



Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/21-10/03

Broj: 6524-3-21

Zagreb, 2. studenoga 2021.

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 prelititi 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.