



POVJERENSTVO ZA FISKALNU POLITIKU

Pula, Zagreb, 16. svibnja 2022.

17. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu i projekcija za 2023. godinu i 2024. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) na svojoj je 12. sjednici održanoj 16. svibnja 2022. godine raspravilo Prijedlog izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu i projekcija za 2023. godinu i 2024. godinu.

Povjerenstvo predložene makroekonomske i proračunske planove smatra primjerenim sadašnjem stanju, pri čemu je potrebno što više koristiti sredstva EU-a pri financiranju ulaganja i reformi za poticanje rasta produktivnosti te ponovo ističe potrebu poduzimanja reformi kojima bi se ograničio rast rashoda za zdravstvo, mirovine te naknade zaposlenima. Također, kao rastuće rizike Povjerenstvo ističe rastuću inflaciju te ekonomske posljedice rata u Ukrajini koje zahtijevaju aktivan odgovor nositelja ekonomske i fiskalne politike.

Ocjena makroekonomskih projekcija za 2022. godinu

Povjerenstvo, uz postojeće zadaće propisane Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/18) koje su prvenstveno usmjerene praćenju poštivanja fiskalnih pravila, od početka 2022. godine ima i zadaću ocjene makroekonomskih i proračunskih projekcija sukladno st. 2. čl. 21. novog Zakona o proračunu (NN 144/2021) u kojem je ugrađena odredba da se za države članice europodručja proračunske projekcije trebaju temeljiti na neovisnim makroekonomskim projekcijama koje izrađuje ili potvrđuje neovisno fiskalno tijelo, a koje u Republici Hrvatskoj predstavlja Povjerenstvo za fiskalnu politiku. Odlukom Vijeća Europske unije o uvođenju eura u Republiku Hrvatsku na snagu će stupiti i st. 3. čl. 21. prema kojemu će makroekonomske projekcije, na kojima se temelji program konvergencije i nacrt proračunskog plana, morati potvrditi Povjerenstvo.

Tijekom 2021. godine ostvarena je brza i rekordna stopa rasta hrvatskog BDP-a, čime je Republika Hrvatska uspjela premašiti razinu gospodarske aktivnosti iz pretpandemijske 2019. godine te je u 2022. godinu ušla s optimističnim očekivanjima. No, u 2022. godini ipak su prisutni i određeni negativni makroekonomski rizici. Primarno se rizici zasnivaju na eskalaciji i posljedicama rata u Ukrajini, daljnjem poremećaju u sustavu opskrbnih lanaca

te nestabilnostima na financijskim tržištima uzrokovanih zaoštavanjem monetarne politike uslijed rastuće inflacije. Stoga je Vlada Republike Hrvatske (RH) u Programu konvergencije za razdoblje 2023. - 2025. godine, revidirala svoje makroekonomske projekcije na kojima se temelje predložene Izmjene i dopune državnog proračuna za 2022. godinu. Tako je originalno projicirana stopa rasta BDP-a u 2022. godini smanjena s 4,4 % na 3 %, a stopa inflacije podignuta s 2,6 % na 7,8 %. Ključan doprinos rastu BDP-a očekuje se u prvom redu od porasta izvoza roba i usluga te brutoinvesticija u fiksni kapital.

Prilikom ocjene makroekonomskih projekcija Povjerenstvo je zadržalo pristup usporedbe makroekonomskih projekcija Vlade s projekcijama drugih institucija.

Tablica 1. Makroekonomske projekcije za 2022. godinu prema različitim institucijama

Institucija	Hrvatska narodna banka	Međunarodni monetarni fond	Svjetska banka	Vlada RH	Europska komisija
BDP	3,2	2,7	3,8	3,0	3,4
Inflacija	5,4	5,9	6,1	7,8	6,1

Povjerenstvo je zaključilo kako su makroekonomske projekcije za 2022. godinu, na kojima se temelji Prijedlog izmjena i dopuna državnog proračuna, prikladne, jer ne odstupaju od projekcija drugih institucija. Pritom, Vlada očekuje izraženiji rast cijena, a time i nominalne vrijednosti porezne baze za izračun proračunskih prihoda. S obzirom na izražene negativne makroekonomske rizike te dosadašnju praksu konzervativnog planiranja rasta realne aktivnosti i proračunskih prihoda, Povjerenstvo ovakav pristup smatra prihvatljivim te ističe potrebu zadržavanja takvog pristupa i prilikom izrade proračuna za iduću 2023. godinu i njihovog ažuriranja u slučaju ostvarenja negativnih rizika.

Ocjena Prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2022. godinu

Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2022. godinu u određenoj mjeri prepoznao je postojanje novih makroekonomskih okolnosti. Naime, planirani rast rashoda državnog proračuna za 2022. godinu predviđa i saniranje ekonomskih posljedica rata u Ukrajini, troškove prihvata i zbrinjavanja ukrajinskih izbjeglica, kao i osiguranje zaliha plina i nabave robnih zaliha. Osim toga, u rashodima državnog proračuna ugrađeni su i povećani rashodi za povećanje osnovice za obračun plaća u državnim i javnim službama za 4 % od 1. svibnja 2022. godine, osiguravanje sredstava za mjere ublažavanja rasta cijena energenata, uključujući i subvencioniranje cijene plina, naknadu za ugrožene kupce energenata te povećanja zdravstvenih rashoda za četiri milijarde kuna, od čega se najveći dio odnosi na dugove i obveze bolnica i ljekarni prema dobavljačima.

Državni proračun za 2022. godinu kojeg je Hrvatski sabor usvojio 8. prosinca 2021. godine, predviđao je prihode u visini od 164,5 mlrd. kn, rashode u visini od 173,8 mlrd. kn te proračunski manjak od 9,3 mlrd. kn (ili 2,6 % BDP-a). Ovim izmjenama i dopunama državnog proračuna za 2022. godinu, predviđaju se prihodi državnog proračuna u iznosu od 171 mlrd. kn (povećanje za 6,6 mlrd. kn ili za 4 % u odnosu na izvorni plan) i rashodi u iznosu od 184,7 mlrd. kn (povećanje za 10,9 mlrd. kuna ili za 6,3 % u odnosu na izvorni plan).

Prihodi državnog proračuna planirani Izmjenama i dopunama Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu temelje se na očekivanom kretanju gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir i fiskalne učinke poreznih izmjena u okviru sustava poreza na dodanu vrijednost (PDV; smanjenje PDV-a na određene proizvode) i trošarinskih propisa (djelomično smanjenje trošarina na određene energente) koje su poduzete u cilju ublažavanja inflatornog pritiska na stanovništvo i gospodarstvo kao i povlačenjem ugovorenih EU sredstava iz EU proračuna i instrumenta EU nove generacije te Fonda solidarnosti. Povećanje proračunskih prihoda samo iz fondova EU-a iznosi 1 mlrd. kn. Kod poreznih prihoda predviđa se povećanje od 3,2 mlrd. kn i to u prvom redu po osnovi povećanja prihoda od PDV-a zbog očekivanog kretanja nominalne vrijednosti osobne potrošnje i turističke aktivnosti te dijelom od porasta prihoda od imovine i doprinosa.

Rebalansom državnog proračuna za 2022. godinu najveće povećanje rashoda financiranih iz općih prihoda i primitaka planirano je za sanaciju zdravstva (3,5 mlrd. kn), mirovine (1,8 mlrd. kn), rashoda povezanih s posljedicama rata u Ukrajini (1 mlrd. kn) te za rashoda za zaposlene (550 mil. kn). U okviru rashoda koji se financiraju iz EU-a i ostalih izvora, povećanje je rezultat osiguravanja sredstava za mjere za ublažavanje rasta cijena energenata u iznosu od 898 mil. kn i rashoda vezanih uz projekte sanacije štete nastale uslijed potresa u iznosu od 185 mil. kn.

Povjerenstvo još jednom ističe potencijalne rizike za ostvarenje ovakvih planova na koje je već i ranije upozoravalo, a to su nekontrolirani rast rashoda za zdravstvo (prvenstveno dugovi i obveze bolnica i ljekarni prema dobavljačima). Posebno zabrinjava činjenica kako sektor zdravstva mjesečno generira novi dug između 400 i 500 mil. kn. Osim toga, pandemija koronavirusa još nije završena te potencijalni novi val nekog od sojeva koronavirusa nosi i rizik od dodatnog porasta zdravstvenih troškova. Prijedlozi izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2022. godinu, odražavaju namjeru za umjerenom konsolidacijom javnih financija te Povjerenstvo predlaže Vladi RH da napravi evaluaciju prijašnjih i sadašnjih aktivnosti u sektoru zdravstva kako bi se utvrdili njihovi stvarni fiskalni učinci na razvoj gospodarstva. Povjerenstvo smatra kako je nužno i potrebno procijeniti buduće rizike proračunskih rashoda, posebice imajući u vidu sve veće dugove zdravstvenog sustava, ali i sustava plaća u javnom sektoru te značajne potencijalne obveze vezane uz poslovanje lokalnih javnih društava.

Prema metodologiji ESA 2010 ukupan rezultat ovako planiranih izmjena i dopuna državnog proračuna za 2022. godinu, rezultirat će manjkom opće države u iznosu od 13,4 mlrd. kn (ili 2,8 % BDP-a), što je za 0,3 postotna boda više nego je originalno planirano, ali je i dalje u okviru maastriških kriterija, dok bi udio javnog duga u BDP-u trebao iznositi 76,2 % BDP-a i manji je za 3,6 postotnih bodova u odnosu na 2021. godinu.

Iako su fiskalna pravila privremeno odgođena, Povjerenstvo podsjeća Vladu RH na potrebu izrade Izvještaja o primjeni fiskalnih pravila uz prijedloge proračunskih dokumenata u kojima se prikazuje kretanje strukturnog salda, rashoda i javnog duga kako bi bilo moguće sagledati stupanj protucikličkog djelovanja fiskalne politike. Sve popratne analize prikazane su u Programu konvergencije, pri čemu se ističe nova ocjena, tzv. fiskalnog impulsa, pa izrada tako propisanog Izvještaja ne bi predstavljala veći napor.

Prema tim analizama i procjeni Povjerenstva, u 2022. godini zadržat će se razina jaza proizvodnje od oko 1 % BDP-a. Pritom će ukidanje COVID-19 mjera biti veće od novih

jednokratnih mjera usmjerenih ublažavanju učinaka rasta cijena te ekonomskih posljedica rata u Ukrajini. U takvim okolnostima, procijenjeni strukturni deficit blago će porasti. Ipak, temeljem očekivanog nastavka smanjenja udjela javnog duga u BDP-u i nastavka privremene odgode primjene fiskalnih pravila, Povjerenstvo smatra kako ovo privremeno pogoršanje strukturnog manjka, neće ugroziti javne financije u srednjem roku.

Povjerenstvo predložene proračunske planove smatra primjerenim sadašnjem stanju nastavka negativnih makroekonomskih šokova koji zahtijevaju kontinuirano praćenje ekonomske pozicije hrvatskog gospodarstva i pravodobnu korekciju fiskalne politike. Pritom, Povjerenstvo upozorava na to da glavni generator neplaniranog rasta rashoda predstavljaju rashodi za zdravstvo, mirovine te naknade zaposlenima te poziva Vladu RH da provede nužne reforme u tim sektorima kako bi se osigurala dugoročna održivost hrvatskih javnih financija.