

Zagreb, 9. listopada 2023.

24. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2023. godine

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na svojoj 21. sjednici održanoj 9. listopada 2023. godine raspravilo Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH) za prvo polugodište 2023. godine koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila na svojoj 253. sjednici 27. rujna 2023. godine.

Unatoč nepovoljnim globalnim trendovima gospodarska je aktivnost Republike Hrvatske u prvom polugodištu 2023. godine ostvarila snažan rast. Takav je rast, uslijed povoljnih kretanja na tržištu rada te značajnog rasta cijena, utjecao i na povećanje prikupljenih poreznih prihoda. Istodobno su fiskalni rashodi, unatoč njihovom porastu, rasli sporije od prihoda te je to u konačnici rezultiralo viškom državnog proračuna, kao i proračuna opće države. Povjerenstvo ističe trenutni ekspanzivni prociklički stav fiskalne politike u 2023. godini, te poziva na oprez u budućem razdoblju zbog potencijalnog učinka prelijevanja negativnih kretanja iz ostatka Europske unije na domaće gospodarstvo. Stoga, Povjerenstvo drži kako je izuzetno važno oprezno planirati sadašnje i buduće fiskalne mjere. Također, Povjerenstvo smatra da je nužno kvalitetnije i proaktivnije procjenjivati učinke diskrecijskih mjera izvršne vlasti te ne podcjenjivati ili precjenjivati pojedine kategorije proračunskih prihoda i rashoda. Osim toga, uslijed brojnih neizvjesnosti, nužno je konstantno voditi računa o fiskalnoj disciplini te održivosti i strukturi javnih financija, koncentrirajući se na najučinkovitije mjere za očuvanje i povećanje gospodarskog potencijala nužnog za dugoročnu fiskalnu održivost.

U situaciji u kojoj su na globalnoj razini prevladavale geopolitička nestabilnost i neizvjesnosti, povišena inflacija i pooštreni uvjeti financiranja, hrvatsko je gospodarstvo u prvom polugodištu 2023. godine ostvarilo razmjerno snažan rast. Osim toga, hrvatsko gospodarstvo pokazalo se snažnim i otpornim, i to najvećim dijelom kao rezultat snažne osobne potrošnje, povoljnih trendova na tržištu rada (rasta zaposlenosti i plaća), inozemne potražnje za uslugama (turizam), priljeva iz europskih fondova te nacionalnih fiskalnih poticaja. Sve je to rezultiralo time da je realni BDP u prvoj polovici 2023. godine u odnosu na isto razdoblje 2022. veći za 2,7%. No, ovakva kretanja u hrvatskom gospodarstvu razlikuju se od trendova zabilježenih u glavnim

trgovačkim partnerima Republike Hrvatske u kojima su vidljivi znaci usporavanja, što se već ogleda u smanjenoj inozemnoj potražnji za hrvatskim proizvodima te usporavanju industrijske proizvodnje tijekom trećeg tromjesečja 2023. Istodobno, snažan rast cijena, koji je započeo problemima u opskrbi tijekom pandemije COVID19 i naglim porastom cijena energije i hrane nakon početka rata u Ukrajini, pozitivno je utjecao na rast nominalnog BDP-a.

Povjerenstvo ocjenjuje da se hrvatsko gospodarstvo nalazi u pozitivnoj fazi ekonomskog ciklusa potaknutog snažnom domaćom potražnjom te značajnim pomoćima Europske unije. Takvi ishodi pozitivno djeluju na rast prihoda opće države te ih treba koristiti za konsolidaciju javnih financija (smanjenje strukturnog i nominalnog deficita, razine duga te udjela države u BDP-u), a raspoloživa sredstva, posebice iz europskih izvora, usmjeriti na ulaganja koja će poticati gospodarski rast.

Paket(i) mjera za zaštitu kućanstava i poduzeća od rasta cijena u 2023. godini

Kao nastavak fiskalnih mjera iz 2022. godine, koje su uvedene za ublažavanje posljedica rasta cijena, Vlada je u ožujku 2023. usvojila i četvrti paket mjera (s primjenom od 1. travnja 2023.) vrijedan 1,7 milijardi eura s ciljem ublažavanja rasta cijena energije i zaštite od inflacije te su omogućene i posebne potpore i poticaji. U rujnu 2023. godine Vlada je usvojila novi, peti paket mjera (s primjenom od 1. listopada 2023.) vrijedan 464 milijuna eura s ciljem održanja niske cijene energije i zaštite od inflacije te je on omogućen putem pomoći, potpora i poticaja za najugroženije građane. Iako sve ove fiskalne mjere djelomično amortiziraju pritisak inflacije i u skladu su s proračunskim mogućnostima, nisu u potpunosti jasno definirani njihovi fiskalni učinci na državni proračun. Također, administrativno ograničavanje cijena može dovesti do neželjenih tržišnih poremećaja te ih je potrebno koristiti samo kao krajnju mjeru i isključivo s ograničenim trajanjem. Osim toga, kako bi ciljana pomoć polučila što bolje rezultate te imala što niži trošak provedbe, fiskalnu je potporu potrebno u što većoj mjeri usmjeriti prema najranjivijim skupinama.

Tablica 1. Mjere za zaštitu kućanstava i poduzeća od rasta cijena u 2022. i 2023.

PAKETI MJERA	SVRHA	IZNOS u €
1. paket mjera za ublažavanje rasta cijena zbog poskupljenja energenata, veljača 2022.	- Porezna rasterećenja u sustavu PDV-a - Potpora za plin - Socijalne naknade i naknada za umirovljenike - Ograničenje porasta naknade za struju - Potpora poljoprivrednicima i ribarima	663 mil.
2. paket mjera za zaštitu kućanstava i gospodarstva od rasta cijena, rujna 2022.	- Ograničenje cijene struje i toplinske energije (HEP) - Porezne olakšice i smanjenje trošarina na gorivo	

	<ul style="list-style-type: none"> - Naknade i potpore socijalno ugroženim skupinama, nezaposlenima, umirovljenicima, studentima, poljoprivrednicima - Energetska obnova kuća i višestambenih zgrada - Dodatne mjere za poduzetnike: <ul style="list-style-type: none"> a) bespovratne potpore poduzetnicima za energetska tranziciju b) krediti za obrtna sredstva uz subvencioniranje kamata za poduzeća u teškoćama c) jamstva HBOR-a za kredite izvoznicima u teškoćama 	2,8 mlrd.
3. paket mjera za ublažavanje posljedica rasta troškova života, prosinac 2022.	<ul style="list-style-type: none"> - Isplata jednokratnog novčanog primanja korisnicima mirovine - Isplata jednokratnog novčanog primanja korisnicima prava u sustavu socijalne skrbi - Isplata jednokratnog novčanog primanja korisnicima doplatka za djecu - Dodjela jednokratne novčane pomoći osobama u privremenom smještaju za stradale u potresu 	95 mil.
4. paket mjera za zaštitu kućanstava i gospodarstva od rasta cijena, ožujak 2023.	<ul style="list-style-type: none"> - Ublažavanje rasta cijena energije - Zaštita od inflacije - Posebne potpore i poticaji 	1,7 mlrd.
5. paket mjera za zaštitu kućanstava i gospodarstva od rasta cijena, rujun 2023.	<ul style="list-style-type: none"> - Ublažavanje rasta cijena energije - Zaštita od inflacije - Posebne potpore i poticaji - Smanjenje energetske potrošnje 	464 mil.
Ukupno		5,7 mlrd.
<i>Pomoći vezana uz pandemiju COVID-19, 2020.</i>		1,6 mlrd.
Sveukupno		6,8 mlrd.

Izvor: Vlada RH

Izvršenje državnog proračuna Republike Hrvatske u prvom polugodištu 2023. godine

Ostvareni gospodarski rast u prvoj polovici 2023. godine, odnosno snažna domaća potražnja (kombinacija oporavka realnih dohodaka te porasta osobne potrošnje zaposlenosti i prihoda od turizma), u uvjetima relativno visoke inflacije te sredstva iz fondova Europske unije, pozitivno su utjecali na prihode državnog proračuna.

Izvorni plan državnog proračuna za 2023. godinu kojeg je Hrvatski sabor usvojio 22. studenog 2022. godine, predviđao je ukupne prihode u visini od 24,9 mlrd. eura, ukupne rashode u visini od 26,7 mlrd. eura te proračunski manjak od 1,8 mlrd. eura ili 2,3% BDP-a. U svibnju 2023. godine Izmjenama i dopunama Državnog proračuna RH za 2023. godinu proračunski su prihodi povećani za 1,7 mlrd. eura (ili za 7% u odnosu na izvorni plan), a rashodi za 1,4 mlrd. eura (ili za 5,3% u odnosu na izvorni plan) uz procjenu manjka opće države po ESA metodologiji od 510 milijuna eura (ili 0,7% BDP-a). Ukupni prihodi državnog proračuna su u prvom polugodištu 2023. godine ostvareni u iznosu od 13,7 mlrd. eura (ili 51,4% godišnjeg plana) i u odnosu na isto razdoblje 2022. veći su za gotovo 30%.

U prvoj polovici 2023. godine prikupljeno je 13,6 mlrd. eura prihoda od poslovanja (ili 51,5% izvornog plana) te u odnosu na isto razdoblje iz 2022. godine bilježe povećanje od 3,2 mlrd. eura (ili 31%). Najznačajniji porast ostvaren je kod izravnih poreza, pri čemu je najizraženiji rast prihoda od poreza na dobit kao posljedica oporezivanja „ekstra“ dobiti. Naime, prihodi od poreza na dobit u prvom polugodištu 2023. godine iznose 1,5 mlrd. eura (ili 76% godišnjeg plana) te u odnosu na 2022. bilježe rast od 71%, što je posljedica povećanja dobiti poduzetnika u 2022. te uplate jednokratnog dodatnog poreza na dobit. Osim toga, zbog viših cijena ostvareni su i izdašniji prihodi od PDV-a te trošarina, a rast prihoda od poreza na promet (robu i usluge) rezultat je i porasta osobne te turističke potrošnje. Ovi prihodi u prvom polugodištu 2023. godine iznose 5,8 mlrd. eura (ili 47% izvornog plana), što predstavlja povećanje od 15% u odnosu na 2022. godinu. Pri tome, prihodi od PDV-a iznose 4,6 mlrd. eura (ili 47,2% izvornog plana), odnosno čine 79% prihoda od poreza na promet u prvom polugodištu 2023. godine i veći su za 709 mil. eura (ili 18%) u odnosu na isto razdoblje u 2022. godini.

Prihodima od posebnih poreza na promet (trošarina) ostvarena je 1 mlrd. eura prihoda (ili 47,1% izvornog plana) što čini međugodišnje povećanje od 2,8%, što je rezultat povećanja prometa i potrošnje te porasta cijena pojedinih trošarinskih proizvoda. Iznosom je najznačajnija trošarina na energente i električnu energiju od koje je u prvih šest mjeseci 2023. godine ostvareno 491,8 mil. eura prihoda (smanjenje od 0,6% u odnosu na izvorni plan, kao posljedica mjera Vlade), dok su u odnosu na isto razdoblje u 2022. rast ostvarile trošarine na osobne automobile i ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove (37%), trošarine na duhanske proizvode (3,9%) i poseban porez na kavu (1%).

Gospodarski rast pozitivno je utjecao i na prihode od doprinosa koji su u prvom polugodištu 2023. povećani za 235 mil. eura (ili 12,8%), i to u prvom redu zbog porasta plaća i zaposlenosti.

Prihodi od imovine iznose 428,1 milijuna eura, dok ukupni prihodi od pomoći iznose 2,6 milijardi eura i one se u najvećoj mjeri odnose na pomoći i projekte financirane iz proračuna Europske unije.

S druge strane, ukupni rashodi državnog proračuna u 2023. godini izvorno su planirani u iznosu od 28,1 mlrd. eura, od čega je za rashode poslovanja planirano 26,1 mlrd. eura, a za rashode za nabavu nefinancijske imovine 2 mlrd. eura.

U prvom polugodištu 2023. godine ukupni rashodi državnog proračuna iznosili su 13,1 mlrd. eura (ili 46,7% godišnjeg plana), te su u odnosu na prvo polugodište 2022. godine povećani za 2,1 mlrd. eura ili 19,3%. Na povećanje ukupnih rashoda državnog proračuna utjecalo je veće izvršenje rashoda utrošenih za sanaciju šteta od potresa te troškovi vezani uz provedbu mjera Vlade Republike Hrvatske za zaštitu kućanstva i gospodarstva od rasta cijena (iznos od 371,9 milijuna eura). Osim toga, povećano je i izvršenje rashoda za isplatu mirovina i mirovinskih primanja uslijed usklađivanja mirovina ostvarenih prema općim i posebnim propisima te prenesenog kumuliranog učinka promjene broja i strukture korisnika mirovina kao i izmjena i dopuna Zakona o mirovinskom osiguranju. Nadalje, povećani su i rashodi za zaposlene zbog pune primjene kolektivnih ugovora te drugih propisa kojima se reguliraju plaće zaposlenika u državnim i javnim službama. U prvom polugodištu 2023. godine i rashodi financirani iz fondova Europske unije veći su za 1,1 milijardu eura u odnosu na isto razdoblje 2022. godine, što je rezultat većeg evidentiranja rashoda financiranih iz Fonda solidarnosti Europske unije i iz Mehanizma za oporavak i otpornost.

Rashodi poslovanja u prvom polugodištu 2023. godine izvršeni su u iznosu od 12,4 mlrd. eura (ili 47,6% godišnjeg plana) te su u odnosu na isto razdoblje u 2022. povećani za 1,9 mlrd. eura (ili 17,4%), dok su rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršeni u iznosu od 700,6 mil. eura (ili 34,7% izvornog plana, odnosno na međugodišnjoj razini povećani su za 282 mil. eura ili 67%). U strukturi rashoda poslovanja najveći udio (od 34%) čine naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna (25%) te rashodi za zaposlene (14,7%). Materijalni su rashodi u prvom polugodištu 2023. godine izvršeni u iznosu od 1,2 mlrd. eura (ili 42,8% izvornog plana) te su povećani za 76 milijuna eura (ili 6,9%) u odnosu na isto razdoblje 2022. godine, i to u prvom redu zbog povećanja rashoda za usluge. Istovremeno, rashodi za intermedijarnu potrošnju, socijalne naknade i naknade za zaposlene bilježe blagi porast.

Analizirajući izvršenje rashoda državnog proračuna u prvom polugodištu 2023. godine te uzimajući u obzir dodatne troškove novih paketa mjera Vlade Republike Hrvatske za zaštitu od inflacije kao i troškove za sanaciju posljedica olujnog nevremena, do konca 2023. godine u državnom proračunu će s jedne strane, na pojedinim skupinama rashoda biti potrebno osigurati dodatna sredstva, dok će s druge strane, uslijed određenih ušteda na pojedinim skupinama rashoda vjerojatno biti moguće napraviti i određene preraspodjele.

U prvom polugodištu 2023. godine opći je proračun prema nacionalnoj metodologiji ostvario višak u iznosu od 1,1 milijarde eura (ili 1,5% BDP-a). Pritom je razlika ukupnih prihoda i rashoda državnog proračuna u prvoj polovici 2023. pozitivna (višak od 566 mil. eura ili 0,8% BDP-a) u odnosu na prvo polugodište 2022. godine (manjak od 464

mil. eura). Nadalje, izvanproračunski korisnici državnog proračuna ostvarili su višak od 306 milijuna eura (ili 0,4% BDP-a), dok su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te županijske uprave za ceste zabilježile višak od 236 milijuna eura (ili 0,3% BDP-a). Ukupni dug je na kraju lipnja 2023. godine iznosio 47,6 mlrd. eura i bio je za 2 mlrd. eura (ili 4,4%) veći u odnosu na lipanj 2022. godine, dok je udio duga opće države na kraju lipnja 2023. godine iznosio je 64% BDP-a, što predstavlja smanjenje za 4 postotna boda u odnosu na lipanj 2022. godine.

Podaci o izvršenju državnog proračuna u prvoj polovici 2023. godine ukazuju kako se prihodi državnog proračuna dobro ostvaruju, čime bi se i ukupno planirani proračunski prihodi na razini cijele 2023. mogli također ostvariti u skladu s projekcijama. Istodobno je ostvaren i rast rashoda državnog proračuna, u prvom redu kao posljedica visoke inflacije i mjera Vlade. Takve okolnosti predstavljaju značajne rizike u smislu daljnjeg porast rashoda, što bi u slučaju materijalizacije negativnih rizika i znatnijeg usporavanja gospodarskog rasta moglo znatno narušiti stanje hrvatskih javnih financija. Stoga, Povjerenstvo naglašava važnost kontinuiranog praćenja i sagledavanja fiskalne pozicije hrvatskog gospodarstva, kao i povećanja raspoloživog fiskalnog prostora, kako bi fiskalna politika u slučaju usporavanja gospodarskog rasta i ostvarenja nepredviđenih fiskalnih rizika mogla promptno i učinkovito djelovati.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić