



**Povjerenstvo za fiskalnu politiku**

**Klasa: 021-19/20-10/05**

**Broj: 6524-3-21**

**Zagreb, 7. lipnja 2021.**

## **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 unije<sup>1</sup>, 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.<sup>2</sup> 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.

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

---

<sup>1</sup> 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](https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/com-2020-547-hr_en.pdf).

<sup>2</sup> Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2020. (2020/C 282/11), dostupna na [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826\(11\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0826(11)&from=EN).

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. godinu<sup>3</sup>.

Ovakva kretanja dovela su i do porasta deficita opće države<sup>4</sup> 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 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. godine<sup>5</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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>

<sup>4</sup> 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](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2021/12-01-02_01_2021.htm).

<sup>5</sup> Dostupno na [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149_en.pdf).

godinu u potpunostima se može objasniti utjecajem fiskalnih mjera borbe protiv posljedica pandemije. Prema izračunima prikazanim u Programu konvergencije 2022-2024.<sup>6</sup>, 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 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.

---

<sup>6</sup> Dostupno na [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-croatia-convergence-programme\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-croatia-convergence-programme_hr.pdf)