

10. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu i projekcija za 2022. i 2023. godinu od 2. studenoga 2020. godine

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.⁹ 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. godini.¹⁰ 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

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

¹⁰ Dostupno na <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/hr.pdf>.

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 proteklim 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. predviđale 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.

4. Međunarodna suradnja

Povjerenstvo za fiskalnu politiku redovito sudjeluje na sastancima Europske mreže neovisnih fiskalnih institucija (EU Network of Independent Fiscal Institutions – EUNIFI) koje organizira Europska komisija, te je član Europskog udruženja neovisnih fiskalnih tijela (EU Independent Fiscal Institutions). Povjerenstvo na međunarodnim konferencijama ili skupovima na temu fiskalne odgovornosti predstavlja zamjenik predsjednika ili delegirani član(ovi) Povjerenstva.

U 2020. godini održana su dva sastanka Europske mreže neovisnih fiskalnih institucija.

12. sastanak Europske mreže neovisnih financijskih institucija održan je 29. siječnja 2020. godine u Bruxellesu. Prvi dio sastanka održan je zajedno sa zamjenicima članova Europskog gospodarskog odbora (EFC-a) na temu pripreme i prihvatanja makroekonomskih projekcija te su na njemu predstavljene Godišnje izvješće Europskog fiskalnog odbora, Specijalno izvješće Europskog revizorskog suda o nacionalnim proračunskim okvirima, aktivnosti vezane uz Zeleno proračunsko računovodstvo te fiskalne publikacije Opće uprave za gospodarstvo Europske komisije: Fiscal Governance Database i Public Finance Report-u i Debt sustainability report 2020.

Na 13. sastanku Europske mreže neovisnih fiskalnih institucija koji se virtualnim putem održao 6. listopada 2020. godine dominirale su teme vezane uz pandemiju.

Osim toga, Povjerenstvo se redovito sastaje sa predstavnicima Europske komisije, Međunarodnog monetarnog fonda kao i drugih relevantnih institucija.

5. Financijsko izvješće

Povjerenstvo za fiskalnu politiku nije koristilo planirana proračunska sredstva, s obzirom da nije formirano.

Naknade i putni troškovi članovima Povjerenstva za fiskalnu politiku, još uvijek, isplaćuju se iz pozicije 010 Hrvatski sabor.

Sva planirana proračunska sredstva za 2020. godinu vraćena su u državni proračun.