



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-03/22-09/27

URBROJ: 65-22-02

Zagreb, 1. travnja 2022.

**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 2021. 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 30. ožujka 2022. godine.

PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković

REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENSTVO ZA FISKALNU POLITIKU

KLASA: 112-05/22-03/02
URBROJ: 100-22-01

Pula, 30. ožujka 2022.



Hs**NP*021-03/22-09/27*100-22-01**Hs

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

Primljeno: 31-03-2022		
Klasifikacijski oznaka:	Org. jed.	
021-03/22-09/27	25	
Uredžbeni broj:	Prot.	Vrij.
100-22-01	S/S	-

HRVATSKI SABOR
GORDAN JANDROKOVIĆ
predsjednik Hrvatskog sabora
Trg Sv. Marka 6-7
10 000 ZAGREB

Predmet: Dostava Godišnjeg izvješća o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2021. godinu

Cijenjeni predsjedniče Hrvatskog sabora gospodine Jandroković,

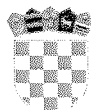
Na temelju čl. 29. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/18) prema kojemu Povjerenstvo za fiskalnu politiku izvješćuje Hrvatski sabor o svom radu najmanje jednom godišnje (a najkasnije do 1. srpnja tekuće godine za prethodnu godinu) te sukladno čl. 178. i 214. Poslovnika Hrvatskoga sabora dostavljam Vam Godišnje izvješće o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2021. godinu.

S poštovanjem,

Predsjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić





REPUBLIKA HRVATSKA
Povjerenstvo za fiskalnu politiku

**GODIŠNJE IZVJEŠĆE O RADU
POVJERENSTVA ZA FISKALNU POLITIKU
ZA 2021. GODINU**

Zagreb, ožujak 2022. godine

Sadržaj

1. O Povjerenstvu za fiskalnu politiku	3
2. Sjednice i stajališta Povjerenstva za fiskalnu politiku u 2021. godini	7
2.1. <i>Raspored sjednica i sastanaka Povjerenstva u 2021. godini</i>	7
2.2. <i>Kronološki opis aktivnosti Povjerenstva s naglascima</i>	9
3. Javnost djelovanja Povjerenstva	13
4. Međunarodna suradnja	14
5. Financijsko izvješće	15
6. Prilozi: Stajališta Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2021. godinu	16
6.1. <i>11. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora o Prijedlogu godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu</i>	16
6.2. <i>12. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Programu konvergencije za 2022.-2024. godinu i Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske</i>	21
6.3. <i>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.</i>	27
6.4. <i>14. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2021. godinu</i>	34
6.5. <i>15. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu</i>	38

1. O Povjerenstvu za fiskalnu politiku

Rad i djelovanje Povjerenstva za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo ili PFP) imalo je nekoliko faza. Prvotno je 2011. Odlukom o osnivanju Odbora za fiskalnu politiku (NN 40/11) osnovan Odbor za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Odbor), kao stručno tijelo kojim je predsjedao ministar financija.

Zbog potrebe jačanja neovisnosti Odbora u skladu s odredbama Direktive Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za nacionalne proračunske okvire i jačanja uloge samog Odbora kao supervizora nad primjenom Zakona o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: ZFO-a; NN 139/2010), Hrvatski sabor je 18. prosinca 2013. godine donio Odluku o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku (NN 156/13)¹. Prema toj odluci Povjerenstvo je postalo drugo radno tijelo Hrvatskog sabora zaduženo za praćenje provedbe ZFO-a odvojeno od izvršne vlasti odnosno Ministarstva financija. U novi Zakon o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/18) prenesena je Direktiva Vijeća EU 2011/85 u ZFO, a Povjerenstvo je definirano kao stalno, neovisno i samostalno stručno tijelo kojem se daje jača uloga supervizora nad primjenom ZFO-a, ali i nad provođenjem fiskalne politike države u cijelosti. Osnovni ciljevi tih izmjena bili su unaprjeđenje sustava javnih financija, odnosno promicanje srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija u skladu sa ZFO-om.

Javne financije ključne su za izvršavanje javnih funkcija države definiranih Ustavom te je njihova srednjoročna i dugoročna održivost nužna za društveno i gospodarsko blagostanje. Održivost javnih financija postiže se uspostavom, primjenom i jačanjem fiskalnih pravila i pravila za osiguranje fiskalne odgovornosti na temelju kojih Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH) utvrđuje i provodi fiskalnu politiku.

Osnovna svrha djelovanja Povjerenstva je razmatranje i procjena fiskalnih pravila definiranih u skladu s pravilima EU. S tim u svezi, temeljne zadaće Povjerenstva definirane u ZFO-u velikim su dijelom usmjerene upravo na praćenje ispunjenja tih pravila i uključuju:

¹ Novi ZFO stupio je na snagu 1. siječnja 2019. godine.

- razmatranje i procjenu rizika primjene fiskalnih pravila u srednjoročnim proračunskim dokumentima i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna,
- razmatranje i usporedbu makroekonomskih i proračunskih projekcija iz srednjoročnih proračunskih dokumenata s posljednje dostupnim projekcijama Europske komisije (dalje u tekstu: EK),
- praćenje ispunjavanja preporuka Vijeća Europske unije u svrhu rješavanja stanja prekomjernog proračunskog manjka i javnog duga,
- utvrđivanje nastanka katastrofe, odnosno postojanja većih gospodarskih poremećaja koje imaju značajan utjecaj na financijsko stanje općeg proračuna, a uslijed čega se privremeno odgađa primjena fiskalnog pravila, pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjoročnom razdoblju te
- davanje mišljenja Vladi RH o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila u slučaju izvanrednih okolnosti.

Povjerenstvo čine predsjednik i šest članova koje Hrvatski sabor imenuje na mandat od pet godina. Predsjednik se imenuje temeljem javnog poziva, a šest članova iz reda istaknutih znanstvenika i stručnih djelatnika 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.

Sukladno prijelaznim odredbama ZFO-a, Povjerenstvo je u najnovijem sazivu od prve konstituirajuće² sjednice održane 24. rujna 2019. godine pa do izbora novog čelnika Povjerenstva vodila predsjednica Odbora za financije i državni proračun Hrvatskog sabora, gđa Grozdana Perić. No, nakon tri neuspjela pokušaja odabira, 12. studenog 2021. godine Hrvatski sabor je imenovao i izabrao prof. dr. sc. Sandru Krtalić, sa Sveučilišta u Puli, za prvu predsjednicu Povjerenstva za fiskalnu politiku. Imenovanjem predsjednice dovršen je proces imenovanja članova PFP-a, s obzirom da su ostalih šest članova predloženih od neovisnih institucija, imenovani još 12. srpnja 2019. godine.

² Odnosi se na konstituirajuću sjednicu Povjerenstva sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti iz 2018. (NN 111/18)

Članovi Povjerenstva su:

- prof. dr. sc. Sandra Krtalić, predsjednica Povjerenstva
- dr. sc. Maroje Lang, predstavnik Hrvatske narodne banke, zamjenik predsjednice³
- mr. sc. Vesna Kasum, predstavnica Državnog ureda za reviziju
- dr. sc. Maruška Vizek, predstavnica Ekonomskog instituta Zagreb
- dr. sc. Vjekoslav Bratić, predstavnik Instituta za javne financije
- izv. prof. dr. sc. Domagoj Karačić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Osijeku, iz reda predstavnika ekonomskih fakulteta te
- doc. dr. sc. Zoran Šinković, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, iz reda predstavnika pravnih fakulteta.

Po izboru predsjednice krajem 2021. godine započete su i aktivnosti usmjerene na uspostavu Povjerenstva kao samostalnog i funkcionalnog tijela te je prva sjednica Povjerenstva pod predsjedanjem prof. dr. sc. Sandre Krtalić održana 24. studenog 2021. godine.

Povjerenstvo je upisano u Registar poslovnih subjekata te je započelo raditi na izmjenama i dopunama postojećeg Poslovnika o radu. Dana 2. prosinca 2021. godine održan je tehnički sastanak s novoimenovanom predsjednicom Povjerenstva na kojem su dogovorene aktivnosti koje će se odvijati tijekom 2022. godine vezane uz uspostavu samostalnog i neovisnog Ureda Povjerenstva. Administrativne i tehničke poslove sukladno prijelaznim odredbama ZFO-a do daljnjeg vodit će Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade RH.

Povjerenstvo je i u 2021. godini obavljalo svoje zadaće propisane Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, što se prvenstveno odnosilo na ocjenu makroekonomskih projekcija i fiskalnih pravila iz proračunskih dokumenata Vlade RH koje je objavilo u svojim stajalištima. Nakon višegodišnjeg povoljnog razdoblja ekonomskog rasta tijekom kojih je i poboljšano stanje hrvatskih javnih financija, u 2020. je izbila pandemija bolesti Covid-19 koja je u RH prouzrokovala veliki gospodarski pad. Gospodarski pad rezultat je, između ostalog, i poduzetih mjera, zatvaranja gospodarskih aktivnosti i ograničenja kretanja kako

³ Članovi Povjerenstva su ga na sjednici 24. rujna 2019. godine, sukladno čl.17(5) ZFO-a, izabrali za zamjenika predsjedavajuće PFP-a

bi se ograničila pandemija i širenje virusa CoV-SARS-2. Ta su se nepovoljna kretanja samo dijelom nastavila i u 2021. godini, jer je na kraju ostvaren potpuni oporavak ekonomske aktivnosti. Ovakvim su kretanjima pridonijele i protuciklične mjere fiskalne politike tijekom trajanja pandemije, koje su pomogle ublažavanju učinaka pandemije na stanovništvo i gospodarstvo RH te pridonijele brzom oporavku.

Povjerenstvo je radi osiguranja srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija, u svojim stajalištima u 2021. stalno i 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 2021. 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 te
- provođenja korjenitih reformi i privlačenja 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 (dalje u tekstu: EU) te ih usmjeriti u održive projekte koji će pridonijeti budućem ekonomskom rastu.

Kako bi se takav odgovor fiskalne politike i omogućio, na razini EU je od 2020. godine privremeno odgođena primjena fiskalnih pravila, s čime će se nastaviti i u 2022. godini. Povjerenstvo je još u ožujku 2020. podržalo odgodu primjene fiskalnih pravila u 2020., a u studenom 2020. odnosno 2021. zadržalo je preporuku o odgodi primjene fiskalnih pravila za 2021. te 2022. godinu. Unatoč tome, Povjerenstvo je u svojim stajalištima kontinuirano naglašavalo kako poduzete mjere ne smiju biti trajnog karaktera, te da bi s prvim znacima gospodarskog oporavka trebalo pristupiti snažnijoj fiskalnoj konsolidaciji.

Osim toga, tijekom 2021. godine pojačano je i međunarodno djelovanje Povjerenstva u sklopu aktivnosti Europske mreže i Europskog udruženja neovisnih fiskalnih tijela.

2. Sjednice i stajališta Povjerenstva za fiskalnu politiku u 2021. godini

Tijekom 2021. godine Povjerenstvo je i dalje nastavilo djelovati u skladu s prijelaznim odredbama i propisanim zadaćama iz čl. 22. ZOF-a. S obzirom da je i u 2021. bila privremeno odgođena primjena fiskalnih pravila, Povjerenstvo se u svom radu prvenstveno usmjerilo na drugu zadaću iz čl. 22. ZFO-a, odnosno na razmatranje i usporedbu makroekonomskih i proračunskih projekcija iz srednjoročnih proračunskih dokumenata s posljednje dostupnim projekcijama EK. Ipak, u komentarima tih dokumenata, Povjerenstvo je nastojalo pristupiti i ocjeni svih tih dokumenata, u prvom redu iz perspektive osiguranja fiskalne održivosti odnosno razmatranja i procjene rizika primjene fiskalnih pravila u srednjoročnim proračunskim dokumentima i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. S obzirom da su makroekonomske projekcije sastavni dio proračunskih dokumenata, Povjerenstvo je obje zadaće razmatralo u jedinstvenim stajalištima usmjerenim analizi pojedinih proračunskih dokumenata.

Stajališta Povjerenstva distribuirana su članovima Odbora za financije i državni proračun prije njihove rasprave o proračunskim dokumentima, a o stajalištu je članove Odbora osobno izvješćivala predsjednica Odbora koja je do 9. studenog 2021. ujedno bila i predsjednica Povjerenstva.

Također, Povjerenstvo je, u skladu sa svojom četvrtom zadaćom propisanom u čl. 22. ZFO-a Vladi RH dalo i mišljenje o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila u 2022. godini. Ovo je mišljenje Povjerenstvo objavilo u okviru Stajališta⁴ o Prijedlogu državnog proračuna za 2022. godinu.

2.1. Raspored sjednica i sastanaka Povjerenstva u 2021. godini

Povjerenstvo je u 2021. godini održalo četiri (4) sjednice na kojima je donijelo je šest (6) stajališta koja su objavljena na (privremenoj) mrežnoj stranici Povjerenstva⁵. U nastavku su prikazani dnevni redovi sve četiri sjednice Povjerenstva:

⁴ https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/15_stajaliste_PFP.pdf

⁵ www.sabor.hr/hr/pregled-stajalista-povjerenstva-za-fiskalnu-politiku

7. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku održana 7. lipnja 2021.

- *Izvješće o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2020. godinu*
- *11. stajalište o Prijedlogu godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu*
- *12. stajalište o Programu konvergencije za 2022.-2024. godinu i Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske*

8. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku održana 21. rujna 2021.

- *13. stajalište 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.*

9. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku održana 2. studenoga 2021.

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

10. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku održana 24. studenog 2021.

- *15. stajalište o Prijedlogu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu.*

Osim samih sjednica, Povjerenstvo je 2. veljače i 3. prosinca 2021. godine održalo i dva radna sastanka na kojima su raspravljani godišnji program rada za 2021. godinu te institucionalni ustroj i rad Povjerenstva za fiskalnu politiku.

Većina sjednica i sastanaka održana je uživo u prostorijama Hrvatskog sabora, osim sastanka i sjednica 2. veljače 2021. i 24. studenog 2022. godine, koji su održani na daljinu (on line).

Tablica 1. Popis proračunskih dokumenata Vlade RH i povezanih stajališta Povjerenstva u 2021. godini

Proračunski dokument Vlade RH		Ocjena Povjerenstva	
29.4.	Program konvergencije RH za 2022-2024. godinu	7.6.	7. sjednica, 12. stajalište
20.5.	Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna RH za 2020. godinu	7.6.	7. sjednica, 11. stajalište
2.6.	Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. godinu	7.6.	7. sjednica, 12. stajalište
29.7.	Smjernice za izradu Državnog proračuna RH za 2022. i projekcije za 2023. i 2024.	21.9.	8. sjednica, 13. stajalište
9.9.	Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna RH za prvo polugodište 2021. godine	21.9.	8. sjednica, 13. stajalište
28.10.	Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna RH za 2021. godinu	2.11.	9. sjednica, 14. stajalište
28.10.	Prijedlog Državnog proračuna RH za 2022. i projekcija za 2023. i 2024.	24.11.	10. sjednica, 15. stajalište

Izvor: Vlada RH, Povjerenstvo za fiskalnu politiku.

2.2. Kronološki opis aktivnosti Povjerenstva s naglascima

U ovom dijelu iznesen je skraćeni pregled stajališta i zaključaka sjednica i sastanaka Povjerenstva. Aktivnosti su prikazane po kronološkom redu i povezane s usvojenim stajalištima o proračunskim dokumentima koje je Povjerenstvo razmatralo u 2021. godini. Tekstovi stajališta nalaze se u Prilogu.

Program rada Povjerenstva za 2021. godinu

Na sastanku održanom 2. veljače 2021. godine dogovoren je program rada Povjerenstva za 2021. godinu. Program je uzeo u obzir posebne okolnosti uslijed pandemije i privremene odgode primjene fiskalnih pravila u 2021. godini.

11. Stajalište o izvršenju Državnoga proračuna za 2020. godinu

Na 7. sjednici održanoj 7. lipnja 2021. godine Povjerenstvo je razmatralo Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, te je zaključke objavilo u 11. stajalištu (vidi Prilog). Kratki sažetak stajališta glasio je:

Negativan utjecaj pandemije u 2020. bio je izrazito naglašen i na prihodovnoj (značajno smanjenje prihoda) i na rashodovnoj strani proračuna (snažan porast rashoda povezanih s borbom protiv pandemije). No, s obzirom na izvanrednu situaciju pandemije koja je iziskivala iznimne fiskalne napore, ostvarena fiskalna kretanja u 2020. godini Povjerenstvo drži jedinim mogućim, a ostvareni manjak državnog proračuna nužnim. Povjerenstvo je zaključilo da je Vlada trebala pripremiti i javno objaviti Izvješće o ostvarenju fiskalnih pravila i analizirati kretanje strukturnog deficita unatoč privremenoj odgodi primjene fiskalnih pravila u 2020. godini, što je propušteno učiniti.

12. Stajalište o Programu konvergencije za 2022.-2024. i prvim Izmjenama i dopunama Državnoga proračuna

Na istoj sjednici održanoj 7. lipnja 2021. godine Povjerenstvo je razmotrilo i Program konvergencije za razdoblje 2022.-2024. te (prvi) Prijedlog izmjena i dopuna državnog proračuna za 2021. godinu. Kratki sažetak stajališta glasio je:

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

13. Stajalište o Polugodišnjem izvještaju o izvršenju Državnoga proračuna za prvo polugodište 2021. godine i Smjernice ekonomske i fiskalne politike za 2022. – 2024.

Na 8. sjednici održanoj 21. rujna 2021. godine Povjerenstvo je razmatralo Polugodišnji izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2021. godinu te Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2022. – 2024. Kratki sažetak stajališta glasio je:

Ostvarena kretanja u 2021. godini upućuju na brži oporavak od ranije progiciranog, čemu su doprinijele poduzete fiskalne mjere za ublažavanje posljedica pandemije. Povjerenstvo 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 koja 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.

14. Stajalište o drugim Izmjenama i dopunama Državnoga proračuna

Na 9. sjednici održanoj 2. studenog 2021. godine Povjerenstvo je razmatralo (drugi) Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. godinu. Kratki sažetak stajališta glasio je:

Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. godinu predviđa povećanje manjka proračuna opće države i javnog duga u 2021. godini kao rezultat protuciklične fiskalne politike usmjerene na borbu protiv epidemije i njezinih ekonomskih posljedica. Povjerenstvo je suglasno s ovim Prijedlogom izmjena, ali kao i mnogo puta do sada ističe potrebu boljeg planiranja i kontrole rashoda, posebice u sustavu zdravstva.

15. Stajalište o Prijedlogu Državnog proračuna za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu

Na 10. sjednici održanoj 24. studenog 2021. godine Povjerenstvo je razmatralo Prijedlog i Državnog proračuna za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu. Uz ocjenu prijedloga Državnog proračuna, Povjerenstvo je donijelo mišljenje u kojem je podržalo nastavak odgode primjene fiskalnih pravila i u 2022. godini. Kratki sažetak stajališta glasilo je:

Povjerenstvo za fiskalnu politiku podržava Prijedlog Državnog proračuna za 2022. godinu u kojoj se fiskalna pravila i nadalje neće primjenjivati. Povjerenstvo upozorava na rizike da rashodi u pojedinim kategorijama budu premašeni, te podsjeća da je razdoblje snažnog rasta potrebno iskoristiti za snažniju fiskalnu konsolidaciju. Ključ fiskalne održivosti je snažno gospodarstvo, pa je potrebno provoditi reforme i investicije, oslanjajući se na sredstva iz raspoloživih fondova EU.

3. Javnost djelovanja Povjerenstva

Glavni način na koji Povjerenstvo ostvaruje javnost djelovanja propisan je u čl. 23(4) ZFO-a koji propisuje da Povjerenstvo o zauzetim stajalištima tijekom izvršavanja zadaća iz čl. 22. ZFO-a informira javnost objavama na mrežnim stranicama Povjerenstva. Sukladno prijelaznim odredbama, Povjerenstvo je do 12. studenog 2021. godine i izbora nove predsjednice bilo konstituirano kao "drugo" radno tijelo u okviru Hrvatskog sabora, pa se i mrežna stranica Povjerenstva nalazila u okviru mrežne stranice Hrvatskog sabora na internetskoj adresi <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/povjerenstvo-za-fiskalnu-politiku-10-saziv-hrvatskoga-sabora>.

Nakon 12. studenog 2021. i izbora nove predsjednice, Povjerenstvo je prestalo biti aktivno radno tijelo Hrvatskog sabora i postalo je samostalno tijelo. Međutim, sukladno prijelaznim odredbama ZFO-a i do uspostave vlastite mrežne stranice, Povjerenstvo je i dalje nastavilo koristiti istu stranicu kao "neaktivno" radno tijelo. Početkom 2022. godine Povjerenstvo je registriralo vlastitu domenu na adresi www.pfp.hr koju će po izradi vlastite mrežne stranice u 2022. godini koristiti za objavu svojih stajališta i drugih dokumenata.

Radi povećanja vidljivosti stajališta i boljeg obavješćavanja javnosti o svom radu, Povjerenstvo je o stajalištima javnost izvješćivalo preko objava putem Hrvatske izvještajne novinske agencije - Hine, a koje su često prenosili i druga sredstva javnog priopćavanja. Povjerenstvo nije izravno sudjelovalo u javnim medijima putem drugih oblika medijskog djelovanja.

4. Međunarodna suradnja

Povjerenstvo redovito sudjeluje na sastancima Europske mreže neovisnih fiskalnih tijela (eng. *EU Network of Independent Fiscal Institutions – EUNIFI*) koju vodi EK te je i član Europskog udruženja neovisnih fiskalnih tijela (eng. *EU Independent Fiscal Institutions*). Povjerenstvo na međunarodnim konferencijama ili skupovima na temu fiskalne odgovornosti predstavlja zamjenik predsjednika ili delegirani član(ovi) Povjerenstva.

EK je u 2021. organizirala dva video-sastanka Europske mreže neovisnih fiskalnih tijela. Na 14. sastanku održanom 11. ožujka 2021. godine razgovaralo se o Komunikaciji EK o fiskalnoj politici, prijedlogu Europskog fiskalnog odbora o izmjeni Pakta o stabilnosti i rastu, važnosti medijske podrške pridržavanju fiskalnih pravila te planovima otpornosti i oporavka. Na 15. sastanku održanom 23. rujna 2021. razgovaralo se o ocjeni prikladnosti fiskalne politike u 2022., Proljećnom fiskalnom paketu, fiskalnom riziku klimatskih promjena i prirodnih katastrofa, te javnim investicijama.

Predstavnici Povjerenstva sudjelovali su i na radionicama o mogućoj izmjeni fiskalnih pravila i novoj ulozi neovisnih fiskalnih tijela koje je organizirala EK u sklopu predstavljanja procesa pregleda i reforme sustava ekonomskog upravljanja u EU.

Europsko udruženje neovisnih fiskalnih tijela održalo je u 2021. godini dva sastanka. Na sastanku 25. ožujka 2021. govorilo se o aktivnostima udruženja u prethodnom razdoblju i programu rada za 2021. Dogovorena je priprema zajedničkog radnog materijala o reformi sustava ekonomskog upravljanja te je uspostavljena radna skupina za učinkovitost neovisnih tijela sa podskupinama za institucionalne aspekte, prognoziranje, modeliranje i jaz proizvodnje, te medijsku vidljivost. Na sastanku održanom 30. rujna 2021. bilo je govora o tajništvu udruženja, aktivnosti radnih skupina te pripremi seminara. Tijekom godine udruženje je organiziralo radionice o uključivanju zelenih ulaganja u proračunski proces te primjeni zajedničke metodologije ocjene jaza proizvodnje. Predstavnici Povjerenstva aktivno sudjeluju u radnim skupinama udruženja.

Osim toga, Povjerenstvo se redovito sastaje i s predstavnicima EK (16. ožujka 2021.) i Međunarodnog monetarnog fonda (17. lipnja 2021.).

5. Financijsko izvješće

Povjerenstvo u 2021. nije koristilo planirana proračunska sredstva, s obzirom da je u ovakvom obliku formirano tek koncem 2021. godine nakon imenovanja predsjednice Povjerenstva. Naknade i putni troškovi članovima Povjerenstva isplaćivani su s pozicije 010 Hrvatski sabor. Gotovo sva planirana proračunska sredstva za 2021. godinu vraćena su u državni proračun, izuzev sredstava koja su utrošena za:

- 1) Pokriće troška službenih putovanja u iznosu od 1.228,00 kn (za potrebe službenih dolazaka predsjednice Povjerenstva iz Pule u Zagreb);
- 2) Uredski materijal i ostali materijalni rashodi u iznosu od 625,00 kn (za nabavu žiga);
- 3) Uredsku opremu i namještaj u iznosu od 22.979,00 kn (za nabavu prijenosnog računala MacBook Pro) te
- 4) Komunikacijsku opremu u iznosu od 4.199,00 kn (za nabavu jednog mobilnog uređaja).

Tablica 2. Proračun Povjerenstva za fiskalnu politiku u 2021. godini

OPIS	PLAN 2021.	KONAČNI PLAN 2021. GODINE	IZVRŠENJE 2021.
Ukupno rashodi za zaposlene	1.101.800,00	0,00	0,00
Ukupno naknade troškova zaposlenima	29.500,00	19.500,00	1.228,00
Ukupno rashodi za materijal i energiju	15.000,00	15.000,00	625,00
Ukupno rashodi za usluge	100.100,00	100.100,00	0,00
Ukupno naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	30.000,00	20.000,00	0,00
Ukupno ostali nespomenuti rashodi poslovanja	155.000,00	24.000,00	0,00
Ukupno ostali financijski rashodi	700,00	700,00	0,00
Ukupno postrojenja i oprema	21.000,00	21.000,00	4.199,00
UKUPNO ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE	1.453.100,00	200.300,00	6.052,00
Ukupno nematerijalna imovina	6.000,00	6.000,00	0,00
Ukupno postrojenja i oprema	30.000,00	30.000,00	22.979,00
Ukupno nematerijalna proizvedena imovina	10.000,00	10.000,00	0,00
UKUPNO INFORMATIZACIJA	46.000,00	46.000,00	22.979,00
SVEUKUPNO	1.499.100,00	246.300,00	29.031,00

Izvor: Državni proračun RH za 2021. godinu.

6. Prilozi: Stajališta Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2021. godinu

6.1. 11. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora o Prijedlogu godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na 7. sjednici održanoj 7. lipnja 2021. godine razmatralo Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu, koje je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) podnijela predsjedniku Hrvatskoga sabora, aktom od 20. svibnja 2021. godine.

Negativan utjecaj pandemije u 2020. bio je izrazito naglašen i na prihodovnoj (značajno smanjenje prihoda) i na rashodovnoj strani proračuna (snažan porast rashoda povezanih s borbom protiv pandemije). No, s obzirom na izvanrednu situaciju pandemije koja je iziskivala iznimne fiskalne napore kako na globalnoj razini, ali i u hrvatskom gospodarstvu, ostvarena fiskalna kretanja u 2020. godini Povjerenstvo drži jedinim mogućim, a ostvareni manjak državnog proračuna nužnim. Osim toga, unatoč privremenoj odgodi primjene fiskalnih pravila u 2020. Povjerenstvo smatra kako bi Vlada trebala pripremiti i javno objaviti Izvješće o ostvarenju fiskalnih pravila i analizirati kretanje strukturnog deficita, što je propušteno učiniti.

Svjetsko i hrvatsko gospodarstvo od početka 2020. nalaze se u izvanrednim okolnostima pandemije bolesti COVID-19 zbog kojih je cijelo vrijeme nužna snažna podrška javnih financija radi ublažavanja njenih negativnih posljedica i poticanja agregatne potražnje. Na tragu toga Vijeće Europske unije je u cilju pružanja fiskalnih poticaja u državama članicama još u ožujku 2020. primijenilo opću klauzulu o odstupanju od proračunskih pravila definiranih Paktom o stabilnosti i rastu. Hrvatski Zakon o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: ZFO) omogućuje privremenu odgodu primjene fiskalnih pravila u slučaju izvanrednih okolnosti, pod uvjetom da se sukladno pravilima Europske unije time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjem roku.. U skladu s preporukom Povjerenstva za fiskalnu politiku od 30. ožujka 2020. godine, Vlada je 2. travnja 2020. donijela Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila („Narodne novine“, broj 41/2020) iz članaka 6., 7. i 8. ZFO čime je privremeno obustavljena primjena numeričkih fiskalnih pravila. 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), ukoliko ocijeni da postoji rizik da se ti kriteriji ne ostvare, dužna je redovito procjenjivati i izvještavati Vijeće Europske unije.

EK je 20. svibnja 2020. pripremila Izvješće po članku 126(3) Ugovora o funkcioniranju Europske unije⁶, u kojem je utvrdila vjerojatno prekoračenje kriterija deficita u 2020. te je zaključila da je ono iznimno i privremeno zbog čega nisu pokrenute korektivne procedure. Štoviše, Vijeće Europske unije je u Specifičnim preporukama od 20. srpnja 2020.⁷ Republici Hrvatskoj preporučilo da "poduzme 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, održalo gospodarstvo i pružila potpora oporavku gospodarstva. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, nužno je istovremeno provoditi mjere fiskalne politike u cilju postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga te poticati ulaganja".

Cilj fiskalnih pravila je osiguravanje dovoljnog prostora za vođenje protuciklične fiskalne politike kako bi se omogućile aktivnosti kojima se u razdoblju gospodarske krize može omogućiti pomoć stanovništvu i gospodarstvu. Ostvarena kretanja i fiskalna konsolidacija u Republici Hrvatskoj tijekom posljednjih nekoliko godina, članstvo u Europskoj uniji, te pripreme za ulazak u europodručje osigurali su dodatni fiskalni prostor i omogućili pomoć hrvatskom gospodarstvu tijekom prvih mjeseci pandemije. 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 dok poduzete fiskalne mjere moraju biti kratkotrajne, efikasne i usmjerene borbi protiv učinaka epidemije.**

Pandemija bolesti COVID-19 snažno je pogodila hrvatsko gospodarstvo i javne financije te su u 2020. u odnosu na 2019. prihodi opće države nominalno smanjeni za 6,5%. Najveći pad prihoda ostvaren je kod poreznih prihoda, i to najviše uslijed pada prihoda od poreza na dodanu vrijednost (13,4%). Manji pad ostvaren je i kod prihoda povezanih s tržištem rada – poreza na dohodak i doprinosa – ali taj pad nije bio toliko značajan zbog fiskalnih mjera koje je pokrenula Vlada. Tako je pad prihoda od poreza na dohodak iznosio 6,0%, a od doprinosa 4,8%. Istodobno su rashodi opće države porasli za čak 8,6% što je rezultat planiranih i ugrađenih aktivnosti kojima je povećana javna potrošnja, te posebnih mjera povezanih s borbom protiv posljedica pandemije.

⁶ *Izvješće Europske komisije po čl. 126(3) TFEU 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.*

⁷ *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/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826\(11\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826(11)&from=EN).*

Prihodi državnog proračuna u 2020. godini ostvareni su u iznosu od 131,6 mlrd. kn, i u odnosu na 2019. manji su za 8,3 mlrd. kn (6,0%). Značajno su smanjeni prihodi od poreza, i to za 9,5 mlrd. kn (11,6%), i to najvećim dijelom zbog pada prihoda od poreza na dodanu vrijednost kao rezultat pada osobne potrošnje. Nasuprot tome, prihodi od pomoći koji se najvećim dijelom odnose na sredstva iz fondova Europske unije, veći su u odnosu na prethodnu godinu za 3,4 mlrd. kn ili 22,9%.

Rashodi državnog proračuna za 2020. godinu ostvareni su u iznosu od 153,5 mlrd. kn i u odnosu na 2019. veći su za 13,6 mlrd. kn ili 9,8%. U odnosu na 2019. godinu značajno su porasle subvencije zbog provedbe mjera za očuvanje radnih mjesta kod poslodavaca kojima je zbog epidemije narušena gospodarska aktivnost. Ukupno su u 2020. godini iz državnog proračuna financirani rashodi povezani uz epidemiju u iznosu od 10,7 mlrd. kn. Osim navedenog, na teret državnog proračuna financirane su i razne mjere povezane s epidemijom u iznosu od 5,4 mlrd. kn.

Na koncu, u 2020. godini ostvaren je manjak prihoda nad rashodima državnog proračuna (deficit) u iznosu od 21,9 mlrd. kn koji je financiran novim zaduživanjem. Zbog ostvarenja manjih prihoda i zbog epidemije potrebe financiranja većih rashoda državnog proračuna, dug državnog proračuna koncem 2020. godine porastao je za 32,7 mlrd. kn ili 13,3 % u odnosu na 2019. godinu⁸.

Ovakva kretanja dovela su i do porasta deficita opće države⁹ koji je u 2020. godini iznosio čak 7,4% BDP-a. Od toga je manjak proračuna središnje države iznosio 6,4% BDP-a, a značajno pogoršanje ostvareno je i kod sektora lokalne države (manjak od 1,0% BDP-a) na što su, povrh negativnih učinaka pandemije, utjecale i promjene u sustavu poreza na dohodak.

Premda su fiskalna pravila u 2020. godini privremeno odgođena, Vlada je ponovno propustila **pripremiti Izvješće o ostvarenju fiskalnih pravila i analizirati kretanje strukturnog deficita**. Unatoč neizvjesnosti koja snažno utječe na ocjenu potencijalnog proizvoda, jaza proizvodnje pa time i strukturnog salda, procedure Pakta o stabilnosti i rastu ne odgađaju primjenu procedura, već samo dozvoljavaju odstupanje od numeričkih vrijednosti potrebne prilagodbe strukturnog salda srednjoročnom proračunskom cilju. **Stoga Povjerenstvo**

⁸ Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2021/Svibanj/58%20sjednica%20VRH/58%20-%205.pdf>

⁹ Prema Izvješću o proceduri prekomjernoga proračunskog manjka i razini duga opće države Državnog zavoda za statistiku iz travnja 2021. Dostupno na https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2021/12-01-02_01_2021.htm.

drži da Vlada prilikom izrade proračunskih dokumenata mora napraviti i ovakve analize i izračune, te ih javno objavljivati.

Prema izračunima iz Proljetne projekcije EK iz svibnja 2021. godine¹⁰ za Republiku Hrvatsku, jaz proizvodnje je u 2020. godini prema standardnoj metodologiji izračuna iznosio visokih -5,5%. Ciklički utjecaj pandemije na deficit iznosio je -2,4% BDP-a, dok je strukturno prilagođeni saldo iznosio -5,0% BDP-a. Veliko povećanje strukturnog salda od 3,6% BDP-a u odnosu na predpandemijsku 2019. godinu u potpunostima se može objasniti utjecajem fiskalnih mjera borbe protiv posljedica pandemije. Prema izračunima prikazanim u Programu konvergencije 2022-2024.¹¹, ukupni je iznos fiskalnih učinaka COVID-19 mjera u 2020. godini iznosio 3,8% BDP-a. To bi značilo da je strukturni saldo, ukoliko se ove mjere isključe, ostao na razini sličnoj kao i u 2019. godini. Iako je Povjerenstvo tada smatralo da je potrebno brže i snažnije smanjenje strukturnog salda i javnog duga, **ostvarena fiskalna kretanja u 2020. godini drži jedinim mogućim, a ostvareni deficit nužan kako bi se umanjile negativne posljedice pandemije.**

Veliki gospodarski pad i proračunski deficit doveli su do velikog povećanja udjela javnog duga u BDP-a. Tako je dug opće države u 2020. godini povećan za 329,7 mlrd. kuna što predstavlja godišnje povećanje od 36,8 mlrd. kuna. Zbog velikog nominalnog pada BDP-a situacija s javnim dugom znatno je lošija ako se promatra udjelom u BDP-u. Tako je javni dug povećan s 72,5% BDP-a krajem 2019. godine na čak 88,7% BDP-a na kraju 2020. godine.

Ostvareni proračunski manjak od 7,4% BDP-a i veliki porast javnog duga na čak 88,7% BDP-a u 2020. godini i javni dug značajno premašuju referentne vrijednosti iz Pakta o stabilnosti i rastu, te su premašena oba kriterija javnih financija. Stoga je EK 2. lipnja 2021. godine objavila Izvješće po članku 126(3) Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Utvrdila je da prekoračenje kriterija deficita iznimno jer proizlazi iz iznimnih okolnosti, ali nije blizu referentne vrijednosti od 3% BDP-a. Uz to, temeljem projekcije za 2021. i 2022. godinu u kojoj očekivani deficit ponovo prelazi 3% zaključila je da prekoračenje nije privremeno. I javni dug je premašio 60% BDP-a pri čemu u 2020. godini nije ostvario propisano smanjenje. Unatoč prekoračenju oba kriterija, EK je ponovo odlučila ne pokretati korektivnu proceduru prekomjernog proračunskog manjka.

Povjerenstvo drži da je ovakvo značajno pogoršanje stanja javnih financija u prvoj pandemijskoj 2020. godini bilo nužno kako bi se osigurala protuciklična fiskalna politika s

¹⁰ Dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149_en.pdf.

¹¹ Dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-croatia-convergence-programme_hr.pdf

ciljem ublaživanja kratkoročnih i srednjoročnih posljedica pandemije, no naglašava potrebu pozornog praćenja situacije i razvoja ekonomskih kretanja te smatra kako je, u slučaju oporavka gospodarstva bržeg od očekivanog, nužno nastaviti s putanjom fiskalne konsolidacije od prije krize. U tom smislu ključno je pratiti preporuke Povjerenstva, EK i Europskog Vijeća o prirodi fiskalnih mjera i suzdržati se od drugih ekspanzivnih mjera koje bi mogle ugroziti srednjoročnu i dugoročnu održivost javnih financija.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Grozdana Perić, dipl.oec.

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

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

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

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

Odredbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: ZFO) i Pakta o stabilnosti i rastu (dalje u tekstu: SGP), predviđaju situacije u kojima se može odstupiti od numeričkih pravila kako bi se adekvatno odgovorilo na negativne događaje izvan kontrole država članica, ali uz uvjet zaštite srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija. U skladu s time, Vlada je na sjednici održanoj 2. travnja 2020. godine, na poziv Povjerenstva, donijela Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila, kojom se, sukladno članku 10. ZFO-a i pravilima Europske unije (dalje u tekstu: EU), odgađa primjena numeričkih fiskalnih pravila iz članaka 6., 7., 8. i 9. Istodobno je Vijeće EU, na preporuku Europske komisije (dalje u tekstu: EK), pokrenulo opću klauzulu o odstupanju od primjene pravila. Opća klauzula na razini EU dozvoljava državama članicama proračunski manjak koji ne mora slijediti iznose predviđene kretanjem ka srednjoročnom proračunskom cilju već privremeno može i premašiti zadane veličine. Ostale procedure iz SGP-a dalje su aktivne, uključujući i kvantitativni kriteriji za proračunski manjak i javni dug. EK je još u svibnju 2020. u Izvješću po članku 126(3) za

Republiku Hrvatsku¹² upozorio da će kriterij deficita biti premašen, ali je temeljem konzultacija s Vijećem EU, zaključio i da zbog visoke neizvjesnosti i potrebne podrške gospodarstvu neće pokretati korektivne procedure. Isti stav zauzeo je i u lipnju 2021. kada je utvrdio prekoračenje kriterija deficita i javnog duga.¹³ U srpnju 2020. godine Vijeće EU je u Specifičnim preporukama državama članicama¹⁴ preporučilo osiguranje potrebne fiskalne podrške borbi protiv pandemije, u prvom redu ciljanim i privremenim mjerama te je istaknuta nužnost povratka na put održivosti javnih financija i putanju održivog rasta. Iste poruke za 2021. uputili su izvršni potpredsjednik EK i povjerenik za gospodarstvo za u svome pismu¹⁵ u rujnu.

EK je u ožujku 2021. izdalo smjernice¹⁶ za izradu programa stabilnosti konvergencije prema kojima je i dalje potrebna fiskalna podrška oporavku. Mjere fiskalne potpore trebaju biti pravovremene, privremene i ciljane, a smanjenjem zdravstvenih rizika treba ih usmjeriti na otporan i održiv razvoj. S obzirom na nedostatak fiskalnog kapaciteta, nužno je se snažnije osloniti na sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Ovakav je stav EK ponovio i u Proljetnom paketu Europskog semestra iz lipnja 2021.¹⁷ te je potvrdio da se ukidanje opće klauzule o odstupanju od primjene numeričkih pravila očekuje tek u 2023. godini.

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

- donesene mjere moraju biti ciljane i kratkotrajne, te ne smiju ugroziti održivost javnih financija;
- visoki javni dug u uvjetima niskog potencijalnog rasta bitno ograničava mogućnost korištenja fiskalne politike pa je u što većoj mjeri potrebno iskoristivati sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost (dalje u tekstu: MOO);

¹² Dostupno na https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_cdps/126-03_commission/com-2020-547-hr_en.pdf

¹³ Komunikacija o koordinaciji ekonomskih politika u 2021. COM(2021)500. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0500&qid=1623048563205>

¹⁴ Specifične preporuke za Hrvatsku (ST 8184/20 - COM(2020) 511) dostupne na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8430-2020-INIT/hr/pdf>

¹⁵ Dostupno na <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/hr.pdf>

¹⁶ Komunikacija Komisije Vijeću: Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike (COM(2021)105). Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0105&from=EN>

¹⁷ Više o Proljetnom paketu dostupno na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/AP_20_901.

- fiskalnoj održivosti najviše pridonose mjere usmjerene povećanju potencijalnog rasta hrvatskog gospodarstva, poput javnih investicija i reformi.

Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila treba stalno preispitivati i ukinuti nakon izlaska iz krize.

Osim toga, Povjerenstvo je prilikom davanja svoga stajališta o Prijedlogu proračuna za 2021. zaključilo da su prema tadašnjim projekcijama ispunjeni uvjeti za odgađanje primjene fiskalnih pravila i u 2021. godini. No, iako je EK temeljem svoje Proljetne prognoze¹⁸ zaključio da bi se primjena opće klauzule o odstupanju mogla zadržati i u 2022. godini, Povjerenstvo će u jesen 2021. donijeti svoje mišljenje i preporuku Vladi o mogućem ukidanju Odluke o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila i u 2022. godini.

Makroekonomske projekcije

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

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

Nadalje, ZFO zahtijeva da makroekonomske projekcije moraju biti usklađene s projekcijama EK. No, projekcije rasta koje EK očekuje nešto su niže i iznose 5,0% u 2021. godini te 6,1% u 2022. godini, pri čemu očekuju i znatno sporiji rast deflatora. Drugim riječima,

¹⁸ Dostupno na https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2021_en

Vlada očekuje veći realni rast od projekcija EK i to za 0,2% u 2021. godini te 0,5% u 2022. godini, dok je odstupanje nominalnog rasta još i veće i iznosi 0,6% u 2021. godini te 1,2% u 2022. godini.

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

Program konvergencije

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

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

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

Unatoč preporuci i zahtjevu Povjerenstva da i u uvjetima privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila proračunski dokumenti trebaju sadržavati ocjenu strukturnog deficita koja bi omogućila kvalitetnije sagledavanje stanja javnih financija, Program konvergencije ne sadrži takvu analizu. Zbog toga je Povjerenstvo koristilo Proljetnu projekciju EK prema kojoj je strukturni deficit povećan s 1,4% u 2019. godini na 5,0% u 2020. godini, odnosno za 3,6 postotna boda. U 2021. godini očekuje se smanjenje deficita na 3,2% odnosno 3,3% u 2021. Na povećanje strukturnog deficita najviše su utjecale poduzete mjere u borbi protiv pandemije (3,8% u 2020. godini i 2,2% u 2021. godini). S obzirom na izvanredne okolnosti Povjerenstvo smatra prihvatljivim što upravo te mjere najviše utječu na kretanje strukturnog deficita.

Međutim, s obzirom da u 2022. godini, unatoč ukidanju tih mjera koje premašuju i predviđeni porast javnih investicija, nije primjetna korekcija strukturnog deficita, Povjerenstvo upozorava da je prilikom izrade proračuna za 2022. godinu potrebno izaći s ambicioznijim planom konsolidacije, posebice s obzirom na dodatne uštede od kamata. Očekivano ukidanje opće klauzule o odstupanju od 2023. godine znači da bi javne financije trebale ići u smjeru konsolidacije manjka prema srednjoročnom proračunskom cilju od 1% i to po stopi od barem 0,5 postotnog boda godišnje, što postojeći Program konvergencije ne pokazuje. Također je potrebno rast tekućih rashoda ograničiti znatno ispod očekivanih visokih stopa realnog rasta.

Prijedlog Izmjena i dopuna državnog proračuna za 2021. godinu

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

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

Prijedlogom izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. godinu (dalje u tekstu: rebalans) ukupni rashodi su u odnosu na izvorni plan za 2021. godinu povećani za 9,4 mlrd. kuna (6%), što je posljedica preraspodjele unutar proračuna u cilju osiguravanja sredstava za funkcioniranje zdravstva, financiranja daljnjih mjera i aktivnosti u borbi s epidemijom te osiguravanja sredstava za rashode za zaposlene u školstvu. Sukladno navedenom, ukupni rashodi u 2021.godini prvotno su planirani u iznosu od 157,9 mlrd. kuna, a rebalansom se predviđa njihovo daljnje povećanje na 167,3 mlrd.kuna. Najveće povećanje rashoda u 2021. godini koja se financiraju iz izvora koji utječu na rezultat državnog proračuna u odnosu na Državni proračun za 2021. godinu planirano je za sanaciju i ulaganja u zdravstvo (4,2 mlrd.

kuna), za potpore radnicima i poduzećima pogođenih koronavirusom (2,4 mlrd. kuna) te za rashode za zaposlene (1,3 mlrd. kuna). Prijedlozi izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. godinu odražavaju namjeru za umjerenom konsolidacijom javnih financija te Povjerenstvo predlaže Vladi Republike Hrvatske da napravi evaluaciju prijašnjih i sadašnjih aktivnosti u zdravstvu i gospodarstvu kako bi se utvrdili njihovi stvarni fiskalni učinci na razvoj gospodarstva. Povjerenstvo smatra da je nužno i potrebno procijeniti buduće rizike proračunskih rashoda, posebice imajući u vidu sve veće dugove zdravstvenog sustava, sustav plaća u javnom sektoru ili značajne potencijalne obveze po osnovu izdanih državnih jamstava.

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

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Grozdana Perić, dipl.oec.

6.3. 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 svojoj 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. upućuju na brži oporavak od ranije progiciranog, čemu su doprinijele poduzete fiskalne mjere za ublažavanje posljedica pandemije. Povjerenstvo podržava te mjere 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 (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 procjepeljivanje 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

je većinu raspoloživih sredstava, posebice onih iz Mehanizma za oporavak i otpornost (MOO), nužno usmjeriti u aktivnosti koje će 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 omogućuju vođenje protuciklične politike. Nagli prelazak na „normalni“ način djelovanja u uvjetima ostvarenog oporavka, zahtijevao bi od Hrvatske naglo zaoštavanje fiskalne politike, što bi moglo ugroziti pozitivna očekivanja gospodarskog rasta, posebice uslijed visoke neizvjesnosti u pogledu daljnjeg kretanja pandemije. 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. godini, 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 bi predpandemijsku razinu mogla doseći nominalno već 2021., a realno početkom iduće 2022. godine. Takva kretanja pogoduju oporavku i rastu proračunskih prihoda, što pridonosi smanjenju proračunskog manjka. Istodobno, proračunski rashodi nastavljaju rasti što se najvećim dijelom može povezati s mjerama usmjerenim borbi protiv posljedica pandemije. U takvim okolnostima Povjerenstvo podsjeća na potrebu da se oporavak iskoristi za fiskalnu konsolidaciju i preusmjeravanje rashoda u područja koja će u što većoj mjeri pridonijeti potencijalnom rastu.

Državnim proračunom Republike Hrvatske za 2021. (Izmjene i dopune Državnog proračuna RH 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 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 što ukazuje na oporavak gospodarstva. 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 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 2021. S druge strane, projekcije iz ovih Smjernica vrlo su optimistične u pogledu iznosa i učinka korištenja sredstava MOO-a u idućem financijskom razdoblju. Uz takve pretpostavke Smjernice za 2022. 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 EK. EK je u srpnju 2021. objavio novu projekciju 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 za 2. godinu kao i ljetne projekcije EK 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 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 ne uključuju potrebnu fiskalnu konsolidaciju. U uvjetima niske razine potencijalnog rasta, predviđeni oporavak 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 postepeno ublažavanje fiskalnih poticaja, 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 i 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 Republike Hrvatske mora na svim razinama inzistirati i uložiti maksimalne napore kako bi se, s jedne strane, jasno i nedvosmisleno krenulo u nužno potrebne reforme te, s druge strane, privukli što veći iznosi sredstava iz EU fondova. 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 2021. 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.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Grozdana Perić, dipl.oec.

6.4. 14. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2021. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na 9. sjednici održanoj 2. studenoga 2021. godine razmatralo Prijedlog izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2021. godinu, koje je Vlada Republike Hrvatske podnijela predsjedniku Hrvatskoga sabora, aktom od 28. listopada 2021.

Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. godinu predviđa povećanje manjka proračuna opće države i javnog duga u 2021. godini kao rezultat protuciklične fiskalne politike usmjerene na borbu protiv epidemije i njezinih ekonomskih posljedica. Povjerenstvo je suglasno s ovim Prijedlogom izmjena, ali kao i mnogo puta do sada ističe potrebu boljeg planiranja i kontrole rashoda, posebice u sustavu zdravstva.

Svjetsko i hrvatsko gospodarstvo već drugu godinu zaredom ugrožava pandemija bolesti COVID-19 zbog koje je 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. U skladu s time, primijenjene su odredbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: ZFO) i Pakta o stabilnosti i rastu kojima je dozvoljeno privremeno odstupanje od propisanih numeričkih pravila, ali uz uvjet zaštite srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija.

Predloženim Izmjenama i dopunama po drugi puta se mijenja Državni proračun tijekom 2021. i u sebi uključuje prvenstveno već ostvarena kretanja i aktivnosti na prihodnoj i rashodnoj strani te se može smatrati tehničkim rebalansom bez većih učinaka na daljnje politike.

Pri razmatranju proračunskih dokumenta vezanih uz Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna Povjerenstvo se, u prvom redu, koncentriralo na ocjenu vjerodostojnosti i realističnosti makroekonomskih i proračunskih projekcija, njihovu usporedbu s posljednje dostupnim projekcijama Europske komisije (dalje u tekstu: EK) sukladno čl. 22. stavku 2. ZFO-a, te analize stanja javnih financija i utjecaja 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 njihovu usmjerenost, kratkotrajnost i privremenost, a nije razmatralo privremeno odgođena numerička fiskalna pravila iz preventivnog dijela.

Makroekonomske projekcije

Poduzete mjere ekonomskih politika, u kombinaciji s razvojem cjepiva i većim optimizmom potrošača, pridonijele su brzom oporavku gospodarske aktivnosti na nacionalnoj i globalnoj razini. Ostvarena kretanja, posebice tijekom ljetnih mjeseci 2021., ukazuju kako će hrvatsko gospodarstvo već tijekom 2021. doseći predpandemijsku razinu.

U Prijedlogu Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2021. godinu Vlada Republike Hrvatske je povećala očekivanja gospodarskog rasta, te predviđa da će u 2021. rast realnog bruto domaćeg proizvoda iznositi 9% (u odnosu na 5% iz početnog Prijedloga proračuna za 2021. i 5,2% iz Programa konvergencije, čije su makroekonomske projekcije ugrađene u prve Izmjene i dopune državnog proračuna za 2021. iz lipnju ove godine). Tomu ponajviše pridonose ostvareni rast osobne i državne potrošnje te oporavak izvoza usluga (turizam).

Povjerenstvo makroekonomske i proračunske projekcije procjenjuje na temelju njihove realističnosti, te usporedbom s projekcijama EK. Međutim, posljednje dostupne projekcije EK objavljene su još u srpnju i ne uključuju ostvareni oporavak u drugom i trećem tromjesečju 2021., te predviđaju rast BDP-a u 2021. od svega 5,4%. No, EK bi svoja očekivanja trebao povećati u skoroj Jesenskoj projekciji tako da se očekuje smanjenje odstupanja ovih dviju projekcija koje iznosi čak 3,6 postotna boda. Povjerenstvo ipak ističe činjenicu kako su Vladine projekcije više i od projekcija drugih relevantnih institucija te ukazuje na potrebu konzervativnijeg pristupa prilikom izrade projekcija za iduće razdoblje, posebice jer se jedan dio rasta koji je ranije projiciran za 2022. ostvario već u 2021., pri čemu je rast u narednom srednjoročnom razdoblju općenito ograničen niskom stopom potencijalnog rasta.

Ocjena prijedloga izmjena i dopuna državnog proračuna za 2021. godinu

Predloženim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2021. godinu dodatno su povećani i prihodi i rashodi Državnog proračuna. S obzirom na specifične okolnosti, prilikom ocjene potrebno je razlučiti u kojoj mjeri su ove promjene usmjerene, privremene i kratkotrajne. Također, treba naglasiti da su predložene izmjene tehničke prirode jer najvećim dijelom odražavaju već provedene aktivnosti. Na strani prihoda izmjene se odnose prvenstveno na bolja ostvarenja od očekivanih. Na strani rashoda izmjene se odnose na poduzete mjere borbe protiv učinaka pandemije, ali i na neke stavke koje ne zadovoljavaju kriterij usmjerenosti i privremenosti. Povjerenstvo kontinuirano ističe potrebu boljeg predviđanja pojedinih stavki

kao što su rashodi za zaposlene i mirovine te posebice rashodi za zdravstvo, koji se često inicijalno planiraju na nerealistično niskim razinama, da bi se naknadnim izmjenama povećavale.

Ukupni proračunski prihodi trebali bi iznositi 153,6 mlrd kn (od toga prihodi poslovanja iznose 152,9 mlrd kn, a prihodi od prodaje nefinancijske imovine 769 mil kn) i povećavaju se za 3,3 mlrd kn, što prvenstveno proizlazi iz bolje ostvarenih poreznih prihoda koji su u odnosu na izmjene iz lipnja povećani za 2,4 mlrd kn. Veći proračunski prihodi u prvom su redu rezultat bolje turističke sezone i jačanja gospodarske aktivnosti.

Ukupni rashodi državnog proračuna povećavaju se za 6 mlrd kn (s 167,3 na 173,3 mlrd kn). Rashodi koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka, povećavaju se za 7,1 mlrd kn, dok se rashodi koji se financiraju iz EU-a i ostalih izvora smanjuju za 1,1 mlrd kn. Povećanje se odnosi na dodatna sredstva za podmirenje dugova i funkcioniranja zdravstvenog sustava (1,5 mlrd kn) te potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenim epidemijom COVID-19 (608 mil kn). Međutim, povećani su i rashodi koji nisu povezani s posljedicama pandemije poput rashoda za zaposlene (929 mil kn) i mirovine (672 mil kn), te doprinos proračunu EU (495 mil kn). Dodatno, planiran je i predujam za nabavku borbenih aviona od 2,4 mlrd kn koja će se prema ESA metodologiji iskazati u 2023. godini.

Sukladno planiranim prihodima i rashodima, očekuje se da će Državni proračun zabilježiti manjak u iznosu od 19,7 mlrd kn ili 4,7% BDP-a, što predstavlja znatno pogoršanje u odnosu na ranije planirano (npr. 2,7% BDP-a iz listopada 2020. godine te 4,2% BDP-a iz lipnja 2021.) Manjak opće države prema ESA 2010 metodologiji u iznosit će 18,9 mlrd kn ili 4,5% BDP-a (što također predviđa znatno povećanje u odnosu na prvotni plan iz listopada 2020. koji je iznosio 2,9% te prve izmjene iz lipnja 2021. kojima je planiran manjak od 3,8%). Temeljem kretanja fiskalnog salda proračuna opće države očekuje se da će udio javnog duga u BDP-u u 2021. zabilježiti smanjenje od 4,2 postotna boda u odnosu na 2020. te će iznositi 83,1% BDP-a.

Iako predviđeni manjak premašuje referentnu vrijednost od 3% BDP-a, Povjerenstvo smatra da je u prethodnom razdoblju bila nužna pojačana državna potrošnja kako bi se ublažile negativne posljedice pandemije. Međutim, Povjerenstvo smatra da dio pojačane državne potrošnje nije bio usmjeren na rashode izravno vezane na borbu protiv pandemije i s njom povezanih nastalih ekonomskih šteta, niti je bio preporučenog privremenog karaktera, već se odnosio na trajno povećanje opće proračunske potrošnje u vidu povećanja rashoda za zaposlene

i mirovine u iznosu od 1,7 mlrd kn samo u ovom Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna, a koja će se prelići i na sljedeću godinu s izglednim pritiscima za daljnja povećanja zbog pojačanih inflacijskih kretanja. Stoga je nužno, u kontekstu ostvarenog ekonomskog oporavka, pristupiti snažnijoj fiskalnoj konsolidaciji pri kojoj treba voditi računa da se u osiguraju sredstva usmjerena investicijama i reformama potrebnim za povećanje stope potencijalnog rasta, a koja bi se u što većoj mjeri financirala na pomoći Europske unije, a što manje na vlastite izvore financiranja. U uvjetima ubrzanog starenja stanovništva ugrožen je i koncept međugeneracijske solidarnosti kojim se troškovi sadašnje potrošnje prebacuju na buduće generacije pa bi u tom smislu bilo poželjno poduzeti određene reformske zahvate, a da se pri tome ne ugrožavaju temeljne postavke već provedene mirovinske reforme. Prvenstveno se to odnosi na reformu sustava zdravstva na način da ne generira dodatne gubitke koji su kontinuirano iz godine u godinu predmet rebalansa Državnog proračuna.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Grozdana Perić, dipl.oec.

6.5. 15. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku podržava Prijedlog Državnog proračuna za 2022. godinu u kojoj se fiskalna pravila i nadalje neće primjenjivati. Povjerenstvo upozorava na rizike da rashodi u pojedinim kategorijama budu premašeni, te podsjeća da je razdoblje snažnog rasta potrebno iskoristiti za snažniju fiskalnu konsolidaciju. Ključ fiskalne održivosti je snažno gospodarstvo, pa je potrebno provoditi reforme i investicije, oslanjajući se sredstva iz programa EU.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na svojoj 10. sjednici održanoj 24. studenog 2021. razmatralo Prijedlog Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu.

Povjerenstvo se u svome stajalištu o prijedlogu proračuna osvrnulo na nastavak privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila i u 2022. godini, makroekonomske projekcije, prijedlog državnog proračuna te ocjenu fiskalnih pravila u 2023. i 2024. godini kad se očekuje da bi fiskalna pravila mogla biti ponovno primjenjivana.

Nastavak privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila u 2022. godini

Povjerenstvo je u skladu sa zadacima definiranim u čl. 22. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (ZFO), a na temelju izvanrednih okolnosti iz čl. 10. ZFO-a i za 2022. razmotrilo nastavak privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila definiranih u čl. 6., 7. i 8. Naime, Vlada je 2. travnja 2020. godine temeljem mišljenja Povjerenstva od 30. ožujka 2020. godine, donijela Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila u 2020.¹⁹, čime je omogućeno poduzimanje mjera radi smanjenja učinaka epidemije na zdravlje građana i gospodarstva, a što je pridonijelo bržem oporavku ekonomske aktivnosti.

Nadalje, Povjerenstvo je u 10. stajalištu od 2. studenog 2020. godine o Prijedlogu Državnog proračuna za 2021. godinu²⁰ podržalo nastavak privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila i u 2021. godini radi izraženih makroekonomskih rizika i neizvjesnosti

¹⁹ Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_04_41_856.html.

²⁰ Dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/10.%20stajali%C5%A1te_Povjerenstvo%20za%20fiskalnu.pdf

povezanih s epidemijom koji bi mogli negativno utjecati na ostvarenje planiranih prihoda te prouzročiti dodatne potrebe za fiskalnim mjerama kojima bi se ublažile posljedice epidemije. Povjerenstvo je upozorilo i da se pritom ne smije ugroziti fiskalna održivost u srednjem roku zbog čega je nužno dosljedno slijediti odredbe vezane uz odgodu primjene fiskalnih pravila dok poduzete fiskalne mjere moraju biti kratkotrajne, efikasne i usmjerene borbi protiv učinaka epidemije.

Iako način i vrijeme ukidanja Odluke o privremenom odgađanju fiskalnih pravila nije unaprijed određen, Povjerenstvo naglašava da se radi o privremenoj mjeri te da je pri izradi proračunskih dokumenata za iduće razdoblje potrebno pretpostaviti ponovnu aktivaciju fiskalnih pravila nakon 2022. Drugim riječima, na traženje Vlade RH Povjerenstvo bi se i za 2022. trebalo očitovati o postojanju izvanrednih okolnosti definiranih u čl. 10. ZFO-a radi kojih bi se nastavilo s privremenom odgodom primjene fiskalnih pravila i u 2022.

Prilikom utvrđivanja postojanja izvanrednih okolnosti Povjerenstvo razmatra sam događaj koji je doveo do izvanrednih okolnosti, utjecaj na javne financije, gospodarsku aktivnost i povezane rizike, te primjenu pravila ekonomskog upravljanja na razini EU.

Povjerenstvo je utvrdilo da:

1. Epidemija koronavirusa i dalje traje i nejasno je kada bi mogla završiti.
2. Nastavak epidemije zahtijeva daljnje pojačano financiranje zdravstvene intervencije i fiskalnu podršku ugroženim građanima i poduzećima. Međutim, kako je u 2022. očekivani stupanj fiskalne podrške znatno manji nego u 2020. i 2021. godini ona bi se mogla tretirati i kao fiskalna podrška povezana s izvanrednim događajem kakav se standardno koristi u ocjeni ispunjenja fiskalnih pravila.
3. Hrvatsko gospodarstvo se, nakon velikog pada 2020. (-8,1%), u 2021. godini u potpunosti oporavilo. Makroekonomske projekcije predviđaju da će se brzi rast nastaviti i u idućim godinama, ali će makroekonomski rizici i nadalje biti izraženi zbog nastavka trajanja epidemije.
4. Europska komisija je u uputama za pripremu Programa konvergencije u ožujku 2021. godine najavila, a u svojim Proljetnim projekcijama iz svibnja 2021.²¹ i potvrdila, kako će se opća klauzula o odstupanju od primjene fiskalnih pravila nastaviti i u 2022. godini te je pozvala države članice da nastave s fiskalnom podrškom kako bi se izbjegla nagla

²¹ Dostupno na: https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2021/spring/ecfin_forecast_spring_2021_hr_en.pdf

kontrakcija ekonomske aktivnosti. Također, na razini EU u tijeku je i rasprava o reformi okvira za ekonomsko upravljanje i izmjeni fiskalnih pravila te je izgledno da će doći do izmjena kako u tom okviru tako i u načinu njegove primjene.

Temeljem navedenog, Povjerenstvo smatra da poboljšana ekonomska situacija u Hrvatskoj u 2021. godini upućuje da su izvanredne okolnosti iz čl. 10. manje izražene te bi se fiskalni učinci epidemije mogli adresirati kroz postojeća izuzeća unutar propisanih fiskalnih pravila. Ipak, s obzirom na nastavak epidemije kao i činjenicu da su fiskalna pravila i dalje suspendirana na razini EU kroz opću klauzulu o odstupanju, Povjerenstvo smatra da postojeće okolnosti dozvoljavaju nastavak privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila i u 2022. godini.

Povjerenstvo pritom naglašava da je potrebno posebnu pažnju usmjeriti na srednjoročnu održivost javnih financija, dok dodatne mjere fiskalne potrošnje moraju biti usmjerene, privremene i kratkotrajne. Naime, u 2021. je došlo do određenog odstupanja od ovakvih smjernica te su, osim mjera povezanih s epidemijom, donesene mjere na strani prihoda i rashoda s trajnim negativnim učinkom na javne financije. Također, potrebno je kontinuirano i pažljivo analizirati održivost javnih financija, prvenstveno putem Izvještaja o ispunjenju fiskalnih pravila koji čini sastavni dio svih Vladinih proračunskih dokumenata, bez obzira je li Odlukom o privremenom odstupanju o primjeni fiskalnih pravila omogućeno privremeno odstupanje od kvantitativnih fiskalnih kriterija.

Povjerenstvo isto tako napominje da razdoblje ubrzanog rasta koje se očekuje u 2022. godini treba iskoristiti kao prijelazno razdoblje prema konsolidaciji javnih financija i jačanju otpornosti i potencijala gospodarstva, dok planovi za 2023. i 2024. godinu moraju biti u skladu s postojećim fiskalnim pravilima.²²

Makroekonomske projekcije

Sukladno ZFO-u Povjerenstvo razmatra makroekonomske i proračunske projekcije iz srednjoročnih proračunskih dokumenata i uspoređuje ih s posljednje dostupnim, u ovom slučaju Jesenskim projekcijama EK.²³ Makroekonomske projekcije ugrađene u Prijedlog Državnog proračuna za 2022.-2024. uključuju bolja ostvarenja rasta osobne i državne potrošnje, kao i

²² To uključuje pridržavanje upute EK o primjeni fiskalnih pravila za 2023. godinu koja se očekuje početkom iduće godine.

²³ Za razliku od članica europodručja u kojima neovisna fiskalna tijela sastavljaju ili prihvaćaju makroekonomske projekcije, ZFO takvu odredbu ne predviđa.

turističke aktivnosti tijekom ljetnih mjeseci 2021. nego što je očekivano u prethodnoj projekciji iz Programa konvergencije²⁴ i Smjernicama ekonomske i fiskalne politike²⁵. Vlada u 2021. godini očekuje gospodarski rast od 9%, čime će se ekonomska aktivnost, nakon smanjenja od 8,1% u 2020., već u 2021. u potpunosti oporaviti i vratiti na predpandemijsku razinu. Isto tako, očekuje se da će gospodarstvo nastaviti rasti brže od potencijalnog rasta i u idućim godinama, i to 4,4% u 2022., 3,7% u 2023. i 3,1% u 2024. godini. Ovako visoka očekivanja rasta uključuju znatne pozitivne učinke Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (NPOO-a)²⁶. Rast BDP-a temeljit će se na rastu domaće potražnje, dok se od neto inozemne potražnje očekuje blago negativni doprinos. Uz očekivani rast deflatora, BDP izražen u tekućim cijenama, već će u 2021. godini značajno premašiti razinu iz 2019., a nominalni BDP nastaviti će snažno rasti i u idućim godinama.

Posljednje dostupne Jesenske ekonomske projekcije EK²⁷ objavljene su 11. studenog 2021. godine i prema njima EK očekuje slične trendove i dinamiku kao i Vlada RH. Naime, EK očekuje da će BDP u 2020. porasti za 8,1% a da će se oporavak do prepandemijske razine ostvariti početkom 2022. u kojoj će BDP rasti čak 5,6%, a snažan rast nastaviti će se i u 2023. godini (3,4%). Pritom EK očekuje nešto slabiji rast deflatora u idućim godinama, a time i nižu stopu nominalnog rasta.

Makroekonomske projekcije Vlade RH i EK prikazane u tablici 1. ukazuju da i Vlada RH i EK nakon velikog pada u 2020. godini predviđaju vrlo brzi gospodarski oporavak. Pritom Vlada RH predviđa da će se taj oporavak ostvariti već u 2021., a EK početkom 2022. godine. Drugim riječima, njihove projekcije za 2021. i 2022. godinu međusobno se razlikuju samo po brzini oporavka u 2021. odnosno 2022., što je vidljivo iz kumulativne realnog rasta do 2023. godine koje su gotovo identične.

²⁴ Dostupno na

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2021/Travanj/5.5%20sjednica%20VRH/Dokumenti%20NOVO//5.5%20-%202%20Program%20konvergencije.pdf>

²⁵ Dostupno na <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2021/srpanj%207.1%20sjednica%20VRH/7.1%20-%207%20Prijedlog%20smjernica.docx>

²⁶ Dostupno na:

<https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornost%20-%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491>

²⁷ Dostupno na https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2021-economic-forecast_en

Tablica 1. Usporedba makroekonomske projekcije Vlade RH i Europske komisije

	<i>Vlada</i>				<i>EK</i>			<i>Razlika</i>		
	2021.	2022.	2023.	2024.	2021.	2022.	2023.	2021.	2022.	2023.
<i>BDP</i>	9,0	4,4	3,7	3,1	8,1	5,6	3,4	0,9	-1,2	0,3
<i>Kumulativ</i>	9,0	13,8	18,0	21,7	8,1	14,2	18,0	0,9	-0,4	0,0
<i>Deflator</i>	2,4	2,6	2,3	2,2	2,4	2,1	1,9	0	0,5	0,4
<i>Nominalni</i>	11,6	7,1	6,1	5,4	10,7	7,8	5,4	0,9	-0,7	0,7
<i>Kumulativ</i>	11,6	19,6	26,8	33,6	0,7	19,3	25,8	0,9	0,2	1,1

Povjerenstvo je zaključilo kako makroekonomske projekcije Vlade RH ne odstupaju značajnije od projekcija EK za iduće dvije godine te predložene projekcije Vlade RH smatra primjerenima. Istodobno Povjerenstvo ističe potrebu da Vlada pažljivo prati ostvarenja makroekonomskih kretanja i korištenja EU fondova kako bi ih mogla pravodobno prilagoditi u slučaju odstupanja.

Ocjena Prijedloga državnog proračuna za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu

Ukupni prihodi državnog proračuna planirani su u iznosu od 164,5 mlrd. kn u 2022. te 167,7 mlrd kn u 2023. i 2024. Na ukupne prihode značajan utjecaj u 2022. godini ima predviđeno povećanje prihoda od poreza na dodanu vrijednost i doprinosa te posebice pomoći (za koje se predviđa povećanje od čak 8,3 mlrd kn). Dinamika prihoda usklađena je s makroekonomskim projekcijama, te Povjerenstvo smatra da je projekcija prihoda realistično projicirana.

Ukupni planirani rashodi u 2022. godini financirani iz svih izvora iznose 173,8 mlrd. kuna i veći su za 0,5 mlrd. kn u odnosu na ukupne rashode planirane zadnjim rebalansom iz listopada 2021, dok su za 2023. ukupni rashodi planirani u iznosu od 169,8 mlrd. kuna i za 2024. godinu u iznosu od 166,5 mlrd. kuna. Pritom su rashodi financirani iz izvora koji utječu na rezultat proračuna opće države u 2022. godini planirani u iznosu od 127 mlrd. kn, što je smanjenje u odnosu na zadnji rebalans iz listopada 2021. od 5,6 mlrd. kn. Na takva kretanja u prvom redu utječu znatno smanjenje transfera proračunskih sredstava HZZO-u, potpora za očuvanje radnih mjesta, sredstava za sanaciju dugova bolnica te jednokratno primanje korisnicima mirovinskih primanja.

Na drugoj strani znatno se, u prvom redu, povećavaju rashodi vezani uz posljedice potresa, sustav socijalne skrbi, mirovine i mirovinski sustav te kamate na obveznice i kredite. Takvim planiranjem predviđa se kako će ukupni rezultat dovesti do velikog smanjenja manjka državnog proračuna koji se u 2022. godini procjenjuje na 9,3 mlrd. kn (2,1% BDP-a, uz tendenciju još znatnijeg smanjenja u narednim godinama tj. na 2,1 mlrd. kn u 2023. ili 0,4% te 1,2 mlrd. kn u 2024 ili 0,2%).

Unatoč planiranom smanjenju rashoda koji utječu na manjak uslijed ukidanja niza rashoda vezanih uz epidemiju, Povjerenstvo smatra da su prisutni značajni rizici koji bi mogli dovesti do premašivanja planiranih iznosa i to u kategorijama u kojima učestalo dolazi do probijanja plana. Tako se u idućoj godini planiraju uštede zbog isključivanja sredstava za sanaciju sektora zdravstva (4 mlrd. kn), a ukida se i potpora gospodarstvu (oko 4,2 mlrd. kn), koje bi uslijed izostanka žurne reforme i nastavka epidemije, mogla biti ponovno potrebna. Također, određene kategorije rashoda, posebice rashodi za zaposlene i mirovine ponovno su planirani u iznosu koji najvjerojatnije neće biti dovoljni, jer ovise o ishodu kolektivnih pregovora.

Ovakvo definiran Prijedlog Državnog proračuna za 2022. godinu i projekcije za 2023. i 2023. ukazuju na namjeru za brzom konsolidacijom javnih financija i poštivanjem referentnog kriterija od 3% deficita, koji bi ipak mogao biti premašen. Naime, za 2022. godinu je prema ESA metodologiji projiciran manjak opće države od 2,6% BDP-a, koji se u 2023. smanjuje na 2,4% odnosno 1,6% u 2023. godini. Na ovakva kretanja proračuna opće države u 2022. u najvećoj mjeri utječe planirani manjak u okviru državnog proračuna i proračuna JLP(R)S. Međutim, u slučaju ostvarenja iskazanih rizika na strani rashoda, planirani deficiti mogli bi biti premašeni. Osim toga, nakon rekordne visine javnog duga mjerenog udjelom u BDP-u u iznosu od 87,3% u 2020. godini, planira se njegovo smanjenje na 83,1% u 2021., godini te njegovo daljnje smanjenje na 80,7% u 2022., 78% u 2023. i 75,3% u 2024.²⁸

Ocjena fiskalnog stanja

Cilj Zakona o fiskalnoj odgovornosti je osiguranje dugoročne fiskalne održivosti, a fiskalna pravila predstavljaju instrument za ostvarenje tog cilja. U uvjetima velikog ekonomskog šoka izazvanog epidemijom koronavirusa, bila je potrebna snažna fiskalna

²⁸ *Ove projekcije javnog duga neznatno se razlikuju u odnosu na Jesenske prognoze EK iz 2021. koje predviđaju udio javnog duga u BDP-u od 82,3% u 2021., 79,2% u 2022. te 77,9% BDP-a u 2023.*

podrška radi ublažavanja negativnih posljedica za stanovništvo i gospodarstvo. Cijena ostvarene uspješne intervencije koja je rezultirala vrlo brzim gospodarskim oporavkom i povratkom na trend rasta je povećani javni dug i manjak državnog proračuna. S obzirom da se u idućim godinama očekuje ubrzaní gospodarski rast u kojem dodatna i snažna fiskalna podrška više nije nužna, Povjerenstvo naglašava da je potrebno što prije pristupiti fiskalnoj konsolidaciji, vodeći pritom računa da ona ne ugrozi strukturne reforme i investicije potrebne za osiguranje više razine ekonomske aktivnosti.

Postojeća fiskalna pravila, kao i očekivane izmjene predstavljaju važan instrument za osiguranje takve konsolidacije, te stoga Povjerenstvo ponovno podsjeća da se postojeća Odluka o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila odnosi samo na 2022. godinu, te je sukladno očekivanim visokim stopama ekonomskog rasta u narednom razdoblju potrebno osigurati pridržavanje postojećih fiskalnih pravila u 2023. i 2024. godini.

S obzirom da Vlada RH nije u svojim proračunskim dokumentima prikazala analize *strukturnog salda*, Povjerenstvo ocjenu temelji na procjenama iz Jesenske projekcije EK. Prema projekciji EK-a, nakon godina intenzivnog rasta prije pandemije kada je jaz proizvodnje bio pozitivan i vrlo visok, veliki pad uzrokovan pandemijom doveo je do pada jaza proizvodnje u 2020. na -6,0% BDP-a, dok je ekonomska aktivnost ispod potencijalne razine nastavljena i u 2021. godini u iznosu od -1,3% BDP-a. Međutim, brzi oporavak i rast gospodarstva dovest će do toga da će jaz proizvodnje postati pozitivan i iznositi 1,1% u 2022. i 1,4% u 2023. godini. Ukoliko se ovako izračunati jaz proizvodnje primjeni na projekcije Vlade, proizlazi da će se strukturni deficit do 2024. godine zadržati na razini od oko 3% BDP-a koliko se procjenjuje da će iznositi u 2021. Uz navedene rizike za premašivanje određenih kategorija rashoda, ovakvi planovi ukazuju da plan za 2023. i 2024. ne predviđa dovoljnu fiskalnu konsolidaciju.

Pravilo rashoda služi tome da se potrošnja države (rast rashoda uvećan za jednokratne mjere na strani prihoda) mjerena kao udjel u BDP-u ne povećava u srednjem roku te prema procjeni Povjerenstva rast rashoda ne bi trebao prijeći referentnu granicu.

Pravilo duga je ključno za dugoročnu održivost javnih financija, jer ograničava rast sadašnje potrošnje na teret budućih generacija. Prema pravilu duga, javni dug ne smije iznositi više od 60% BDP-a, odnosno dug se mora prosječno smanjivati za barem 1/20 iznosa kojim premašuje referentnu razinu. Hrvatska je prije pandemije ispunjavala ovo pravilo, da bi se u 2020. javni dug naglo povećao i dosegao udio od 87,3% u BDP-u. Prema proračunskim projekcijama, Vlada RH u idućem razdoblju planira smanjenje udjela javnog duga u BDP-u po

prosječnoj stopi od 2,5 postotnih bodova godine, što je znatno više od minimalnog uvjeta smanjenja duga a, čime je i pravilo javnog duga ispoštovano.

S obzirom kako je u ovom stajalištu naglasak na 2022. godini, Povjerenstvo podržava Prijedlog Državnog proračuna za 2022. godinu, ali poziva Vladu da iskoristi razdoblje ubrzanog rasta za snažniju fiskalnu konsolidaciju na način da u što većoj mjeri ograniči donošenje fiskalnih mjera s trajnim učinkom na rashode. Pritom je važno osigurati sredstva usmjerena k investicijama i reformama potrebnim za povećanje stope potencijalnog rasta, a koja bi se u što većoj mjeri financirala na temelju pomoći EU, a što manje kroz vlastite izvore financiranja. Povjerenstvo poziva Vladu RH da prilikom izrade Programa konvergencije i proračunskih dokumenata za 2023. detaljnije razmotri strukturu javne potrošnje i donese mjere kojim bi osigurali da su javne financije usklađene s postojećim i budućim fiskalnim pravilima.

Takoder, kao i mnogo puta do sada Povjerenstvo ističe potrebu boljeg planiranja i kontrole rashoda te upozorava na rizike na strani rashoda (zdravstvo, zaposleni, mirovine, potpore gospodarstvu). U uvjetima ubrzanog starenja stanovništva ugrožen je i koncept međugeneracijske solidarnosti kojim se troškovi sadašnje potrošnje prebacuju na buduće generacije, pa bi u tom smislu bilo poželjno poduzeti ključne reformske zahvate, a da se pri tome ne ugrožavaju temeljne postavke već provedene mirovinske reforme. Prvenstveno se stavlja naglasak na reformu sustava zdravstva na način da se u istom ne generiraju dodatni gubici koji su kontinuirano iz godine u godinu predmet rebalansa Državnog proračuna.

Ključni instrument snažnije fiskalne ekspanzije su sredstva iz EU fondova te je nužno što kvalitetnijim, ekonomski održivim, razvojnim, strateškim i reformskim projektima iz sredstava EU u narednom sedmogodišnjem proračunskom razdoblju kao i Fonda solidarnosti EU utjecati na budući ekonomski rast i razvoj Republike Hrvatske. Drugim riječima, projekti s najvećim reformskim potencijalom i doprinosom na rast potencijalnog BDP-a i povećanje fiskalne održivosti ključni su kako bi se ovi planovi i ostvarili. Pri tome, temeljna prijetnja ovakvom planu povlačenje sredstava i dalje predstavljaju niska razina dosadašnje učinkovitosti u ugovaranju i povlačenju sredstava. Zaključno možemo istaknuti da, s obzirom da je fiskalna održivost ponajprije vezana uz gospodarski rast, nedostatak određenih ključnih reformskih zahvata na razini Republike Hrvatske, sprječavat će snažniji gospodarski rast te stoga treba voditi računa o većoj iskoristivosti sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost te se u skladu s navedenim treba pripremiti što je moguće veći broj kvalitetnih projekata.

Sjednicu Povjerenstva je po prvi put vodila novoizabrana predsjednica prof. dr. sc. Sandra Krtalić.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić