

Zagreb, 14. studenog 2023.

26. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2024. godinu i projekcija za 2025. i 2026. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na svojoj 23. sjednici održanoj 14. studenog 2023. godine razmotrilo Prijedlog državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2024. godinu i projekcija za 2025. i 2026. godinu (dalje u tekstu: Prijedlog) koji je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) usvojila 9. studenog 2023. godine na svojoj 262. sjednici.

Prema prijedlogu Državnog proračuna za 2024. godinu koji se temelji na Nacrtu proračunskog plana za 2024. godinu, očekivanja i prognoze za 2024. godinu ukazuju na slična makroekonomska kretanja kao i u 2023. godini, ali će nastavak snažnog rasta proračunskih rashoda utjecati na značajno povećanje proračunskog manjka u 2024. godini. Povjerenstvo ukazuje da u slučaju ostvarenja predviđenih povoljnih makroekonomskih kretanja neće doći do znatnijeg pogoršanja srednjoročne fiskalne održivosti, već je predviđeno daljnje smanjivanje relativnog udjela javnog duga. Iako u 2024. godini dolazi do pogoršanja fiskalnih pokazatelja (uz ekspanzivnu fiskalnu politiku u povoljnim uvjetima), naglašava se pozitivan trend planiranog nastavka smanjenja udjela javnog duga u BDP-u u idućem razdoblju. Stoga, Povjerenstvo poziva Vladu RH da ograniči donošenje fiskalnih mjera s trajnim učinkom na rashode te ustraje na onim strukturnim reformama i ulaganjima potrebnim za povećanje stope potencijalnog rasta. S obzirom da se makroekonomska perspektiva vrlo brzo može promijeniti i dovesti do usporavanja gospodarske aktivnosti, Povjerenstvo ističe nužnost odgovornog upravljanja hrvatskim javnim financijama u nadolazećem srednjoročnom razdoblju.

Makroekonomske projekcije

Povjerenstvo je 13. listopada 2023. godine potvrdilo makroekonomske projekcije koje su poslužile kao podloga za izradu Nacrta proračunskog plana za 2024. godinu, kojim je definiran makroekonomski i fiskalni okvir u 2024. godini. Hrvatsko se gospodarstvo u 2023. pokazalo otpornim zbog visokog udjela usluga (recesija je ograničena na industrijski sektor, dok je prisutna pojačana potražnja za uslugama) i snažnijeg investicijskog ciklusa kojemu zamašnjak daju EU sredstva. Ostvarenje gospodarskog rasta, usprkos visokoj inflaciji, posljedica je snažnog realnog rasta domaće potražnje i povoljnih kretanja na tržištu rada. U nadolazećem razdoblju, kojeg karakterizira sličan makroekonomski okvir kao i u 2023. godini s razmjerno pozitivnim gospodarskim

kretanjima, predviđa se rast BDP-a po nižim stopama u odnosu na rast u razdoblju 2015.-19., te se u 2024. očekuje porast realnog BDP-a od 2,8%, u 2025. od 2,7% te 2,5% u 2026. godini. Inflacija bi u 2024. godini trebala usporiti, prvenstveno kao posljedica ublažavanja inflacijskih pritisaka cijena hrane i pića te temeljne inflacije, a i kretanje deflatora BDP-a bilježi znatnije usporavanje u 2024. godini.

Dok su gospodarske prognoze pozitivne, iako su makroekonomske projekcije i dalje izložene pojačanoj neizvjesnosti i negativnim rizicima, s druge strane, fiskalne prognoze manje su optimistične, jer se u 2024. godini očekuje veći proračunski manjak nego 2023. godine, koji je dijelom rezultat potrebe usklađivanja rasta plaća s inflatornim pritiscima, kao i posljedičnog usklađivanja mirovina te potrebe zaštite ranjivih skupina društva. Stoga, u ovakvim okolnostima značajno je očuvati odgovarajuću razinu investicija te provedbu strukturnih reformi u svrhu jačanja potencijalnog rasta i otpornosti hrvatskog gospodarstva. Glavni vanjski makroekonomski rizici koji bi mogli ugroziti rast u 2024. godini su oštrije usporavanje rasta u EU, zadržavanje više stope inflacije, restriktivni uvjeti financiranja, rat u Ukrajini te geopolitički izazovi sukoba na Bliskom istoku. Ključni domaći rizici uključuju moguće usporavanje gospodarskih aktivnosti kod hrvatskih najvažnijih trgovačkih partnera (osobito njemačkog) što bitno utječe na smanjenje inozemne potražnje.

Iz tablice 1. vidljivo da makroekonomske projekcije Vlade ne odstupaju značajnije od drugih projekcija. Pritom, posljednja dostupna projekcija Europske komisije iz svibnja ne odražava najnovija kretanja.

Tablica 1. Usporedba makroekonomskih projekcija Vlade RH, MMF, HNB i EK

	<i>Vlada RH</i>				<i>MMF</i>			<i>HNB</i>			<i>EK</i>	
	<i>(studenj)</i>				<i>(listopad)</i>			<i>(rujan)</i>			<i>(svibanj)</i>	
	2022.	2023.	2024.	2025.	2023.	2024.	2025.	2023.	2024.	2025.	2023.	2024.
BDP realni rast	6,3	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	2,7	2,9	2,6	2,6	1,6	2,3
Indeks potrošačkih cijena (CPI)	10,8	8,0	3,1	2,4	8,6	4,2	2,5	8,8*	4,7*	2,4*	6,9*	2,2*
Stopa nezaposlenosti	7,0	6,1	5,7	5,3	6,3	5,9	-	6,3	6,0	5,6	6,6	6,1

Izvor: Vlada RH, MMF, HNB, EK

*HIPC

Ocjena Prijedloga Državnog proračuna za 2024. godinu i projekcija za 2025. i 2026. godinu

Prijedlog državnog proračuna za 2024. godinu u odnosu na 2023. godinu ukazuje na 3% veće javne prihode te 11% veće javne rashode. Prihodovna strana državnog proračuna u razdoblju od 2024. do 2026. određena je projiciranim kretanjem gospodarskih aktivnosti, fiskalnim učinkom mjera Vlade RH za zaštitu kućanstava i gospodarstva od rasta cijena, poreznim izmjenama te promjenama u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje. Ukupni prihodi državnog proračuna u 2024. godini planirani su u iznosu od 28,5 mlrd eura, te 30,1 mlrd eura u 2025. odnosno 30,6 mlrd eura u 2026. godini. Porezni prihodi u 2024. projicirani su u iznosu od 16,1 mlrd

eura (rast za 4,2% u odnosu na 2023.). U 2025. očekuje se njihov daljnji rast za 5% (na 16,9 mlrd eura) odnosno 4% u 2026. (na 17,6 mlrd eura). Značajan učinak na proračun imaju i prihodi iz EU-a, koji u 2024. iznose 3,6 milijardi eura, te 3,9 mlrd eura u 2025. odnosno 3,3 milijardi eura u 2026. Projekcije prihoda od doprinosa temeljene su na kretanju rasta nominalnih bruto plaća i zaposlenosti, kao i učinku izmjena i dopuna Zakona o doprinosima, pa tako u 2024. planirani prihodi od doprinosa iznose 4,6 mlrd eura (rast od 5,4%), 4,9 mlrd eura u 2025. te u 2026. 5,1 mlrd eura.

Ukupni rashodi državnog proračuna u 2024. godini planirani su u iznosu od 32,6 mlrd eura i u odnosu na plan za 2023. viši su za 3,3 mlrd eura (ili 11,2%), dok su u 2025. planirani na razini od 33,3 mlrd eura, a u 2026. na razini od 32,9 mlrd eura. Dok rashodi poslovanja u 2024. rastu za 14,5%, rashodi za nabavu nefinancijske imovine rastu 43% zbog povećanih izdvajanja rashoda koji se financiraju iz EU zbog provedbe EU projekata. Povećanje rashoda najvećim je dijelom rezultat povećanja rashoda za zaposlene (1,5 mlrd eura, a pri tom rashodi za zaposlene (financirani iz ostalih izvora) povećavaju se u odnosu na tekući plan 2023. godine prvenstveno radi uključivanja općih bolnica i njihovih prihoda i rashoda u državni proračun), za mirovinska primanja uslijed indeksacije mirovina (1,1 mlrd eura), socijalnih rashoda, nastavka obnove i sanacije šteta uslijed potresa, ulaganja u energetske obnovu i modernizaciju željezničke infrastrukture, servisiranja troškova javnog duga te izdvajanja za HZZO. Socijalne naknade pri tom čine najvažniju rashodnu kategoriju opće države i iznose 12,7% BDP-a te su najvećim dijelom određene rashodima za mirovine (9,9% BDP-a), dok se druga najveća kategorija rashoda odnosi na naknade zaposlenima (12,1% BDP-a).

S druge strane, smanjuju se izdvajanja za provedbu projekata financiranih iz Europskih strukturalnih i investicijskih fondova kao posljedica završetka programskog razdoblja 2014. - 2020. te razdoblja korištenja sredstava Fonda solidarnosti Europske unije, plaćanja naknade štete i troškova arbitražnog postupka po presudi INA-MOL te otklanjanja poremećaja na domaćem tržištu energije budući se ova mjera Vlade u skladu s preporukama Europske komisije planira provoditi do konca ožujka 2024.

U strukturi rashoda, najznačajniju skupinu čine naknade građanima i kućanstvima (u koje ulaze i sredstva za mirovine) s udjelom od 32% u 2024. te se očekuje njihov daljnji rast (za 17% u 2024., te za 2,5% u 2025. i 3,4% u 2026.). Rashodi za zaposlene bi nakon rasta od 17% u 2023. godini, u 2024. trebali porasti za 32%, i to u prvom redu kao posljedica dogovorenog povećanja plaća u javnom sektoru. Materijalni rashodi bi se u 2024. godini povećali u odnosu na tekući plan 2023. godine za 374,2 milijuna eura ili 13%, i to poglavito radi uključivanja prihoda i rashoda 22 opće (županijske) bolnice i ustanove u zdravstvu u državni proračun. Financijski rashodi (kamate za izdane vrijednosne papire, kamate za primljene zajmove i ostali financijski rashodi) projicirani su u skladu sa stanjem uvjeta na financijskim tržištima tj. troškovima servisiranja javnog duga te rastu u projiciranom razdoblju od 2024.-2026. godine.

Sukladno navedenom, u 2024. godini u usporedbi s 2023. očekuje se blago pogoršanje fiskalne pozicije RH. Naime, prema nacionalnoj metodologiji državni proračun će u 2024. godini rezultirati manjkom u iznosu od čak 4,1 mlrd eura (ili 5% BDP-a) te se u 2025. planira njegovo smanjenje na 3,7%, odnosno 2,5% BDP-a u 2026. godini. Istovremeno, izvanproračunski korisnici bilježit će višak (0,1% BDP-a u

2024. i 2025. godini te 0,04% BDP-a u 2026.), kao i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (0,3% BDP-a u 2024., 0,2% BDP-a u 2025. i 0,1% BDP-a u 2026.).

Prema metodologiji ESA 2010 na razini opće države u 2024. godini očekuje se značajno pogoršanje fiskalne pozicije i povećanje manjka s planiranih 235 mil. eura (ili 0,3% BDP-a) na 1,5 mlrd eura (ili 1,9% BDP-a), dok je u 2025. manjak proračuna opće države projiciran na razini od 1,6% BDP-a, te 1,5% BDP-a u 2026. godini. Unatoč pogoršanju proračunske pozicije, u uvjetima snažnog nominalnog rasta BDP-a u razdoblju 2024.-26. očekuje se nastavak smanjenja udjela javnog duga u BDP-u (s 60,7% BDP-a u 2023. na 58% BDP-a u 2024., 56,6% BDP-a u 2025. te 55,5% BDP-a u 2026.), čime bi bili ispunjeni kriteriji proračunskog manjka odnosno duga sukladno odredbama Pakta o stabilnosti i rastu (*manjak proračuna opće države ne smije premašiti 3% BDP-a, a javni dug 60% BDP-a*).

Stav i ocjena fiskalne politike

U 2020. godini je aktivacijom opće klauzule o odstupanju od proračunskih pravila (*general escape clause*) definiranih Paktom o stabilnosti i rastu, državama članicama EU po prvi puta dana mogućnost pružanja fiskalnih poticaja gospodarstvima kako bi se ublažili snažni negativni utjecaji nastali pojavom epidemije COVID-19. Tako je u travnju 2020. temeljem Zakona o fiskalnoj odgovornosti Povjerenstvo za fiskalnu politiku dalo preporuku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila te je vlada usvojila Odluku o privremenom odgađanju primjene nacionalnih fiskalnih pravila. U ožujku 2023. godine Europska komisija je u Smjernicama fiskalne politike za 2024. godinu u zemljama EU podsjetila na planirano deaktiviranje opće klauzule s krajem 2023. godine, jer je prema njenim procjenama gospodarstvo EU izašlo iz razdoblja snažne ekonomske krize, ostvarivši razine ekonomske aktivnosti iz razdoblja prije pandemije. Pritom je najavila postizanje političkog dogovora oko novog sustava ekonomskog upravljanja do kraja godine, što je ugrađeno i u specifične preporuke Vijeća iz lipnja 2023. godine.

Kako je temeljna zadaća Povjerenstva razmatranje i procjena fiskalnih rizika sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, Povjerenstvo ističe da se hrvatsko gospodarstvo tijekom srednjoročnog proračunskog horizonta nalazi u pozitivnoj fazi poslovnog ciklusa koji se ogleda u pozitivnom jazu BDP-a, te da se unatoč povećanju proračunskog manjka u 2024. godini on kreće ispod razine od 3% BDP-a te da se relativni udio javnog duga smanjuje. Stoga, Povjerenstvo naglašava da vlada u narednom razdoblju mora pratiti ekonomska ostvarenja te kontinuirano analizirati održivosti javnih financija, jer se u slučaju neostvarivanja ovako projiciranog rasta, javlja mogućnost povećanja manjka proračuna opće države u 2024. godini. Projicirano povećanje proračunskog manjka na 1,9% BDP-a u 2024. godini, povećava i strukturni saldo na 2,3% BDP-a (uz pozitivan scenarij gospodarskog rasta po stopi od 2,8%), ali je u 2025. i 2026. godini projicirano njegovo smanjenje, kada bi se trebao vratiti na razinu srednjoročnog fiskalnog cilja. Ciklički prilagođeni saldo pokazuje snažnije

smanjenje, posebice u 2025. i 2026. godini, kada se očekuje da će biti aktivna i nova fiskalna pravila.

Povjerenstvo naglašava da udio javnog duga u BDP-u, uz privremeno povećanje u pandemijskoj 2020. godini, bilježi kontinuirano smanjenje. Vlada je iskoristila povoljno razdoblje visoke inflacije za snažno smanjenje ovog udjela te se očekuje da će se već u 2024. udio javnog duga spustiti ispod fiskalnog kriterija od 60% BDP-a propisanog u Ugovoru o funkcioniranju EU. Imajući sve to u vidu, Povjerenstvo zaključuje kako će pravilo duga biti ispunjeno tijekom cijelog razdoblja 2024.-26. godine. No, unatoč znatnom smanjenju udjela javnog duga u BDP-u, njegova nominalna visina ostaje visoka, pa predstavlja izvor ranjivosti za hrvatsko gospodarstvo i dugoročnu održivost javnih financija. Veličina opće države mjerena udjelom u BDP-u je visoka te stoga Povjerenstvo upozorava da je nužno javne rashode držati pod kontrolom, tim više što se projicirana gospodarska perspektiva brzo može promijeniti i u slučaju jačeg usporavanja gospodarske aktivnosti javne financije će biti izložene većim rizicima.

Povjerenstvo ukazuje da u slučaju ostvarenja predviđenih povoljnih makroekonomskih kretanja neće doći do znatnijeg pogoršanja srednjoročne fiskalne održivosti, već je predviđeno daljnje smanjivanje udjela javnog duga. Nadalje, Povjerenstvo naglašava kako je fiskalnu politiku u vrijeme visoke inflacije izuzetno teško voditi, jer ona u prvoj fazi pozitivno djeluje na proračun povećanjem prihoda uz sporiji rast rashoda, dok u drugoj fazi rashodi rastu snažnijom dinamikom od prihoda. Upravo takva kretanja odražava i Prijedlog proračuna za 2024. godinu zbog čega Povjerenstvo poziva Vladu da kontrolira održivost javnih financija, posebice rast rashoda, kako on ne bi počeo gušiti gospodarstvo i doveo do naglog pogoršanja fiskalnih pokazatelja u slučaju usporavanja gospodarskog rasta. Posebno je važno držati se fiskalnih smjernica EK i preporuka Vijeća vezanih uz rast neto rashoda.¹

Kao i mnogo puta do sada, Povjerenstvo upozorava na postojanje ozbiljnih, dugoročnih fiskalnih rizika koji se odnose na nepovoljna demografska kretanja vezana uz starenje stanovništva te smanjenje broja radno-aktivnog stanovništva, što stvara pritisak na održivost mirovinskog sustava, kao i na stanje nepodmirenih obveza u zdravstvenom sustavu, što se u konačnici odražava i na pitanje dugoročne održivosti hrvatskih javnih financija.

Zaključno, Povjerenstvo poziva Vladu da u što većoj mjeri povede računa o fiskalnim mjerama s učinkom na rast rashoda, te da ustraje na onim strukturnim reformama i ulaganjima koje će u najvećoj mjeri utjecati na povećanje stope potencijalnog rasta. U 2021. i 2022. godini hrvatsko je gospodarstvo ostvarilo relativno visoke stope gospodarskoga rasta te su ključni instrument održavanja hrvatske gospodarske aktivnosti bila sredstva EU fondova. Stoga je u narednom proračunskom razdoblju nužno što kvalitetnijim, razvojnim i reformskim projektima i sredstvima EU-a unaprijediti, modernizirati te digitalizirati hrvatsko gospodarstvo i time utjecati i na budući ekonomski rast i povećanje fiskalne održivosti RH. Povjerenstvo ističe realnu

¹ EK-ova predložena stopa rasta neto rashoda od 5,1% u 2024. odražava potencijalnu stopu rasta iz pravila rashoda. Vlada je u prijedlogu proračuna (prethodno Nacrtu proračunskog plana), proračun temeljila na rastu neto rashoda od 10,3%, odnosno 2 postotna boda BDP-a više od maksimalnog iznosa.

opasnost da se, ako hrvatsko gospodarstvo u srednjem roku značajnije ne poveća svoju produktivnost i konkurentnost privatnog i javnog sektora, smanjenjem priljeva europskih sredstava mogu pojaviti ozbiljne makroekonomske neravnoteže i stagnacija hrvatskog gospodarstva. Stoga, glavni cilj ekonomske, a time i fiskalne politike, mora biti konstantna težnja za održivim gospodarskim rastom, jer jedino takav rast može podržati (viši) javni dug i dugoročnu održivost javnih financija.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić