

Zagreb, 5.6.2023.

23. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i o Programu stabilnosti

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo), na svojoj je 19. sjednici na daljinu održanoj 5. lipnja 2023. godine raspravilo Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu koje je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) usvojila na 220. sjednici održanoj 25. svibnja 2023. godine te Program stabilnosti za razdoblje 2024.-2026. godine koji je Vlada usvojila na svojoj 212. sjednici održanoj 27. travnja 2023. godine.

Povjerenstvo smatra da je fiskalna politika u 2022. godini bila odgovorna i primjerena, jer je omogućila snažne fiskalne poticaje kao odgovor na energentsku krizu, bez da je ugrozila srednjoročnu fiskalnu održivost, dok je snažan gospodarski oporavak odgovorno iskorišten za snažnu fiskalnu konsolidaciju. Unatoč tome, Povjerenstvo naglašava da je i u budućem razdoblju nužno nastaviti voditi razboritu fiskalnu politiku i pridržavati se fiskalnih pravila kroz kontrolu rasta rashoda, uz istodobno poduzimanje ključnih reformi u javnom sektoru.

Protekle tri godine od pojave pandemije bolesti COVID-19 do rata u Ukrajini obilježili su veliki šokovi koji su snažno utjecali na globalno i hrvatsko gospodarstvo te uzrokovali snažne odgovore javnih politika. Europska unija (dalje u tekstu: EU) je u cilju omogućavanja primjerenog odgovora fiskalne politike, privremeno odgodila primjenu fiskalnih pravila te je radi ublažavanja društveno-gospodarskih posljedica pandemije i kao nadogradnju proračunskim sredstvima i budućem višegodišnjem financijskom okviru pokrenula novi financijski instrument „Next Generation EU“.

Hrvatsko gospodarstvo brzo se oporavilo od pada aktivnosti uzrokovanog pandemijom, čemu su najviše pridonijeli inozemna potražnja za hrvatskih uslugama (i proizvodima) te snažan priljev pomoći EU. Povećanje uvoznih cijena nakon izbijanja pandemije i početka rata u Ukrajini hrvatsko gospodarstvo nije znatnije uzdrimalo. Za razliku od razdoblja koje je prethodilo prethodne globalnoj financijskoj krizi iz 2008. godine, Hrvatska je do izbijanja pandemije provodeći konzervativnu fiskalnu politiku ostvarila dovoljan fiskalni prostor koji joj je omogućio vođenje protuciklične fiskalne politike posljednje tri godine. Pritom je samo članstvo u EU i priljev sredstava iz EU fondova pozitivno djelovalo na ekonomsku aktivnost i otpornost, dok je (globalna)

inflacija u prvoj fazi pozitivno djelovala na javne financije (došlo je do porasta javnih prihoda i blagog smanjenja realnih rashoda). U takvim uvjetima Hrvatska je, unatoč uvedenim fiskalnim mjerama usmjerenih borbi protiv posljedica negativnih šokova, brzo ispravila svoje fiskalne neravnoteže i osigurala značajno smanjenje javnog duga. Takva razborita fiskalna politika pridonijela je i uvođenju eura kao službene valute u 2023. godini.

U idućem razdoblju očekuje se potpuna normalizacija ekonomskih aktivnosti, slabljenje inflacijskih pritisaka, a time i smanjenje učinka na javne prihode, kao i nestanak negativnih šokova te će fiskalna pravila od 2024. godine ponovno biti u primjeni. Povjerenstvo naglašava da struktura javnih financija mora ostati poticajna za rast te Republika Hrvatska mora iskoristiti povoljno razdoblje u kojem se trenutno nalazi kako bi provela ključne reforme te omogućila ulaganja u uključivi rast i otpornost, a sve u cilju stvaranja fiskalnih rezervi za djelovanje u nekoj budućoj krizi.

Ocjena izvršenja državnog proračuna za 2022.

Hrvatsko gospodarstvo je, unatoč negativnim posljedicama rata u Ukrajini, snažnom rastu cijena energenata, hrane i uvoznih proizvoda te zaoštavanja uvjeta financiranja na međunarodnom tržištu, i u 2022. nastavilo snažno rasti (godišnji porast BDP-a od 6,3%). Snažan poticaj rastu i dalje daju turizam i sredstva iz fondova EU, dok su vanjski čimbenici i ograničenja u domaćoj ponudi, posebice u sektoru usluga, pridonijeli velikom rastu inflacije (mjereno indeksom potrošačkih cijena tijekom 2022. godine zabilježena je prosječna razina inflacije od 10,8%, a na istu je najjače djelovao rast cijena hrane i energije). U takvim uvjetima nominalni BDP je u 2022. godini porastao 14,9%.

Nastavak snažnog rasta gospodarske aktivnosti i rast cijena povoljno su utjecali na hrvatske javne financije. Naime, fiskalnu politiku je u 2022. godini uslijed snažnog porasta BDP-a te djelovanja visoke inflacije i vladinih mjera (tri paketa fiskalnih mjera potpore za ublažavanje posljedica rastućih cijena energenata) u velikoj mjeri obilježio snažan porast poreznih prihoda. Protuciklička fiskalna politika je i u 2022. godini odigrala važnu ulogu u umanjenju štete uzrokovane energentskom krizom te u osiguravanju uvjeta za nastavak rasta.

Učinci ovih kretanja na ostvarenje državnog proračuna ukazuju na primjerenu fiskalnu politiku u 2022. godini jer su unatoč značajnom porastu javnih prihoda, proračunski rashodi rasli znato sporije od BDP-a (više u tablici 1.). Kao rezultat boljih ostvarenja od prvotno planiranih u svibnju i listopadu 2022. godine usvojene su dvoje izmjene i dopune državnog proračuna za 2022. godinu.

Tablica 1. Kretanje prihoda i rashoda državnog proračuna u 2021. i 2022. godini

u mlrd. kn	2021.	2022.				
	Ostvarenje	Proračun	1. izmjene	2. izmjene	Ostvarenje	Godišnji rast
Prihodi	154,1	164,5	171,1	171,8	171,7	11,5%
Prihodi poslovanja	153,4	163,7	170,3	170,4	170,3	11,0%
Prihodi od poreza	83,7	87,9	91,1	95,5	97,9	17,0%
Porez na dobit	7,9	8,4	9,3	11,3	11,7	47,8%
PDV	57,1	60,8	62,6	64,7	66,2	16,0%
Trošarine	16,3	16,4	16,8	16,7	17,0	4,0%
Doprinosi	25,2	26,0	28,0	28,0	28,7	13,5%
Pomoći	22,0	32,4	33,5	28,2	23,9	8,4%
Prihodi od imovine	3,1	2,4	2,8	2,2	2,5	-19,4%
Prihodi od pristojbi	6,2	4,5	4,5	4,6	4,8	-23,0%
Rashodi	169,0	173,8	184,7	184,7	175,1	3,6%
Rashodi poslovanja	161,6	160,9	170,7	173,7	167,0	3,3%
Rashodi za zaposlene	24,2	25,0	25,3	25,6	25,5	5,1%
Materijalni rashodi	18,0	16,6	18,7	21,1	21,8	21,3%
Financijski rashodi	7,8	7,9	7,7	7,9	7,7	-0,9%
Subvencije	12,0	8,1	9,3	9,5	9,7	-19,6%
Pomoći	39,9	39,5	43,1	42,3	41,7	4,7%
Naknade građanima i kućanstvima	52,7	54,6	56,5	56,9	56,7	7,6%
Ostali rashodi	7,0	9,2	10,1	10,4	9,4	32,7%
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	7,4	13,4	14,0	11,0	8,1	8,5%
Ukupni manjak/višak	-15,0	-9,3	-13,7	-12,9	-3,3	

Izvor: HNB, MFIN.

Ukupni prihodi državnog proračuna u 2022. godini ostvareni su u iznosu od 171,7 milijardi kuna te su u usporedbi s 2021. povećani za 11,5%. Na ostvarenje prihoda državnog proračuna u 2022. godini utjecala su makroekonomska kretanja u gospodarstvu, fiskalni učinci poreznih izmjena provedenih tijekom 2021. te izmjena koje su stupile na snagu tijekom 2022. godine (izmjene u trošarinskim propisima i u sustavu poreza na dodanu vrijednost). S druge strane, ukupni rashodi državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu planirani su u iznosu od 184,7 milijardi kuna, a u konačnici, je izvršenje ukupnih rashoda državnog proračuna u 2022. godini iznosilo 175,1 milijardu kuna (94,8% planiranih rashoda za 2022. godinu). Ukupni rashodi državnog proračuna u 2022. godini veći su za 6,0 milijardi kuna ili 3,6% u odnosu na 2021. godinu uslijed provedbe mjera Vlade Republike Hrvatske za zaštitu građana i gospodarstva od rasta cijena, povećanja rashoda za isplatu mirovina i mirovinskih primanja, rashoda za zaposlene te zbog povećanja rashoda financiranih iz fondova Europske unije.

Izvršenje ukupnih prihoda na razini opće države (ESA2010) u 2022. godini iznosi 229,5 milijardi kuna (45,2% BDP-a), pri čemu su prihodi od poreza na dodanu vrijednost porasli 16,2%, trošarine 1,4% te prihodi od socijalnih doprinosa rast 12,8% kao rezultat rasta plaća i zaposlenosti uslijed pojačane gospodarske aktivnosti. U 2022. zamjetno je da prihodi iz EU fondova bilježe porast od 26,7% na godišnjoj razini. S aspekta prihoda sektora opće države, vladine su mjere uslijed smanjenja PDV-a i trošarina na energente imale negativan utjecaj na porezne prihode, dok je na visinu prikupljenih prihoda od poreza na dohodak i poreza na dobit pozitivno utjecao dodatni porez na dobit.

Ukupni rashodi opće države (sukladno ESA2010 metodologiji) iznosili su 227,6 milijardi kuna (44,8% BDP-a). Na njihovo nominalno povećanje u odnosu na 2021. najviše su utjecale naknade zaposlenima, rashodi za intermedijarnu potrošnju, subvencije na proizvode, socijalne naknade i socijalni te kapitalni transferi. No, rashodi za bruto investicije u fiksni kapital koji bilježe ostvarenu razinu od 3,8% BDP-a, bilježe i međugodišnje smanjenje od 6,8%.

U 2022. godini je nakon ostvarenog manjka proračuna opće države od 2,5% BDP-a u 2021. godini, zahvaljujući rastu prihoda uz istodobnu kontrolu rashoda na svim razinama sektora opće države, ostvaren suficit opće države u iznosu od 1,9 milijardi kuna (0,4% BDP-a). Promatrano prema podsektorima, središnja država je zabilježila manjak od 0,3% BDP-a, dok su zapravo lokalna država te fondovi socijalne sigurnosti imali višak od 0,6% BDP-a, odnosno 0,1% BDP-a. Također, nastavljen je i trend smanjivanja udjela duga u BDP-u te je razina duga opće države iznosila 347,2 milijardi kuna, odnosno udio duga opće države u BDP-u iznosio je 68,4%, što je smanjenje od 10 postotnih bodova u odnosu na njegov udio na kraju 2021. godine. Iako javni dug i nadalje premašuje kriterij od 60%, ostvarena brzina duga zadovoljava potrebne kriterije njegovog smanjenja.

Povjerenstvo ocjenjuje da su s jedne strane, ostvarene referentne vrijednosti fiskalnih kriterija deficita ispod 3%, a javnog duga ispod 60% BDP-a, odnosno potrebne razine njegovog smanjenja. No, s druge strane, preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu zahtjeva sagledavanje javnih financija iz perspektive poslovnog ciklusa koji snažno utječe na kretanje strukturnog deficita. Osim toga, Vlada RH ni ove godine prilikom podnošenja Godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna za 2022. nije izradila prateći Izvještaj o ostvarenju fiskalnih pravila, iako [Program stabilnosti](#) i [Proljetni paket Europske komisije](#) sadrže potrebne veličine za taj izračun.

Povjerenstvo ističe da se hrvatsko gospodarstvo, nakon brzog oporavka, nalazi u povoljnim uvjetima pozitivnog jaza proizvodnje, koji pozitivno utječe na javne financije. Nakon korekcije za pozitivna ciklička kretanja, strukturni saldo u 2022. godini bio je u deficitu i iznosio je -0,9% BDP-a, što je ispod srednjoročnog proračunskog cilja koji je u 2022. godini iznosio -1,0%. Uz to, prema izračunima Europske komisije, strukturni deficit je smanjen s -2,9% u 2021. na -1,0% u 2022. godini što ukazuje na snažnu fiskalnu konsolidaciju u protekloj godini. Sukladno tim rezultatima, Povjerenstvo

zaključuje da je Vlada u 2022. godini iskoristila pozitivna gospodarska kretanja te je ostvarila snažnu prilagodbu javnih financija.

Ocjena Programa stabilnosti RH 2024.-2026.

Ulaskom u Euro područje, Republika Hrvatska je prihvatila snažniju koordinaciju ekonomskih politika i stroža fiskalna pravila. Program stabilnosti zamijenio je prethodni Program konvergencije, a makroekonomske projekcije u srednjoročnim proračunskim dokumentima mora potvrditi neovisno fiskalno tijelo (Povjerenstvo).

Ocjena makroekonomskih projekcija

Makroekonomske projekcije iz Programa stabilnosti sukladno odredbama Zakona o proračunu (NN 144/2021) Povjerenstvo je potvrdilo 22. travnja 2023. godine.

Nakon visokih razina gospodarskog rasta u 2021. i 2022. godini, tijekom razdoblja od 2024. do 2026. godine očekuje se nastavak umjerenijeg i nižeg rasta gospodarske aktivnosti. Vlada RH projicira realni rast od 2,2% u 2023. godini, 2,6% u 2024., 2,5% u 2025. i 2,2% u 2026. godini, što je više od projekcija Europske komisije. Dodatno, očekuje se da će stopa nezaposlenosti i broj nezaposlenih ostati na povijesno niskim razinama kroz cijelo razdoblje 2024.-26., i to dobrim dijelom zbog nedostatka radne snage. Ovo se već reflektira u sve jačim zahtjevima i pritiscima za rastom plaća, što može djelovati na zadržavanje cjenovnih pritisaka.

Tablica 2. Projekcije gospodarska rasta i stope inflacije od 2023. do 2026. godine

Institucija	Datum	Realni BDP (rast u %)				Indeks cijena (%)	
		2023.	2024.	2025.	2026.	2023.	2024.
EBRD	veljača	1,5	2,3				
HNB	ožujak	1,5	2,8	2,6		7,0	3,8
Svjetska banka	ožujak	1,3	2,8	3,0			
MMF	travanj	1,7	2,3			7,4	6,3
Consensus Forecast	svibanj	1,6	2,6			7,1	3,1
Europska komisija	svibanj	1,6	2,3			6,9	1,6
Prosjek projekcija		1,5	2,6	2,8		7,2	5,1
Program stabilnosti	travanj	2,2	2,6	2,5	2,2	6,6	2,8
Proračun 2023-25.	<i>studen</i>	0,7	2,7	2,6		5,7	2,5

Predstavljene projekcije u Programu stabilnosti Povjerenstvo ocjenjuje uglavnom realnim, ali ističe potrebu zadržavanja opreza zbog doze neizvjesnosti i potencijalnih rizika u globalnom okružju. Povjerenstvo predlaže Vladi da prilikom izrade prijedloga proračuna za 2024. godinu revidira svoje korekcije sukladno ostvarenjima tijekom ljeta 2023. godine te saznanjima u pogledu predviđene dinamike povlačenja EU sredstava te zadrži konzervativni i oprezan pristup u planiranju proračunskih prihoda.

Ocjena nacrtu fiskalne politike

Preliminarne fiskalne brojke iz Programa stabilnosti za 2023. i 2024. ukazuju na jaču fiskalnu ekspanziju, dok se snažnija kontrakcija planira nakon 2024. godine. Nacrt Programa stabilnosti u 2023. godini predviđa relativno nizak proračunski manjak od -0,7% BDP-a, a do 2026. bi se trebao dodatno smanjiti (u 2024. očekuje se manjak od -1,5% BDP-a, u 2025. od -0,8% BDP-a te u 2026. godini -0,6% BDP-a). U istom razdoblju planira se i daljnje smanjenje udjela javnog duga u BDP-u s 62,6% BDP-a u 2023. na 55,6% BDP-a u 2026. godini.

Za ocjenu strukturnog deficita Povjerenstvo je koristilo Proljetnu projekciju Europske komisije prema kojoj je strukturni deficit povećan s -1,3% u 2023. godini na -1,9% u 2024. godini (odnosno za -0,6 postotna boda). Očekivano ukidanje opće klauzule o odstupanju od 2024. godine i ponovno aktiviranje primjene fiskalnih pravila znači da bi javne financije trebale ići u smjeru konsolidacije manjka prema srednjoročnom proračunskom cilju od 0,5%.

Očekuje se da će se strukturni saldo u razdoblju 2024.-2026. kretati u rasponu od 1,6% do -1,2% BDP-a (uz pogoršanje u 2024. od -2,3%) te će se u svim godinama nalaziti iznad srednjoročnog proračunskog cilja od -0,5% BDP-a. U tom smislu ključno je pratiti preporuke Povjerenstva, EK i Vijeća EU te nastojati ograničiti pogoršanje strukturnog deficita u 2024. godini te nominalno povećanje nacionalno financiranih neto primarnih rashoda. S obzirom na fiskalnu održivost, preporuka je Komisije da bi za 2024. godinu bilo primjereno povećanje strukturnog salda od najmanje 0,3% BDP-a, a pri tome rast neto primarnih rashoda koje financira država ne bi smio biti veći od 5,1%.

Iako će se prema Programu stabilnosti proračunski manjak zadržati na razini značajno ispod fiskalnog kriterija, predložena kretanja nisu u skladu s fiskalnim pravilima iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/18). Naime, fiskalna pravila predviđaju ostvarenje ciklički usklađenog fiskalnog salda koji ne smije premašivati razinu srednjoročnog fiskalnog cilja. Prema izračunu Komisije, u razdoblju 2023.-25. određen je srednjoročni proračunski saldo na razini od -1,0%. Međutim, s ulaskom u Europodručje, na Hrvatsku su se kao državu s deficitom iznad 60% počele primjenjivati odredbe Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, koji predviđa srednjoročni cilj u iznosu od -0,5%.

Povjerenstvo je u svibnju 2023. godine podržalo prijedlog izmjena i dopuna državnog proračuna, iako je u njemu pogoršan strukturni saldo za 0,7 postotna boda na 1,6% u 2023. godini prema izračunu vlade, odnosno za 0,3 postotna boda prema izračunu Europske komisije. Ovakav stav proizlazi iz činjenice da se fiskalna pravila i u 2023. godini ne primjenjuju, a da je u 2022. napravljena značajna fiskalna konsolidacija koja premašuje potreban višegodišnji napor. Također, izmjene i dopune proračuna predvidjele su i značajno poboljšanje nominalnog deficita, kao i brže smanjenje duga nego što je bilo ranije predviđeno. U tom smislu, Povjerenstvo smatra da je preporuka

Vijeća EU o neutralnoj poziciji fiskalne politike u 2023. uglavnom zadovoljena, unatoč pogoršanju strukturnog deficita.

Povjerenstvo podsjeća da će se u 2024. godini ponovno primjenjivati fiskalna pravila i Hrvatska ih je kao članica Europske unije i sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti dužna poštivati. U tom smislu, predloženo povećanje nominalnog manjka proračuna opće države, iako ispod referentnog kriterija deficita, nije primjereno zbog pogoršanja strukturnog deficita. Unatoč različitim izračunima pogoršanja strukturnog manjka u 2024. godini (oko 0,6-0,7 postotna boda), kako bi se osiguralo poštivanje fiskalnih pravila potrebno je poboljšati strukturni manjak za 0,3 do 0,5 postotna boda. Stoga, fiskalna politika treba sadržavati protucikličnu komponentu, zbog čega preventivni dio Pakta stabilnosti i rasta, koji je prenesen u Zakon o fiskalnoj odgovornosti, zahtijeva snažniju prilagodbu u dobrim fiskalnim vremenima.

Osim toga, Povjerenstvo poziva Vladu da za srednjoročno planiranje koristi Program stabilnosti i u njega ugradi sve svoje planirane politike s fiskalnim učinkom. Prvenstveno se to odnosi na fiskalne učinke novog kruga poreznih izmjena koji Vlada planira uvesti od 2024. godine. Osim toga, Povjerenstvo ističe da je zbog predloženog smanjenja osnovice za mirovinsko osiguranje prilikom planiranja proračuna potrebno planirati i priličnu korekciju neto poreznih rashoda opće države.

Povjerenstvo na kraju podsjeća da je fiskalna politika Vlade RH u proteklih desetak godina bila odgovorna i usmjerena ostvarenju fiskalne održivosti. Zahvaljujući takvoj fiskalnoj politici tijekom pandemije bilo je moguće kvalitetno i pravodobno protukrizno djelovati, značajno poboljšati uvjete financiranja, što se na koncu pokazalo i kao ključan čimbenik u osiguranju uvođenja eura. No, s obzirom na potrošene fiskalne rezerve za vladine intervencije tijekom 2021. i 2022. godine, Povjerenstvo naglašava da je pri vođenju ekonomske politike ključno odgovorno vođenje javnih financija.

Stoga, Povjerenstvo poziva Vladu da i u budućem razdoblju planira razboritu fiskalnu politiku koja će još snažnije podupirati planirane reforme i ulaganja, te uzimajući u obzir daljnje neizvjesnosti vezane uz demografiju, digitalizaciju i klimatske promjene voditi računa o dugoročnoj održivosti hrvatskih javnih financija.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić