



POVJERENSTVO ZA FISKALNU POLITIKU

Pula, Zagreb, 16. svibnja 2022.

16. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo), na svojoj je 12. (elektronskoj) sjednici održanoj 16. svibnja 2022. godine raspravilo Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu koje je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada), usvojila na 118. sjednici održanoj 12. svibnja 2022. godine.

Povjerenstvo drži kako je fiskalna politika u 2021. godini bila primjerena jer je omogućila snažne fiskalne stimulanse kao odgovore na COVID-19 krizu te odgovorna, jer takvim postupanjem nije bila ugrožena srednjoročna fiskalna održivost. Unatoč tome, Povjerenstvo opet ističe potrebu poduzimanja odlučnih reformi u zdravstvenom i mirovinskom sektoru kao i na strani naknada za zaposlene, jer upravo ove stavke predstavljaju glavni teret za državni proračun.

Hrvatsko (ali i svjetsko) gospodarstvo nakon duboke se recesije u 2020. godini uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19, u 2021. godini snažno oporavilo. Normalizacija sveukupnog stanja rezultirala je i značajnim oporavkom gospodarske aktivnosti, posebice turizma u ljetnim mjesecima te se gospodarska aktivnost u posljednjem tromjesečju 2021. godine vratila na pretpandemijsku razinu. Tako je, nakon smanjenja gospodarske aktivnosti u 2020. godini za čak 8,1 %, u 2021. godini zabilježena dvoznamenkasta stopa gospodarskog rasta (10,2 %). Na pozitivan rast BDP-a u prvom su redu utjecali rast domaće potražnje te neto inozemna potražnja. No, usporedno s oporavkom ekonomske aktivnosti u drugoj polovici 2021. godine, zabilježen je i rast cijena uslijed nedostatne ponude izazvane pandemijom (problemi s lancima opskrbe i smanjenih zaliha), a u uvjetima snažnog oporavka potražnje, što je dodatno povećalo nominalni BDP i poreznu bazu.

Protuciklička fiskalna politika u posljednje je dvije godine (2020. - 2021.) odigrala ključnu ulogu u umanjenju štete uzrokovane pandemijom i stvaranju preduvjeta za gospodarski oporavak. Upravo je fiskalnim pravilima cilj osigurati prostor za protucikličko djelovanje fiskalne politike u uvjetima krize. Stoga je još početkom 2020. godine, privremeno odgođena primjena fiskalnih pravila na razini Europske unije (EU), pa tako i Republike

Hrvatske (RH). Odgoda primjene fiskalnih pravila u EU i RH zadržana je i u 2021. godini i o tome je Povjerenstvo još 2. studenoga 2020. godine dalo pozitivno mišljenje u svom 10. stajalištu o Prijedlogu državnog proračuna za 2021. godinu.

Neočekivano snažni oporavak gospodarske aktivnosti u 2021. godini, uvelike je utjecao i na hrvatske javne financije. To se prije svega odnosi na ostvarenje ukupnih prihoda koji su na razini opće države (ESA2010) u 2021. godini u uvjetima snažnog nominalnog i realnog rasta, porasli za 11,8 % ponajviše zbog porasta neizravnih poreza (za 17,5 %, od čega je samo PDV porastao za 20,9 %), dok su doprinosi porasli za 10,7 % te neporezni prihodi za 13,6 %). Na drugoj strani, izravni porezi smanjeni su za 5,6 % i to zbog smanjenja prihoda od poreza na dohodak i dobit te lošijeg financijskog poslovanja u 2020. godini.

Nadalje, u lipnju i listopadu 2021. godine usvojene su izmjene i dopune državnog proračuna za 2021. godinu, pri čemu su ukupni prihodi primarno planirani u iznosu od 147,3 mlrd. kn provedenim rebalansima povećani za ukupno 6,8 mlrd. kn te su u odnosu na prvotni plan za 2021. godinu u konačnici iznosili 154,1 mlrd. kn (4,6 % više od plana). S druge strane, ukupni rashodi državnog proračuna za 2021. godinu prvotno su planirani u iznosu od 157,9 mlrd. kn, a konačno izvršenje u 2021. godini iznosilo je 169,0 mlrd. kn (povećanje za 11,1 mlrd. kn ili 7 % u odnosu na plan). Pri tome su rashodi opće države (sukladno ESA2010 metodologiji) ukupno porasli 5,8 mlrd. kn (ili 2,8 %), prvenstveno kao rezultat postupnog ukidanja mjera za ublažavanje učinaka pandemije COVID-19 i troška financiranja uslijed nižih kamatnih stopa i restrukturiranja državnog duga. Tako su, primjerice COVID-19 mjere smanjene s 14,2 na 9,5 mlrd. kn, a financijski rashodi su smanjeni za 0,8 mlrd. kn. Ako se iz izračuna isključi učinak COVID-19 mjera, rashodi opće države u 2021. godini povećani su 5,4 %, odnosno 6,1 % ako se isključe i financijski rashodi. Najveći rast zabilježen je kod materijalnih rashoda (11,6 %), rashoda za zaposlene (6,7 %) i mirovina (4,5 %).

U takvim povoljnim uvjetima ostvarena je snažna fiskalna konsolidacija, a deficit opće države (ESA2010), smanjen je s 27,7 na 12,4 mlrd. kn.¹ Ovo je smanjenje deficita opće države još značajnije ako se usporedi s razinom BDP-a koji se u 2021. godini snažno oporavio. Naime, deficit opće države mjeren udjelom u BDP-u, smanjen je s kriznih 7,3 % BDP-a iz 2020. godine na 2,9 % (ili 12,4 mlrd. kn) u 2021. godini, pri čemu je najveći utjecaj imalo snažno smanjenje deficita državnog proračuna. Promatrano po podsektorima, središnja država ostvarila je manjak od 3 % BDP-a, lokalna država od 0,3 % BDP-a, a fondovi socijalne sigurnosti ostvarili su višak od 0,4 % BDP-a. Radi se o značajnom smanjenju i ostvarenju koje Republiku Hrvatsku pozicionira ispod referentne razine deficita opće države od 3 % nakon koje se pokreće preispitivanje postojanja prekomjernog proračunskog manjka.

¹ Izvješće o proceduri prekomjernog proračunskog manjka i razini duga opće države, Republika Hrvatska, travanj 2022. godine (ESA 2010).

No, unatoč takvim pozitivnim pokazateljima, činjenica je kako je dug opće države u 2021. godini nastavio snažno nominalno rasti (na kraju 2021. godine iznosio je 343,6 mlrd. kn). Ipak, uslijed snažnog gospodarskog oporavka omjer duga u BDP-u je nakon velikog porasta u prethodnoj godini, smanjen s 87,3 % BDP-a u 2020. godini na 79,8 % BDP-a u 2021. godini. Visoka razina javnog duga premašuje referentnu vrijednost od 60 % BDP-a i značajno ograničava mogućnosti snažnijeg korištenja fiskalne politike za protukrizno djelovanje. **Povjerenstvo stoga podržava ostvarenu snažniju fiskalnu konsolidaciju u uvjetima neočekivano snažnog rasta te podsjeća na važnost iskorištavanja razdoblja gospodarskog rasta za snažniju fiskalnu konsolidaciju i stvaranje fiskalnog prostora potrebnog za protucikličku politiku u uvjetima krize.**

Povjerenstvo ističe i kako Vlada prilikom podnošenja Godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna ponovno nije izradila prateći Izvještaj o ostvarenju fiskalnih pravila. Privremena odgoda primjene fiskalnih pravila odnosi se samo na dozvoljeno premašivanje numeričkih iznosa propisane minimalne fiskalne konsolidacije u preventivnim i korektivnim procedurama Pakta o stabilnosti i rastu² i ne ukida potrebu za izradom propisanog izvještaja. Za razliku od prethodne 2020. godine, kada zbog visoke neizvjesnosti Vlada nije objavila svoju ocjenu potencijalnog proizvoda potrebnog za izračun strukturnog salda, Program konvergencije RH za razdoblje 2023. - 2025. godine, sadrži te izračune.

Prema procjeni Povjerenstva, veliki šok izazvan pandemijom doveo je do velikih oscilacija u jazu domaćeg proizvoda. Nakon što je u 2019. godini gospodarstvo raslo iznad svoje potencijalne razine, pandemija je dovela do njegovog velikog usporenja u 2020. godini, da bi u 2021. godini doživio svoj puni oporavak. Sve to dovelo je do velikog kolebanja jaza proizvodnje, pa time i cikličke komponente proračuna. Uz to, uvedene izvanredne COVID-19 mjere, kao i mjere usmjerene saniranju šteta od potresa, dodatno otežavaju ocjenu strukturnog salda. Procjena Povjerenstva koja se temelji na Programu konvergencije pokazuje da se strukturni saldo tijekom pandemijske 2020. godine i 2021. godine kretao oko razine srednjoročnog proračunskog cilja.

Povjerenstvo zaključuje kako je kretanje proračunskog manjka i javnog duga u posljednje dvije godine u prvom redu rezultat utjecaja pandemije, što se najviše vidjelo u velikom padu proračunskih prihoda u 2020. godini, ali i u njihovom oporavku u 2021. godini. Poduzete izvanredne COVID-19 mjere (14,2 mlrd. kn u 2020. godini i 9,5 mlrd. kn u 2021. godini), bile su nužne radi zaštite zdravlja i održavanja potencijala gospodarstva, a ukupna fiskalna politika primjerena i odgovorna u smislu da snažnim fiskalnim odgovorom na krizu nije bila ugrožena srednjoročna fiskalna održivost.

² Smanjenje strukturnog deficita prema srednjoročnom fiskalnom cilju koji za Republiku Hrvatsku iznosi -1 % BDP-a.

Povjerenstvo ipak ističe snažan porast javnog duga tijekom pandemije, čime je poništen učinak fiskalne konsolidacije u prethodnom razdoblju. Stoga je u idućem razdoblju potrebno nastaviti strogo kontrolirati rast trajnih rashoda, posebno rashoda za zdravstvo, mirovine te naknadne zaposlenima. Reforme u tim sektorima nužne su kako bi se osigurala dugoročna održivost hrvatskih javnih financija.