



**POVJERENSTVO
ZA FISKALNU
POLITIKU**

27. STAJALIŠTE POVJERENSTVA ZA FISKALNU POLITIKU

**O PRIJEDLOGU GODIŠNJEG
IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU
DRŽAVNOG PRORAČUNA
REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2023.
GODINU**

Zagreb, lipanj 2024. godine

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo), na svojoj je 25. sjednici održanoj 17. lipnja 2024. godine raspravilo Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2023. godinu koje je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) usvojila na svojoj 1. sjednici održanoj 20. svibnja 2024. godine.

Povjerenstvo ocjenjuje da je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada RH) povoljna makroekonomska kretanja u 2023. iskoristila za fiskalnu ekspanziju te je došlo do značajnog povećanja (nominalnih i realnih) rashoda državnog proračuna i konsolidirane opće države. Unatoč tome saldo opće države i dalje je ostao znatno ispod 3% BDP-a definiranih Paktom o stabilnosti i rastu, dok se uslijed inflacije i rasta BDP-a udjel javnog duga u BDP-u nastavio smanjivati. Povjerenstvo zaključuje da u 2023. godini nije pogoršana dugoročna održivost javnih financija, ali ukazuje na potrebu povratka protucikličkom karakteru fiskalne politike i primjene fiskalnih pravila.

Prethodne četiri godine obilježene su brojnim izvanrednim događajima na međunarodnoj razini kao što su pandemija COVID-a, rat u Ukrajini te sukobi na Bliskom Istoku, što je rezultiralo snažnim padom BDP-a u 2020. godini, a u 2022. i 2023. izraženim rastom globalnih cijena, posebno hrane i energenata, odnosno narušavanjem uobičajenog funkcioniranja globalnog i nacionalnih gospodarstva. Takvi izazovi zahtijevali su snažne odgovore nosioca ekonomskih i fiskalnih politika, pa je Europska unija (dalje u tekstu: EU) već u 2020. godini odgodila primjenu definiranih fiskalnih pravila kojima se prvenstveno ograničava i usmjerava veličina proračunskih deficita i javnog duga.

Na razini zemalja članica EU to je rezultiralo time da se oporavak gospodarstva od 2020. nadalje uvelike poticao fiskalnim mjerama, posebice izravnim transferima stanovništvu i gospodarstvu, što je dovelo do izraženog rasta iznosa proračunskih deficita. U 2022. i 2023. godini mjere su bile usmjerene na suzbijanje negativnog utjecaja visoke inflacije, pri čemu je iznos deficita, velikim djelom zbog znatno boljih trendova u gospodarstvima zemalja članica, bio znatno manji nego u 2020., ali je i dalje znatno premašivao vrijednosti iz razdoblja prije 2020.

Hrvatska je u razdoblju nakon 2020. godine bila jedna od država članica s najdinamičnijim oporavkom gospodarstva, na što je u početku najviše utjecao izražen rast izvoza usluga, odnosno turizam, potom i obilato korištenje sredstava EU fondova i rast robnog izvoza, a značajan doprinos dao je i rast osobne potrošnje. Osobna potrošnja je uz povoljne trendove u kretanju neto plaća, zaposlenosti, kreditne aktivnosti i doznaka iz inozemstva, podržana i s pet paketa Vladine pomoći stanovništvu namijenjenih suzbijanju posljedica visokog rasta cijena.

Prije izbivanja pandemije Hrvatska je konsolidirala svoje javne financije i provodila konzervativnu fiskalnu politiku, čime je ostvarila fiskalni prostor za vođenje protucikličke fiskalne politike tijekom krize. Uz pomoć znatnog priljeva sredstava iz EU fondova i ostvarenog rasta ukupne potražnje Hrvatska je, unatoč uvedenim fiskalnim mjerama usmjerenih borbi protiv

posljedica negativnih šokova, brzo ispravila svoje fiskalne neravnoteže, ostvarila znatno niže razine deficita opće države u odnosu na prosjek država članica EU i odmah nakon 2020. ostvarila značajno smanjenje javnog duga. Takva razborita fiskalna politika pridonijela je i ostvarenju uvjeta za uvođenje eura kao službene valute u 2023. godini.

Fiskalna politika u 2023. godini odvijala se u uvjetima rasta BDP-a od 3,1% (drugi najveći u EU), usporene, ali i dalje visoke inflacije od 8,1% (bila je nešto viša nego na razini EU), pozitivnim kretanjima na tržištu rada, kao i nastavkom pružanja fiskalnih mjera potpore (u cilju zaštite kućanstva i gospodarstva od utjecaja visokih cijena). Stoga su u 2023. znatno povećani porezni prihodi i socijalni doprinosi u odnosu na 2022. godinu, ali i u odnosu na izvorni plan za 2023., što je Vlada RH u najvećoj mjeri iskoristila za smanjenje planiranog deficita državnog proračuna, ali i za znatno povećanje naknada građanima i kućanstvima te tekućih naknada unutar općeg proračuna. Takvo postupanje, rezultiralo je time da je fiskalna politika bila i jedan od izvora ekspanzije domaće potražnje i rasta.

Ocjena fiskalnih politika i pravila temelji se na Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa (dalje u tekstu: ESA 2010) koji za Hrvatsku izrađuje Državni zavod za statistiku. Ostvareni fiskalni pokazatelji za 2023. prema ESA 2010 pokazuju snažan rast rashoda konsolidirane opće države, pri čemu je taj rast bio nešto veći nego kod prihoda te znatno veći nego u prethodnom razdoblju. Pritom su i prihodi i rashodi rasli znatno brže od nominalnog rasta BDP-a, koji je iznosio visokih 11,8%, čime je njihov udio u BDP-u značajno povećan. Uslijed toga u 2023. ostvaren je manjak proračuna opće države od -0,7% BDP-a, ali je unatoč tomu zbog rasta BDP-a zadržan pozitivan trend nastavka smanjenja udjela javnog duga u BDP-u. S druge strane, strukturni je saldo, koji iskazuje fiskalnu poziciju u odnosu na ciklična kretanja gospodarstva, u 2023. pogoršan i prema izračunu EK iznosio je -1,8% BDP-a.

U 2024. i 2025. očekuje se nastavak rasta uz slabljenje inflacijskih pritisaka, a time i smanjenje njihovog učinka na javne prihode, kao i nestanak učinka negativnih šokova na rashode. S obzirom da su i [nova fiskalna pravila](#) usvojena i u primjeni od 2024. godine, Povjerenstvo za fiskalnu politiku naglašava da bi javne financije trebale zadržati poticajnu ulogu za gospodarski rast, ali bi istovremeno trebale ići u smjeru svođenja strukturnog deficita u opće ciljane okvire od najviše 1,5% BDP-a prema novousvojenim pravilima. Takva bi fiskalna politika u „dobrim vremenima“ trebala omogućiti stvaranje rezervi za njezino jače protucikličko djelovanje u budućim kriznim razdobljima koji će zasigurno doći.

Ocjena izvršenja državnog proračuna za 2023.

Podaci o izvršenim prihodima i rashodima državnog proračuna prema nacionalnoj metodologiji (Tablica 2. u Prilogu) pokazuju da su ukupni prihodi u 2023. bili 20,1% ili 4,6 milijardi eura veći nego u 2022., na što je utjecao daljnji rast gospodarske aktivnosti, ali i nastavak snažnog rasta cijena (Tablica 1. u Prilogu). Među prihodima poslovanja koji su ostvarili rast od 20,8% (ili za 4,7 milijardi eura) u odnosu na 2022. godinu, najviše se isticao rast prihoda od PDV-a (za 2,5 milijarde eura ili gotovo 20%), prihoda od pomoći ili konkretnije prihodi od različitih programa i fondova EU (rast za nešto više od 800 milijuna eura ili 28,4%), te prihoda od doprinosa za socijalno osiguranje (rast za 582 milijuna eura ili 15,3%).

Ukupni rashodi su pod znatnim utjecajem inflacije također povećani za 4,9 milijardi eura, a najizraženiji rast od 1,3 milijarde eura zabilježen je kod naknada građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i drugih naknada. Unutar te stavke izdaci za mirovine i druga mirovinska primanja povećani su za 994 milijuna eura ili 16,0%. Osim toga, povećane su i pomoći unutar općeg proračuna (za 602 milijuna eura), rashodi za zaposlene (za 519 milijuna eura), subvencije trgovačkim društvima u javnom i izvan javnog sektora te poljoprivrednicima i obrtnicima (za 484 milijuna eura), te rashodi za nabavu nefinancijske imovine, pretežno građevinskih i poslovnih objekata (rast za 446 milijuna eura). Dio rashoda za nefinancijsku imovinu odnosio se na sanaciju šteta od potresa koji su za 2023. godinu procijenjeni na 1,8 milijardi eura.

Takva kretanja prihoda i rashoda rezultirala su deficitom državnog proračuna po nacionalnoj metodologiji od -729 milijuna eura (porast za 288 milijuna eura u odnosu na 2022.).

Povoljna makroekonomska kretanja u 2023. godini rezultirala su s dvije izmjene i dopune državnog proračuna u lipnju i listopadu 2023. (Tablica 2. u Prilogu). U odnosu na izvorni plan proračuna, kada je Ministarstvo financija rast BDP-a za 2023. procjenjivalo na 0,7%, inflaciju na 5,7% te rast osobne

potrošnje na niskih 0,4%, prihodi su povećani za 10,1% (ili 2,5 milijarde eura), a ukupni rashodi za 5,4% (ili 1,4 milijarde eura) pa je deficit državnog proračuna bio 1,1 milijardu eura manji u odnosu na izvorni plan za 2023.

U odnosu na izvorni plan na prihodnoj strani najviše su pozitivno „iznenadili“ porezni prihodi čije je ostvarenje bilo 16,7% veće (ili 2,2 milijarde eura), dok su najviše „podbacili“ planirani prihodi od pomoći (pretežno sredstva EU) koji su bili 18,2% manji (ili 906 milijuna eura). Rast ukupnih prihoda rezultirao je i znatnim povećanjem rashoda, posebice naknada građanima i kućanstvima koje su porasle za 9,4% (ili za 756 milijuna eura).

Temeljem svega navedenog, Povjerenstvo zaključuje kako je ostvarenje državnog proračuna u 2023. godini u značajnijoj mjeri ovisilo od ostvarenih makroekonomskih kretanja te pojedinih izvanrednih čimbenika, što se prije svega odnosi na nastavak provedbe mjera pomoći stanovništvu uvedenih zbog izrazitog rasta cijena u 2022., povećanu dinamiku obnove potresom pogođenih područja, ali i na predizbornu godinu, koju uobičajeno obilježavaju određena proračunska popuštanja.

Opisana kretanja državnog proračuna u 2023. utjecala su i na kretanje prihoda, rashoda i konsolidiranog salda opće države. Pri tome su osjetno povećani prihodi (17,4%), a po još većoj stopi i rashodi (19,4%) opće države pa je došlo do blagog pogoršanja fiskalnih pokazatelja. Točnije, uz deficit državnog proračuna prema nacionalnoj metodologiji od -1,0% BDP-a njegovi izvanproračunski korisnici 2023. su završili u suficitu od 0,5% BDP-a, jednako kao i jedinice lokalne i područne samouprave i njihovi izvanproračunski korisnici. Tako je ostvaren suficit konsolidiranog proračuna opće države koji je prema nacionalnoj metodologiji iznosio 0,04% BDP-a.

Prema ESA 2010 metodologiji deficit konsolidirane opće države u 2023. iznosio je i -0,7% BDP-a (ili -528,3 milijuna eura) i u odnosu na 2022. koja je završila u suficitu od 0,1% BDP-a, predstavlja izraženije pogoršanje.

Nadalje, u 2023. smanjen je i udio javnog duga u BDP-u na 63,0% BDP-a (Slika 2. u Prilogu). Odnosno, pod utjecajem snažnog nominalnog rasta

BDP-a od navedenih 11,8% udio duga je u 2023. u odnosu na 2022. smanjen za 4,8 postotna boda odnosno 4,9 postotna boda u odnosu na izvorni plan za 2023. kada je predviđano njegovo smanjenje na 67,9% BDP-a.

Ovakvim kretanjima ispunjeni su kriteriji proračunskog manjka i javnog duga definirani odredbama Pakta o stabilnosti i rastu, odnosno ostvaren je deficit opće države manji od 3% BDP-a, dok se udio javnog duga nastavio smanjivati prema granici od 60% BDP-a.

U 2023. godini i dalje je vrijedila odgoda primjene fiskalnih pravila na temelju "opće klauzule o odstupanju" od pravila definiranih Paktom o stabilnosti i rastu. Usvajanjem navedene klauzule državama članicama omogućilo se privremeno udaljavanje od prethodno definiranih fiskalnih ciljeva (fiskalnih pravila), ali pod uvjetom da to ne ugrožava srednjoročnu fiskalnu održivost. Stoga se i unatoč suspenziji prate i analiziraju pokazatelji fiskalne održivosti, a oni pokazuju da je u 2023. godini došlo do blagog pogoršanja.

Strukturni saldo konsolidirane opće države predstavlja višak ili manjak opće države koji isključuje cikličke ekonomske učinke te učinke jednokratnih i privremenih mjera na prihode i rashode, a prema izračunu EK došlo je do njegovog povećanja s 1,2% u 2022. na 1,8% BDP-a u 2023. (Slika 3. u Prilogu). Temeljem tih podataka Povjerenstvo ponovno ukazuje da Vlada uslijed privremene odgode primjene fiskalnih pravila nije iskoristila ovaj pokazatelj kako bi sagledala karakter fiskalne politike u odnosu na kretanje gospodarstva, te ga nije niti prikazala u prilogu godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna – izvještaja o primjeni fiskalnih pravila.

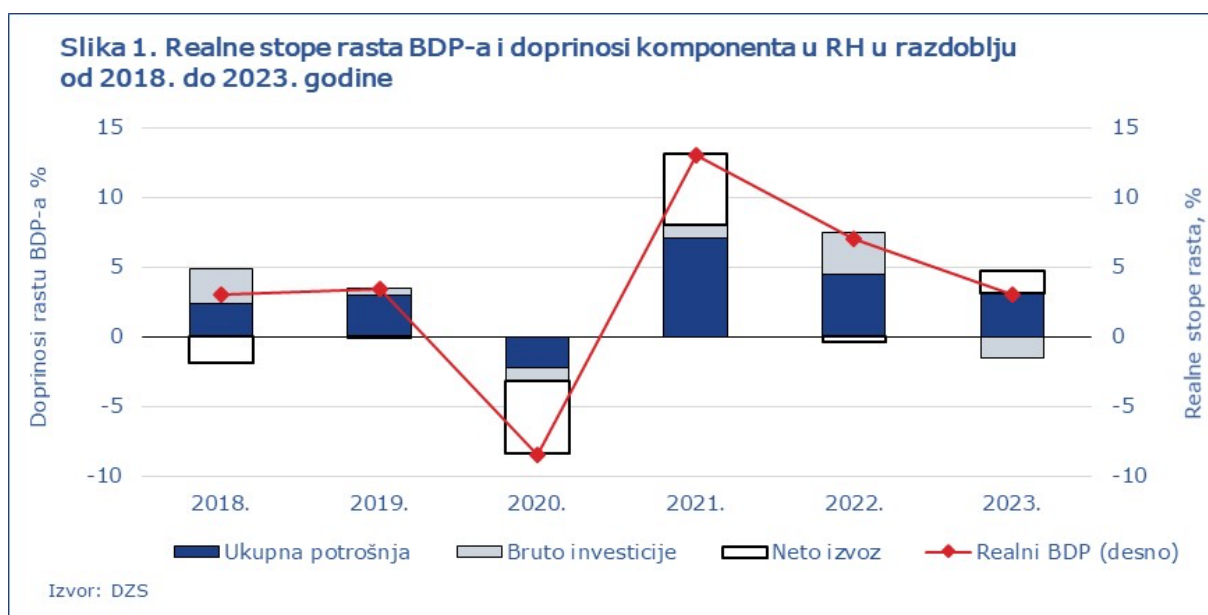
Drugim riječima, fiskalna je politika u 2023. godini iskoristila povoljna gospodarska kretanja za povećanje javne potrošnje. S obzirom da se državna potrošnja teško smanjuje, nastavak ovakve fiskalne politike će s velikom vjerojatnošću u budućnosti rezultirati izraženijim proračunskim deficitima, posebice u godinama usporenog rasta ili pada BDP-a, što upozorava na potrebu dodatne prilagodbe.

Tablice i slike

Tablica 1. Kretanje realnih stopa BDP-a u EU i RH i prikaz stopa rasta njegovih komponenti za RH u razdoblju od 2018. do 2023. godine

KATEGORIJA / GODINA	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
BDP EU, realne stope rasta %	2,1	1,8	-5,6	6,0	3,5	0,4
BDP RH, realne stopa rasta, %	3,0	3,4	-8,5	13,0	7,0	3,1
Osobna potrošnja	3,4	4,1	-5,2	10,6	6,7	3,0
Potrošnja države	2,2	2,8	3,5	3,1	2,7	6,6
Bruto investicije u fiksni kapital	3,9	9,0	-5,0	6,6	0,1	4,2
Izvoz roba i usluga	3,6	6,8	-23,2	32,7	27,0	-2,9
Uvoz roba i usluga	7,4	6,7	-12,3	17,3	26,5	-5,3
Rast potrošačkih cijena, % (inflacija)	1,5	0,8	0,1	2,6	10,8	8,0

Izvor: DZS, Eurostat



Tablica 2. Kretanje i projekcija odabranih pokazatelja prihoda i rashoda državnog proračuna i donesenih rebalansa u razdoblju od 2020. do 2023. g. (prema nacionalnoj metodologiji), u mlrd. EUR

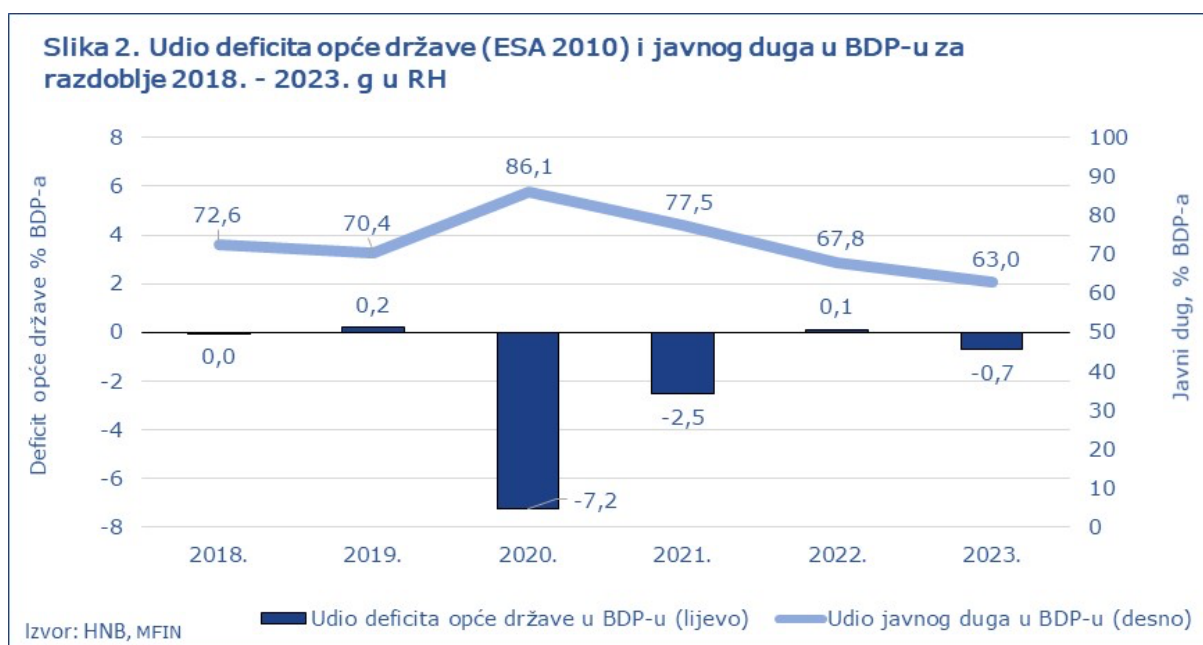
KATEGORIJA / GODINA	2020.	2021.	2022.	2023.			2023.	Rast, '23./'22., %
				Izvorni plan	Izmjene i dopune I	Izmjene i dopune II		
Prihodi	17,5	20,4	22,8	24,9	26,6	27,7	27,4	20,1
Prihodi poslovanja	17,4	20,4	22,6	24,8	26,5	27,6	27,3	20,8
Prihodi od poreza	9,7	11,1	13,0	13,3	14,3	15,5	15,5	19,3
Porez na dobit	1,2	1,1	1,6	1,6	2,0	2,4	2,4	51,4
PDV	6,3	7,6	8,8	9,1	9,7	10,3	10,3	16,9
Trošarine	1,9	2,2	2,3	2,2	2,2	2,4	2,4	6,7
Doprinosi	3,0	3,4	3,8	4,0	4,3	4,3	4,4	15,3
Pomoći	2,4	2,9	3,2	5,0	5,0	4,6	4,1	28,4
Prihodi od imovine	0,4	0,4	0,3	0,3	0,6	0,7	0,7	121,3
Prihodi od pristojbi	0,5	0,8	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	15,8
Prihodi od prodaje nefin. Imovine	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	-63,1
Rashodi	20,4	22,4	23,2	26,7	28,1	29,3	28,1	20,9
Rashodi poslovanja	19,7	21,4	22,2	24,7	26,1	27,4	26,6	19,9
Rashodi za zaposlene	3,0	3,2	3,4	3,8	3,8	3,9	3,9	15,4
Materijalni rashodi	1,9	2,4	2,6	2,7	2,7	2,9	2,8	10,5
Financijski rashodi	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,6
Subvencije	1,9	1,6	1,1	1,5	1,7	1,9	1,6	42,4
Pomoći	4,1	5,3	5,4	6,2	6,5	6,8	6,6	23,7
Naknade građanima i kućanstvima	6,8	7,0	7,5	8,0	8,5	9,0	8,8	17,2
Ostali rashodi	0,9	0,9	1,2	1,6	1,8	1,9	1,8	46,3
Rashodi za nabavu nefin. imovine	0,6	1,0	1,1	1,9	2,0	1,9	1,5	41,6
Ukupni manjak/višk proračuna	-2,9	-2,0	-0,4	-1,8	-1,5	-1,6	-0,7	-

Izvor: MFIN

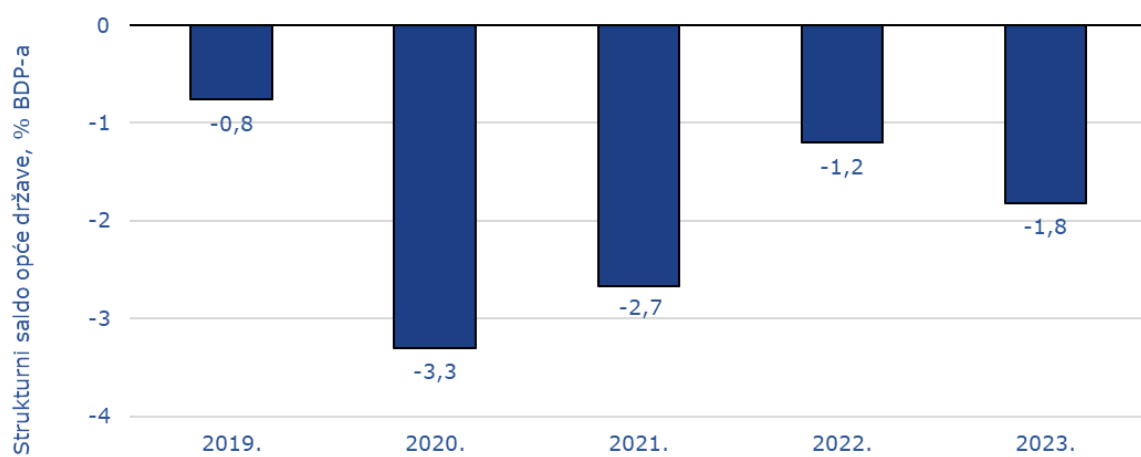
Tablica 3. Kretanje i projekcija odabranih pokazatelja gospodarstva i fiskalne politike od 2020. do 2023. g.

KATEGORIJA / GODINA	2020.	2021.	2022.	2023.			2023.
				Plan	Reb. I	Reb. II	
Realni rast BDP-a i procjene u trenutku donošenja, %	-8,5	13,0	7,0	0,7	2,2	2,8	3,1
Rast potrošačkih cijena i procjene u trenutku donošenja, %	0,1	2,6	10,8	5,7	6,6	8,0	8,0
Ukupni manjak/višk opće države, % BDP-a, nacionalna metodologija	-	-3,6	0,2	-2,3	-1,4	-1,8	0,0
Ukupni prihodi opće države, ESA 2010, % BDP-a	46,0	45,2	44,5	-	-	-	46,7
Ukupni rashodi opće države, ESA 2010, % BDP-a	53,3	47,7	44,4	-	-	-	47,4
Ukupni manjak/višk opće države ESA 2010, % BDP-a	-7,2	-2,5	0,1	-2,2	-0,7	-0,3	-0,7
Javni dug, % BDP-a	86,1	77,5	67,8*	67,9	62,6	60,7	63,0

Izvor: HNB, MFIN; *u razdoblju donošenja plana za 2023. g. procjena za 2022. g. je iznosila 70,2% BDP-a



Slika 3. Udio strukturnog salda opće države u BDP-u za RH za razdoblje 2019.-2023.



Izvor: EK (proljetne projekcije svibanj 2024.)