



Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/20-10/04

Broj: 6524-3-20

Zagreb, 2. studenoga 2020.

9. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2020. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na svojoj 6. (elektroničkoj) sjednici održanoj 2. studenoga 2020. godine razmatralo 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 29. listopada 2020.

Povjerenstvo podržava Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna usprkos povećanju manjka proračuna opće države i javnog duga u 2020., jer su ona rezultat protuciklične fiskalne politike usmjerene na borbu protiv epidemije i njezinih ekonomskih posljedica.

Svjetsko i hrvatsko gospodarstvo nalaze se u izvanrednim okolnostima pandemije bolesti COVID-19 zbog kojih je nužna snažna podrška javnih financija radi ublažavanja njenih negativnih posljedica i poticanja agregatne potražnje. Na tragu toga Vijeće Europske unije (dalje u tekstu: Vijeće) je još u ožujku 2020. kako bi omogućilo pružanje fiskalnih poticaja u državama članicama primijenilo opću klauzulu o odstupanju od proračunskih pravila definiranih Paktom o stabilnosti i rastu. Hrvatski Zakon o fiskalnoj odgovornosti omogućuje privremenu odgodu primjene fiskalnih pravila u slučaju izvanrednih okolnosti, pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjem roku, sukladno pravilima Europske unije. U skladu s preporukom Povjerenstva za fiskalnu politiku od 30. ožujka 2020. godine, Vlada Republike Hrvatske je 2. travnja 2020. donijela *Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila* (NN 41/2020) iz članaka 6., 7. i 8. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: ZFO) čime je privremeno obustavljena primjena numeričkih fiskalnih pravila. Odgađanje primjene pravila mora biti privremenog karaktera, mjere fiskalne politike moraju biti povezane s negativnim događajem, a dugoročna fiskalna održivost ne smije biti ugrožena. 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) dužna je redovito procjenjivati i izvještavati Vijeće ukoliko ocijeni da postoji rizik da se ti kriteriji ne ostvare. EK je 20. svibnja 2020. pripremila *Izješće po članku 126(3) Ugovora o funkcioniranju Europske*

unije¹, u kojem je utvrdila vjerojatno prekoračenje kriterija deficita u 2020. te je zaključila da je ono iznimno i privremeno zbog čega nije pokretala korektivne mjere. Štoviše, Vijeće je u *Specifičnim preporukama* od 20. srpnja 2020.² Republici Hrvatskoj preporučilo "poduzeti 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, održati gospodarstvo i pružiti potporu oporavku koji će uslijediti. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja".

Cilj fiskalnih pravila je osiguravanje prostora za vođenje protuciklične fiskalne politike kako bi se omogućile aktivnosti kojima se u razdoblju gospodarske krize osigurava pomoć stanovništvu i gospodarstvu. Ostvarena kretanja i fiskalna konsolidacija u Hrvatskoj tijekom posljednjih nekoliko godina, članstvo u Europskoj uniji, te pripreme za ulazak u europodručje dali su dodatni fiskalni prostor i osigurali pomoć hrvatskom gospodarstvu tijekom prvih mjeseci epidemije. 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 te poduzete fiskalne mjere moraju biti kratkotrajne, efikasne i usmjerene borbi protiv učinaka epidemije. Fiskalne mjere povezane s epidemijom mogu se podijeliti na tri skupine. Prva se skupina mjera odnosi na financiranje intervencije u sustavu zdravstva radi suzbijanja epidemije, druga na nužnu financijsku podršku građanima i poduzećima pogođenima epidemijom, radi zadržavanja potencijala hrvatskog gospodarskog i njihovog što bržeg i lakšeg aktiviranja nakon normalizacije stanja, a treća na povećanje javne potrošnje i investicija radi poticanja domaće aktivnosti nakon jenjavanja epidemije, a koje su nužne za reaktiviranje gospodarske aktivnosti i osiguranje dugoročne održivosti javnih financija.

Pri razmatranju proračunskih dokumenta vezanih uz druge ovogodišnje izmjene i dopune Državnog proračuna, Povjerenstvo se, u prvom redu, koncentriralo na ocjenu vjerodostojnosti i realističnosti makroekonomskih i proračunskih projekcija, njihovu usporedbu s najnovijim projekcijama EK sukladno čl. 22. stavku 2. ZFOa, te analizu stanja javnih financija i utjecaj 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 i njihovu usmjerenost, kratkotrajnost i privremenost. Povjerenstvo nije razmatralo numerička fiskalna pravila iz preventivnog dijela koja su privremeno odgođena.

¹ Izvješće Europske komisije 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.

² 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).

Makroekonomske i proračunske projekcije

Makroekonomska kretanja u sadašnjim izvanrednim okolnostima određena su epidemiološkom situacijom, pa neizvjesnosti u pogledu daljnjeg razvoja epidemije utječu i na visoki stupanj makroekonomskih neizvjesnosti. Makroekonomske projekcije iz prvih Izmjena i dopuna Državnog proračuna usvojenih u svibnju 2020. predviđale su da je glavnina negativnih makroekonomskih učinaka ostvarena u drugom tromjesečju 2020., nakon čega se predviđala postepena normalizacija stanja. Povjerenstvo je tada planirani gospodarski pad od 9,4% u 2020. ocijenilo optimističnim, ali je i zaključilo da ne odstupaju značajnije od projekcija EK.

Međutim, privremeno ublaženje epidemije tijekom ljetnih mjeseci omogućilo je određenu normalizaciju kao i ostvarenje osobne potrošnje i turističke sezone koje su bile bolje od prethodno planiranih. Na temelju tih ostvarenja korigirane su i makroekonomske i proračunske projekcije iz Prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020. Pri tome one ne predviđaju znatnije pogoršanje epidemiološkog stanja i uvođenje novih ograničenja koji bi u kratkom roku negativno utjecali na ekonomska kretanja. Primjerice, makroekonomske projekcije iz drugih Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2020. predviđaju gospodarski pad od 8,0%, prvenstveno uslijed pada izvoza roba i usluga od 24,1%, osobne potrošnje od 6,3% te investicija od 6,1%. Iz projekcija je vidljiva i očita važnost državne potrošnje u uvjetima krize koja raste po stopi od 2,4% u 2020.

Ovako optimistične makroekonomske projekcije razlikuju se od zadnje raspoloživih makroekonomskih projekcija EK s početka svibnja 2020., a koje su u 2020. predviđale ekonomski pad od 9,1%. Iako je razlika između zadnjih projekcija EK i tekućih projekcija vezanih za Izmjenu i dopuni Državnog proračuna značajna, valja naglasiti da ta razlika može opravdati velikom promjenjivošću epidemiološke situacije, a samim time i ekonomske aktivnosti od svibnja 2020. do danas. EK tek treba objaviti svoje nove projekcije koje uobičajeno priprema tijekom listopada, a koje bi mogle imati i ugrađene učinke pogoršanja makroekonomskog stanja izazvanog neočekivano brzim pogoršanjem epidemiološke situacije u Republici Hrvatskoj i Europskoj uniji.

Temeljem navedenog, Povjerenstvo smatra kako su makroekonomske projekcije iz rujanskih izmjena i dopuna Državnog proračuna blago optimistične te odstupaju od zadnjih raspoloživih projekcija EK. Međutim, s obzirom na činjenicu da se većina proračunskih prihoda već ostvarila, te preostaje još kratko vrijeme do završetka proračunske godine, Povjerenstvo projekcije fiskalnih prihoda smatra primjerenim, ali i naglašava kako su negativni rizici vezani za ostvarenje projekcija uslijed pogoršanja epidemiološke situacije u Hrvatskoj i njezinim glavnim trgovinskim partnerima podjednako izraženi i

na strani prihoda i na strani rashoda, posebice u slučaju povećanih potreba u borbi s posljedicama epidemije u posljednja dva mjeseca 2020.

Ocjena prijedloga izmjena i dopuna državnog proračuna za 2020. godinu

Drugim Izmjenama i dopunama državnog proračuna za 2020. godinu značajno su povećani i prihodi i rashodi Državnog proračuna. Naime, Izmjenama i dopunama Državnog proračuna iz svibnja 2020. proračunski prihodi značajno su smanjeni radi očekivanih posljedica epidemije. Unatoč takvim očekivanjima, prihodi su tijekom prvih devet mjeseci 2020. ostvareni znatno bolje od očekivanja, te se sada očekuje njihovo povećanje za 6,7% ili 9,2 mlrd. kuna u odnosu na tekući plan (iz prvih Izmjena i dopuna Državnog proračuna iz svibnja 2020.). Prije svega to se odnosi na prihode od poslovanja koji se povećavaju za 9,1 mlrd. kuna. Posebno se ističu prihodi od PDV-a (povećanje za 6,9% ili 3 mlrd. kuna), poreza na dobit (2,5 mlrd. kuna) te doprinosa (1,5 mlrd. kuna). Unatoč tome, očekivani prihodi znatno su manji od prihoda ostvarenih u 2019.

Ukupni proračunski rashodi povećavaju se 8,6 mlrd. kuna u odnosu na planirane u svibnju, što otvara niz pitanja vezanih uz planiranje proračunskih stavki. Značajnija povećanja odnose se na sanaciju zdravstvenog sektora, mirovine i prava iz sustava socijalne skrbi, dodatna sredstva za zaposlene, potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenim epidemijom, te troškove financiranja i uplate u proračun Europske unije.

Izmjenama i dopunama Državnog proračuna predviđena su dodatna sredstva za podmirenje obveza bolnica u iznosu od 1,3 mlrd. kuna te povećanje transfera Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje u iznosu od 200 mil. kuna. S obzirom na to da su dospjele obveze zdravstvenog sektora značajno veće od planiranih dodatnih sredstava, te da se te obveze povećavaju svaki mjesec, ovim dodatnim sredstvima nije riješen problem ukupnih nepodmirenih obveza zdravstvenog sektora te on i nadalje predstavlja značajan fiskalni rizik. Povjerenstvo je kontinuirano upozoravalo na velike fiskalne rizike vezane uz sektor zdravstva, no smatra da financijski problemi koje sustav iskazuje u ovom razdoblju ne smiju ugroziti funkcioniranje zdravstvenog sustava tijekom epidemije, pa nužno potrebne reforme treba poduzeti po normalizaciji stanja.

Povjerenstvo posebno prati izvanredne i privremene troškove povezane s epidemijom. Osim velikog pada proračunskih prihoda koji je za 8,8 mlrd. kuna manji nego 2019. godine (porezi i doprinosi manji su za čak 12,2 mlrd. kuna), značajan je iznos rashoda izdvojenih u borbi protiv epidemije. Za mjere za očuvanje radnih mjesta planirano je 8,1 mlrd. kuna u 2020. (od toga 2,6 mlrd. kuna iz EU izvora). Ostali rashodi za COVID mjere (nabava robnih zaliha, potpore u športu, poljoprivredi, kulturi, turizmu itd.) do kraja rujna 2020. izvršene su u iznosu od 1,2 mlrd. kuna (335 mil. kuna iz izvora koji

utječu na rezultat proračuna). Time učinak izvanrednih okolnosti povezanih uz epidemiju objašnjava oko 3/4 planiranog manjka državnog proračuna u ukupnom iznosu od 24,8 mlrd. kuna (554 mil. kuna manje od tekućeg plana).

Za sagledavanje općeg financijskog rezultata potrebno je uključiti i druge sektore u obuhvatu opće države te učiniti potrebne prilagodbe. Uz deficit proračuna središnje države, primjetno je značajno pogoršanje manjka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (pogoršanje od 1,8 mlrd. kuna), planirani višak izvanproračunskih korisnika i ostalih pravnih osoba u sastavu opće države smanjen je za 149 mil. kuna, dok su obveze u zdravstvu povećane za dodatnih 1,1 mlrd. kuna. Ostale prilagodbe koje se uključuju u izračun manjka prema ESA metodologiji iznose -1,2 mlrd. kuna i usmjerene su ka osiguranju likvidnosti za državna poduzeća posebno pogođena krizom (650 mil. kuna) i nova jamstva brodogradnji (514 mil. kuna).

Drugim riječima, planirani manjak opće države u 2020. povećan je s 6,7% BDP-a na 8,0% BDP-a ili 29,5 mlrd. kuna. Gospodarski pad i povećane potrebe financiranja dovele su do velikog porasta javnog duga koji je u ovoj godini povećan s 72,8% BDP-a na čak 87,3% BDP-a.

Ovakvi ishodi i rezultati posljedica su primjerene protuciklične fiskalne politike koje je Vlada Republike Hrvatske koristila radi ublažavanja posljedica epidemije bolesti COVID-19. U situaciji u kojoj je na snazi privremena suspenzija primjene numeričkih fiskalnih pravila, povećanje manjka opće države i javnog duga ne predstavlja rizik značajnog odstupanja od fiskalnih pravila u duhu ZFO jer su i pad prihoda i povećanje rashoda Državnog proračuna najvećim dijelom uzrokovani negativnim događajem (epidemijom) zbog kojeg su fiskalna pravila i suspendirana. Međutim, treba naglasiti da je povećanjem manjka opće države i javnog duga dodatno iskorišten ionako sužen i ograničen fiskalni prostor te stvorene nove obveze. U uvjetima niske stope potencijalnog rasta te otplate mogu predstavljati veliki trošak, pa je potrebno maksimalne napore uložiti u pripremu reformi i investicija koje će omogućiti snažniji rast u budućnosti, pri čemu je iznimno važnu kvalitetno iskoristiti raspoloživa sredstva iz fondova Europske unije.