



Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/20-10/02

Broj: 6524-3-20

Zagreb, 11. svibnja 2020.

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

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na svojoj 4. (elektroničkoj) sjednici održanoj 11. svibnja 2020. godine raspravilo Prijedlog izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2020. godinu te Program konvergencije Republike Hrvatske za 2020. i 2021. godinu, koje je Vlada Republike Hrvatske podnijela predsjedniku Hrvatskoga sabora, aktom od 7. svibnja 2020.

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. Uz oba proračunska dokumenta (i u Programu konvergencije i u Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020.) nisu pripremljeni Izvještaji o primjeni fiskalnih pravila predviđeni člankom 30. ZFO-a, a radi privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila **Povjerenstvo međutim ističe da ovi izvještaji služe za analizu srednjoročne fiskalne održivosti te poziva Ministarstvo financija da prilikom izrade budućih proračunskih planova pripremi takvu analizu neovisno o mogućoj odgodi fiskalnih pravila .**

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, Povjerenstvo je svoju ocjenu temeljilo na izračunima iz projekcije Europske komisije.

Stanje javnih financija ocjenjuje se strukturnim saldom 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 punu primjenu fleksibilnog pristupa i kako bi potakla snažniji fiskalni odgovor država članica, u svojim posljednjim projekcijama Europska komisija nije pristupila izračunu strukturnog salda prema dosadašnjoj praksi koja isključuje jednokratne mjere povezane s negativnim događajima. Povjerenstvo, međutim, smatra da ovaj pristup pomaže sagledavanju stanja fiskalne pozicije i njene srednjoročne održivosti, te ga je koristilo u svojoj ocjeni proračunskih planova. Jednokratne mjere usmjerene borbi protiv posljedica epidemije prema 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.

Stoga Povjerenstvo za fiskalnu politiku predložene proračunske planove smatra primjerenim sadašnjem stanju duboke recesije i u uvjetima ograničenog fiskalnog prostora zbog visoke razine javnog duga, pod pretpostavkom da predviđene mjere ostanu kratkotrajne i usmjerene ublažavanju posljedica krize i očuvanju potencijala hrvatskog gospodarstva. 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. 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.