



REPUBLIKA HRVATSKA
Povjerenstvo za fiskalnu politiku

24. studeni 2021.

**15. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o
Prijedlogu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu
i projekcija za 2023. i 2024. godinu**

Povjerenstvo za fiskalnu politiku podržava Prijedlog Državnog proračuna za 2022. godinu u kojoj se fiskalna pravila i nadalje neće primjenjivati. Povjerenstvo upozorava na rizike da rashodi u pojedinim kategorijama budu premašeni, te podsjeća da je razdoblje snažnog rasta potrebno iskoristiti za snažniju fiskalnu konsolidaciju. Ključ fiskalne održivosti je snažno gospodarstvo, pa je potrebno provoditi reforme i investicije, oslanjajući se sredstva iz programa EU.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na svojoj 10. sjednici održanoj 24. studenog 2021. razmatralo Prijedlog Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu.

Povjerenstvo se u svome stajalištu o prijedlogu proračuna osvrnulo na nastavak privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila i u 2022. godini, makroekonomske projekcije, prijedlog državnog proračuna te ocjenu fiskalnih pravila u 2023. i 2024. godini kad se očekuje da bi fiskalna pravila mogla biti ponovno primjenjivana.

Nastavak privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila u 2022. godini

Povjerenstvo je u skladu sa zadacima definiranim u čl. 22. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (ZFO), a na temelju izvanrednih okolnosti iz čl. 10. ZFO-a i za 2022. razmotrilo nastavak privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila definiranih u čl. 6., 7. i 8. Naime, Vlada je 2. travnja 2020. godine temeljem mišljenja Povjerenstva od 30. ožujka 2020. godine, donijela Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila u 2020.¹, čime je omogućeno poduzimanje mjera radi smanjenja učinaka epidemije na zdravlje građana i gospodarstva, a što je pridonijelo bržem oporavku ekonomske aktivnosti.

Nadalje, Povjerenstvo je u 10. stajalištu od 2. studenog 2020. godine o Prijedlogu Državnog proračuna za 2021. godinu² podržalo nastavak privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila i u 2021. godini radi izraženih makroekonomskih rizika i neizvjesnosti povezanih s epidemijom koji bi mogli negativno utjecati na ostvarenje planiranih prihoda te prouzročiti dodatne potrebe za fiskalnim mjerama kojima bi se ublažile posljedice epidemije. Povjerenstvo je upozorilo i da se pritom ne smije ugroziti fiskalna održivost u srednjem roku zbog čega je nužno dosljedno slijediti odredbe vezane uz odgodu primjene fiskalnih pravila dok poduzete fiskalne mjere moraju biti kratkotrajne, efikasne i usmjerene borbi protiv učinaka epidemije.

¹ Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_04_41_856.html.

² Dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/10.%20stajali%C5%A1te_Povjerenstvo%20za%20fiskalnu.pdf

Iako način i vrijeme ukidanja Odluke o privremenom odgađanju fiskalnih pravila nije unaprijed određen, Povjerenstvo naglašava da se radi o privremenoj mjeri te da je pri izradi proračunskih dokumenata za iduće razdoblje potrebno pretpostaviti ponovnu aktivaciju fiskalnih pravila nakon 2022. Drugim riječima, na traženje Vlade RH Povjerenstvo bi se i za 2022. trebalo očitovati o postojanju izvanrednih okolnosti definiranih u čl. 10. ZFO-a radi kojih bi se nastavilo s privremenom odgodom primjene fiskalnih pravila i u 2022.

Prilikom utvrđivanja postojanja izvanrednih okolnosti Povjerenstvo razmatra sam događaj koji je doveo do izvanrednih okolnosti, utjecaj na javne financije, gospodarsku aktivnost i povezane rizike, te primjenu pravila ekonomskog upravljanja na razini EU.

Povjerenstvo je utvrdilo da:

1. Epidemija koronavirusa i dalje traje i nejasno je kada bi mogla završiti.
2. Nastavak epidemije zahtijeva daljnje pojačano financiranje zdravstvene intervencije i fiskalnu podršku ugroženim građanima i poduzećima. Međutim, kako je u 2022. očekivani stupanj fiskalne podrške znatno manji nego u 2020. i 2021. godini ona bi se mogla tretirati i kao fiskalna podrška povezana s izvanrednim događajem kakav se standardno koristi u ocjeni ispunjenja fiskalnih pravila.
3. Hrvatsko gospodarstvo se, nakon velikog pada 2020. (-8,1%), u 2021. godini u potpunosti oporavilo. Makroekonomske projekcije predviđaju da će se brzi rast nastaviti i u idućim godinama, ali će makroekonomski rizici i nadalje biti izraženi zbog nastavka trajanja epidemije.
4. Europska komisija je u uputama za pripremu Programa konvergencije u ožujku 2021. godine najavila, a u svojim Proljetnim projekcijama iz svibnja 2021.³ i potvrdila, kako će se opća klauzula o odstupanju od primjene fiskalnih pravila nastaviti i u 2022. godini te je pozvala države članice da nastave s fiskalnom podrškom kako bi se izbjegla nagla kontrakcija ekonomske aktivnosti. Također, na razini EU u tijeku je i rasprava o reformi okvira za ekonomsko upravljanje i izmjeni fiskalnih pravila te je izgledno da će doći do izmjena kako u tom okviru tako i u načinu njegove primjene.

Temeljem navedenog, Povjerenstvo smatra da poboljšana ekonomska situacija u Hrvatskoj u 2021. godini upućuje da su izvanredne okolnosti iz čl. 10. manje izražene te bi se fiskalni učinci epidemije mogli adresirati kroz postojeća izuzeća unutar propisanih fiskalnih pravila. Ipak, s obzirom na nastavak epidemije kao i činjenicu da su fiskalna pravila i dalje suspendirana na razini EU kroz opću klauzulu o odstupanju, Povjerenstvo smatra da postojeće okolnosti dozvoljavaju nastavak privremenog odgađanja primjene fiskalnih pravila i u 2022. godini.

Povjerenstvo pritom naglašava da je potrebno posebnu pažnju usmjeriti na srednjoročnu održivost javnih financija, dok dodatne mjere fiskalne potrošnje moraju biti usmjerene, privremene i kratkotrajne. Naime, u 2021. je došlo do određenog odstupanja od ovakvih smjernica te su, osim mjera povezanih s epidemijom, donesene mjere na strani prihoda i rashoda s trajnim negativnim učinkom na javne financije. Također, potrebno je kontinuirano i pažljivo analizirati održivost javnih financija, prvenstveno putem Izvještaja o ispunjenju fiskalnih pravila koji čini sastavni dio svih Vladinih proračunskih dokumenata, bez obzira je li Odlukom o privremenom odstupanju o primjeni fiskalnih pravila omogućeno privremeno odstupanje od kvantitativnih fiskalnih kriterija.

Povjerenstvo isto tako napominje da razdoblje ubrzanog rasta koje se očekuje u 2022. godini treba iskoristiti kao prijelazno razdoblje prema konsolidaciji javnih financija i jačanju otpornosti i potencijala gospodarstva, dok planovi za 2023. i 2024. godinu moraju biti u skladu s postojećim fiskalnim pravilima.⁴

³ Dostupno na:

https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2021/spring/ecfin_forecast_spring_2021_hr_en.pdf

⁴ To uključuje pridržavanje upute EK o primjeni fiskalnih pravila za 2023. godinu koja se očekuje početkom iduće godine.

Makroekonomske projekcije

Sukladno ZFO-u Povjerenstvo razmatra makroekonomske i proračunske projekcije iz srednjoročnih proračunskih dokumenata i uspoređuje ih s posljednje dostupnim, u ovom slučaju Jesenskim projekcijama EK.⁵

Makroekonomske projekcije ugrađene u Prijedlog Državnog proračuna za 2022.-2024. uključuju bolja ostvarenja rasta osobne i državne potrošnje, kao i turističke aktivnosti tijekom ljetnih mjeseci 2021. nego što je očekivano u prethodnoj projekciji iz Programa konvergencije⁶ i Smjericama ekonomske i fiskalne politike⁷. Vlada u 2021. godini očekuje gospodarski rast od 9%, čime će se ekonomska aktivnost, nakon smanjenja od 8,1% u 2020., već u 2021. u potpunosti oporaviti i vratiti na predpandemijsku razinu. Isto tako, očekuje se da će gospodarstvo nastaviti rasti brže od potencijalnog rasta i u idućim godinama, i to 4,4% u 2022., 3,7% u 2023. i 3,1% u 2024. godini. Ovako visoka očekivanja rasta uključuju znatne pozitivne učinke Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (NPOO-a)⁸. Rast BDP-a temeljit će se na rastu domaće potražnje, dok se od neto inozemne potražnje očekuje blago negativni doprinos. Uz očekivani rast deflatora, BDP izražen u tekućim cijenama, već će u 2021. godini značajno premašiti razinu iz 2019., a nominalni BDP nastaviti će snažno rasti i u idućim godinama.

Posljednje dostupne Jesenske ekonomske projekcije EK⁹ objavljene su 11. studenog 2021. godine i prema njima EK očekuje slične trendove i dinamiku kao i Vlada RH. Naime, EK očekuje da će BDP u 2020. porasti za 8,1% a da će se oporavak do prepandemijske razine ostvariti početkom 2022. u kojoj će BDP rasti čak 5,6%, a snažan rast nastaviti će se i u 2023. godini (3,4%). Pritom EK očekuje nešto slabiji rast deflatora u idućim godinama, a time i nižu stopu nominalnog rasta.

Makroekonomske projekcije Vlade RH i EK prikazane u tablici 1. ukazuju da i Vlada RH i EK nakon velikog pada u 2020. godini predviđaju vrlo brzi gospodarski oporavak. Pritom Vlada RH predviđa da će se taj oporavak ostvariti već u 2021., a EK početkom 2022. godine. Drugim riječima, njihove projekcije za 2021. i 2022. godinu međusobno se razlikuju samo po brzini oporavka u 2021. odnosno 2022., što je vidljivo iz kumulativne realnog rasta do 2023. godine koje su gotovo identične.

Tablica 1. Usporedba makroekonomske projekcije Vlade RH i Europske komisije

| | Vlada | | | | E | | | Razlika | | |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|
| | 2021. | 2022. | 2023. | 2024. | 2021. | 2022. | 2023. | 2021. | 2022. | 2023. |
| <i>BDP</i> | 9,0 | 4,4 | 3,7 | 3,1 | 8,1 | 5,6 | 3,4 | 0,9 | -1,2 | 0,3 |
| <i>Kumulativ</i> | 9,0 | 13,8 | 18,0 | 21,7 | 8,1 | 14,2 | 18,0 | 0,9 | -0,4 | 0,0 |
| <i>Deflator</i> | 2,4 | 2,6 | 2,3 | 2,2 | 2,4 | 2,1 | 1,9 | 0 | 0,5 | 0,4 |
| <i>Nominalni</i> | 11,6 | 7,1 | 6,1 | 5,4 | 10,7 | 7,8 | 5,4 | 0,9 | -0,7 | 0,7 |
| <i>Kumulativ</i> | 11,6 | 19,6 | 26,8 | 33,6 | 10,7 | 19,3 | 25,8 | 0,9 | 0,2 | 1,1 |

Povjerenstvo je zaključilo kako makroekonomske projekcije Vlade RH ne odstupaju značajnije od projekcija EK za iduće dvije godine te predložene projekcije Vlade RH smatra primjerenima. Istodobno

⁵ Za razliku od članica europodručja u kojima neovisna fiskalna tijela sastavljaju ili prihvaćaju makroekonomske projekcije, ZFO takvu odredbu ne predviđa.

⁶ Dostupno na

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2021/Travanj/55%20sjednica%20VRH/Dokumenti%20NOVO//55%20-%202%20Program%20konvergencije.pdf>

⁷ Dostupno na <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2021/srpanj/71%20sjednica%20VRH//71%20-%207%20Prijedlog%20smjernica.docx>

⁸ Dostupno na:

<https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%20i%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491>

⁹ Dostupno na https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2021-economic-forecast_en

Povjerenstvo ističe potrebu da Vlada pažljivo prati ostvarenja makroekonomskih kretanja i korištenja EU fondova kako bi ih mogla pravodobno prilagoditi u slučaju odstupanja.

Ocjena Prijedloga državnog proračuna za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu

Ukupni prihodi državnog proračuna planirani su u iznosu od 164,5 mlrd. kn u 2022. te 167,7 mlrd kn u 2023. i 2024. Na ukupne prihode značajan utjecaj u 2022. godini ima predviđeno povećanje prihoda od poreza na dodanu vrijednost i doprinosa te posebice pomoći (za koje se predviđa povećanje od čak 8,3 mlrd kn). Dinamika prihoda usklađena je s makroekonomskim projekcijama, te Povjerenstvo smatra da je projekcija prihoda realistično projicirana.

Ukupni planirani rashodi u 2022. godini financirani iz svih izvora iznose 173,8 mlrd. kuna i veći su za 0,5 mlrd. kn u odnosu na ukupne rashode planirane zadnjim rebalansom iz listopada 2021, dok su za 2023. ukupni rashodi planirani u iznosu od 169,8 mlrd. kuna i za 2024. godinu u iznosu od 166,5 mlrd. kuna. Pritom su rashodi financirani iz izvora koji utječu na rezultat proračuna opće države u 2022. godini planirani u iznosu od 127 mlrd. kn, što je smanjenje u odnosu na zadnji rebalans iz listopada 2021. od 5,6 mlrd. kn. Na takva kretanja u prvom redu utječu znatno smanjenje transfera proračunskih sredstava HZZO-u, potpora za očuvanje radnih mjesta, sredstava za sanaciju dugova bolnica te jednokratno primanje korisnicima mirovinskih primanja.

Na drugoj strani znatno se, u prvom redu, povećavaju rashodi vezani uz posljedice potresa, sustav socijalne skrbi, mirovine i mirovinski sustav te kamate na obveznice i kredite. Takvim planiranjem predviđa se kako će ukupni rezultat dovesti do velikog smanjenja manjka državnog proračuna koji se u 2022. godini procjenjuje na 9,3 mlrd. kn (2,1% BDP-a, uz tendenciju još znatnijeg smanjenja u narednim godinama tj. na 2,1 mlrd. kn u 2023. ili 0,4% te 1,2 mlrd. kn u 2024 ili 0,2%).

Unatoč planiranom smanjenju rashoda koji utječu na manjak uslijed ukidanja niza rashoda vezanih uz epidemiju, Povjerenstvo smatra da su prisutni značajni rizici koji bi mogli dovesti do premašivanja planiranih iznosa i to u kategorijama u kojima učestalo dolazi do probijanja plana. Tako se u idućoj godini planiraju uštede zbog isključivanja sredstava za sanaciju sektora zdravstva (4 mlrd. kn), a ukida se i potpora gospodarstvu (oko 4,2 mlrd. kn), koje bi uslijed izostanka žurne reforme i nastavka epidemije, mogla biti ponovno potrebna. Također, određene kategorije rashoda, posebice rashodi za zaposlene i mirovine ponovno su planirani u iznosu koji najvjerojatnije neće biti dovoljni, jer ovise o ishodu kolektivnih pregovora.

Ovako definiran Prijedlog Državnog proračuna za 2022. godinu i projekcije za 2023. i 2023. ukazuju na namjeru za brзом konsolidacijom javnih financija i poštivanjem referentnog kriterija od 3% deficita, koji bi ipak mogao biti premašen. Naime, za 2022. godinu je prema ESA metodologiji projiciran manjak opće države od 2,6% BDP-a, koji se u 2023. smanjuje na 2,4% odnosno 1,6% u 2023. godini. Na ovakva kretanja proračuna opće države u 2022. u najvećoj mjeri utječe planirani manjak u okviru državnog proračuna i proračuna JLP(R)S. Međutim, u slučaju ostvarenja iskazanih rizika na strani rashoda, planirani deficiti mogli bi biti premašeni. Osim toga, nakon rekordne visine javnog duga mjenog udjelom u BDP-u u iznosu od 87,3% u 2020. godini, planira se njegovo smanjenje na 83,1% u 2021., godini te njegovo daljnje smanjenje na 80,7% u 2022., 78% u 2023. i 75,3% u 2024.¹⁰

Ocjena fiskalnog stanja

Cilj Zakona o fiskalnoj odgovornosti je osiguranje dugoročne fiskalne održivosti, a fiskalna pravila predstavljaju instrument za ostvarenje tog cilja. U uvjetima velikog ekonomskog šoka izazvanog epidemijom koronavirusa, bila je potrebna snažna fiskalna podrška radi ublažavanja negativnih

¹⁰ I ove projekcije javnog duga neznatno se razlikuju u odnosu na Jesenske prognoze EK iz 2021. koje predviđaju udio javnog duga u BDP-u od 82,3% u 2021., 79,2% u 2022. te 77,9% BDP-a u 2023.

posljedica za stanovništvo i gospodarstvo. Cijena ostvarene uspješne intervencije koja je rezultirala vrlo brzim gospodarskim oporavkom i povratkom na trend rasta je povećani javni dug i manjak državnog proračuna. S obzirom da se u idućim godinama očekuje ubrzani gospodarski rast u kojem dodatna i snažna fiskalna podrška više nije nužna, Povjerenstvo naglašava da je potrebno što prije pristupiti fiskalnoj konsolidaciji, vodeći pritom računa da ona ne ugrozi strukturne reforme i investicije potrebne za osiguranje više razine ekonomske aktivnosti.

Postojeća fiskalna pravila, kao i očekivane izmjene predstavljaju važan instrument za osiguranje takve konsolidacije, te stoga Povjerenstvo ponovno podsjeća da se postojeća Odluka o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila odnosi samo na 2022. godinu, te je sukladno očekivanim visokim stopama ekonomskog rasta u narednom razdoblju potrebno osigurati pridržavanje postojećih fiskalnih pravila u 2023. i 2024. godini.

S obzirom da Vlada RH nije u svojim proračunskim dokumentima prikazala analize *strukturnog salda*, Povjerenstvo ocjenu temelji na procjenama iz Jesenske projekcije EK. Prema projekciji EK-a, nakon godina intenzivnog rasta prije pandemije kada je jaz proizvodnje bio pozitivan i vrlo visok, veliki pad uzrokovan pandemijom doveo je do pada jaza proizvodnje u 2020. na -6,0% BDP-a, dok je ekonomska aktivnost ispod potencijalne razine nastavljena i u 2021. godini u iznosu od -1,3% BDP-a. Međutim, brzi oporavak i rast gospodarstva dovest će do toga da će jaz proizvodnje postati pozitivan i iznositi 1,1% u 2022. i 1,4% u 2023. godini. Ukoliko se ovako izračunati jaz proizvodnje primjeni na projekcije Vlade, proizlazi da će se strukturni deficit do 2024. godine zadržati na razini od oko 3% BDP-a koliko se procjenjuje da će iznositi u 2021. Uz navedene rizike za premašivanje određenih kategorija rashoda, ovakvi planovi ukazuju da plan za 2023. i 2024. ne predviđa dovoljnu fiskalnu konsolidaciju.

Pravilo rashoda služi tome da se potrošnja države (rast rashoda uvećan za jednokratne mjere na strani prihoda) mjerena kao udjel u BDP-u ne povećava u srednjem roku te prema procjeni Povjerenstva rast rashoda ne bi trebao prijeći referentnu granicu.

Pravilo duga je ključno za dugoročnu održivost javnih financija, jer ograničava rast sadašnje potrošnje na teret budućih generacija. Prema pravilu duga, javni dug ne smije iznositi više od 60% BDP-a, odnosno dug se mora prosječno smanjivati za barem 1/20 iznosa kojim premašuje referentnu razinu. Hrvatska je prije pandemije ispunjavala ovo pravilo, da bi se u 2020. javni dug naglo povećao i dosegao udio od 87,3% u BDP-u. Prema proračunskim projekcijama, Vlada RH u idućem razdoblju planira smanjenje udjela javnog duga u BDP-u po prosječnoj stopi od 2,5 postotnih bodova godine, što je znatno više od minimalnog uvjeta smanjenja duga a, čime je i pravilo javnog duga ispoštovano.

S obzirom kako je u ovom stajalištu naglasak na 2022. godini, Povjerenstvo podržava Prijedlog Državnog proračuna za 2022. godinu, ali poziva Vladu da iskoristi razdoblje ubranog rasta za snažniju fiskalnu konsolidaciju na način da u što većoj mjeri ograniči donošenje fiskalnih mjera s trajnim učinkom na rashode. Pritom je važno osigurati sredstva usmjerena k investicijama i reformama potrebnim za povećanje stope potencijalnog rasta, a koja bi se u što većoj mjeri financirala na temelju pomoći EU, a što manje kroz vlastite izvore financiranja. Povjerenstvo poziva Vladu RH da prilikom izrade Programa konvergencije i proračunskih dokumenata za 2023. detaljnije razmotri strukturu javne potrošnje i donese mjere kojim bi osigurali da su javne financije usklađene s postojećim i budućim fiskalnim pravilima.

Također, kao i mnogo puta do sada Povjerenstvo ističe potrebu boljeg planiranja i kontrole rashoda te upozorava na rizike na strani rashoda (zdravstvo, zaposleni, mirovine, potpore gospodarstvu). U uvjetima ubranog 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 ključne reformske zahvate, a da se pri tome ne ugrožavaju temeljne postavke već provedene mirovinske reforme. Prvenstveno se stavlja naglasak na reformu sustava zdravstva na način da se u istom ne generiraju dodatni gubitci koji su kontinuirano iz godine u godinu predmet rebalansa Državnog proračuna.

Ključni instrument snažnije fiskalne ekspanzije su sredstva iz EU fondova te je nužno što kvalitetnijim, ekonomski održivim, razvojnim, strateškim i reformskim projektima iz sredstava EU u narednom sedmogodišnjem proračunskom razdoblju kao i Fonda solidarnosti EU utjecati na budući ekonomski rast i razvoj Republike Hrvatske. Drugim riječima, projekti s najvećim reformskim potencijalom i doprinosom na rast potencijalnog BDP-a i povećanje fiskalne održivosti ključni su kako bi se ovi planovi i ostvarili. Pri tome, temeljna prijetnja ovakvom planu povlačenje sredstava i dalje predstavljaju niska razina dosadašnje učinkovitosti u ugovaranju i povlačenju sredstava. Zaključno možemo istaknuti da, s obzirom da je fiskalna održivost ponajprije vezana uz gospodarski rast, nedostatak određenih ključnih reformskih zahvata na razini Republike Hrvatske, sprječavat će snažniji gospodarski rast te stoga treba voditi računa o većoj iskoristivosti sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost te se u skladu s navedenim treba pripremiti što je moguće veći broj kvalitetnih projekata.

Sjednicu Povjerenstva je po prvi put vodila novoizabrana predsjednica prof. dr. sc. Sandra Krtalić.