



**POVJERENSTVO
ZA
FISKALNU POLITIKU**

31. STAJALIŠTE POVJERENSTVA ZA FISKALNU POLITIKU

O PRIJEDLOGU GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2024. GODINU

Izdavač:

Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Za izdavača:

*prof. dr. sc. Sandra Krtalić
predsjednica Povjerenstva*

Adresa:

*Boškovićeve 23
10000 Zagreb*

Telefon:

+385 1 6341 070

Službena Internet stranica:

www.pfp.hr

E-mail:

info@pfp.hr

U okviru primjene Zakona o fiskalnoj odgovornosti (ZOF) (NN 111/18, NN 83/23) u Republici Hrvatskoj definirano je i provedeno osnivanje stalnog, neovisnog i samostalnog fiskalnog tijela Povjerenstva za fiskalnu politiku koje ima obvezu obavljati poslove iz svog djelokruga i nadležnosti određenih navedenim Zakonom.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku je neovisna institucija čija je temeljna zadaća nadzirati javne financije radi osiguranja njihove dugoročne održivosti i njihovog unaprjeđenja, pri čemu ima ulogu supervizora nad provođenjem fiskalne politike države u cijelosti. Povjerenstvo zagovara javnost i promiče kulturu fiskalne odgovornosti u provođenju fiskalne politike u Republici Hrvatskoj kroz neovisnu analizu fiskalne politike i poticanje stručnih rasprava o fiskalnoj politici.

SADRŽAJ

1	MAKROEKONOMSKI OKVIR U 2024.....	3
2	FISKALNI OKVIR U 2024.....	4
3	OCJENA IZVRŠENJA DRŽAVNOG PRORAČUNA ZA 2024.....	7

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo), na svojoj je 6. sjednici na daljinu održanoj 28. svibnja 2025. godine raspravilo Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2024. godinu kojeg je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) usvojila na svojoj 92. sjednici održanoj 22. svibnja 2025. godine.

Analizirajući 2024. godinu može se zaključiti da su realna gospodarska kretanja bila povoljnija od prethodnih očekivanja, dok je stopa inflacije bila i dalje povišena. Ipak, relativno povoljne makroekonomske okolnosti, koje su pogodovala rastu fiskalnih prihoda, nisu u dovoljnoj mjeri iskorištene za jačanje fiskalne konsolidacije te fiskalne otpornosti. Štoviše, fiskalna pozicija koja se počela blago pogoršavati u 2023. godini, značajnije se pogoršala u 2024.

Fiskalna politika je u 2024. godini djelovala prociklično i ekspanzivno, pri čemu su fiskalna kretanja u 2024. godini rezultirala ostvarenjem proračunskog manjka opće države od -2,4% BDP-a, po ESA 2010 metodologiji. Vlada se tijekom 2024. godine u vođenju fiskalne politike okrenula većoj ekspanzivnosti, koja dolazi do izražaja kod rasta rashoda za zaposlene i socijalnih naknada.

Snažan oporavak gospodarske aktivnosti u razdoblju 2021. - 2023. godine koji je utjecao na značajno smanjenje udjela javnog duga u BDP-u nastavljen je i u 2024. godini. Omjer javnog duga i BDP-a dosegnuo je 57,6 % te je u odnosu na 2023. godinu smanjen za 4,2 postotna boda. Međutim, nominalni javni dug i dalje raste, a relativno smanjenje primarno je rezultat rasta nominalne gospodarske aktivnosti.

Republika Hrvatska nije iskoristila povoljno razdoblje gospodarskog rasta za stvaranje fiskalnih rezervi, već je dopustila da se proračunski rashodi dinamično povećavaju usporedno s rastom gospodarstva. Ovakvo postupanje pojačava ekonomske cikluse i stvara rizik od značajno većih proračunskih manjkova te smanjenje fiskalnog prostora za djelovanje u budućim razdobljima ekonomskog usporavanja ili krize. Stope gospodarskog rasta mogle bi u narednom razdoblju biti osjetno niže u odnosu na razdoblje 2022. - 2024. kada je ostvaren brži i veći rast (prosječna stopa rasta realnog BDP-a iznosila je 4,8 %), stoga je u narednom razdoblju nužno se vratiti odgovornoj i protucikličkoj fiskalnoj politici te jačanju fiskalne discipline.

Također, interni i eksterni fiskalni izazovi zahtijevaju pozornost i proaktivno upravljanje. Interni fiskalni rizici prvenstveno proizlaze iz strukturnih slabosti i demografskih trendova te je ključno osigurati da se ne stvaraju trajni financijski pritisci koji se ne mogu održati bez strukturnih reformi. Otpornost javnih rashoda na smanjivanje umanjuje fleksibilnost fiskalne politike, jer jednom kada se povećaju plaće u javnom sektoru ili socijalne naknade vrlo ih je teško smanjiti. Budući da se na taj način fiksira visoka razina rashoda, a koja će biti prisutna i u lošim ekonomskim vremenima, odnosno u razdobljima

ekonomskog usporavanja, i proračunski manjak će biti izraženiji, a manevarski prostor za stabilizacijske mjere ograničen. Postavlja se i pitanje kvalitete i učinkovitosti povećane javne potrošnje. Značajno povećanje rashoda trebalo bi rezultirati adekvatnim povećanjem produktivnosti javnog sektora i snažnijim dugoročnim gospodarskim rastom. U protivnom rizik je da se fiskalni prostor ne koristiti produktivno.

Osim internih, javne financije izložene su i nizu eksternih rizika: riziku ponovnog ubrzanja inflacije zbog geopolitičkih tenzija, usporavanju globalnog gospodarskog rasta, geopolitičkoj nestabilnosti, trendovima u kretanju globalnih kamatnih stopa te naposljetku klimatskim promjenama koje će predstavljati sve veći dugoročni teret za javne financije.

Povjerenstvo ističe da je Republika Hrvatska u 2024. zadovoljila oba glavna fiskalna pravila iz Pakta o stabilnosti i rastu (dalje u tekstu: Pakt), odnosno manjak opće države ispod 3 % BDP-a i javni dug ispod 60 % BDP-a. Međutim, Povjerenstvo naglašava da u preventivnom dijelu Pakta postoji i niz dodatnih kriterija koji nisu zadovoljeni. Tako je ostvareno značajno pogoršanje strukturnog salda na -3,3 % BDP-a, dok bi prema novim fiskalnim pravilima ciljani okvir strukturnog manjka trebao biti do najviše 1,5 % BDP-a.

1 MAKROEKONOMSKI OKVIR U 2024.

Usprkos prevladavajućoj krhkosti međunarodnog gospodarskog okruženja, hrvatsko gospodarstvo se i u 2024. godini pokazalo kao dinamično i otporno te je ostvaren snažan rast (stopa rasta je iznosila 3,9 % i bila je među najvišim u Europskoj uniji). Hrvatski gospodarski rast u 2024. godini baziran je na snažnom doprinosu domaće potražnje, prvenstveno osobne potrošnje te bruto investicija u fiksni kapital, čiji su oporavak i dinamika u najvećoj mjeri omogućeni financijskom potporom iz EU fondova. Svoj doprinos ostvarenom rastu dala je i državna potrošnja te robni izvoz, dok su istodobno negativan utjecaj na ostvareni rast imali pad vrijednosti izvoza usluga te znatnije povećanje vrijednosti uvoza roba i usluga.

U kontekstu rasta BDP-a bitno je naglasiti i snažnu ulogu fiskalne politike u 2024. godini. Ona se u velikoj mjeri koncentrirala na povećanje naknada zaposlenim u državnim i javnim službama, djelomično na porezno rasterećenje svih plaća i primitaka, kao i na povećanje raznih oblika naknada građanima i kućanstvima. Provedba Nacionalnog plana oporavka i otpornosti omogućila je korištenje EU sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost prvenstveno namijenjenih za razne oblike investicija. Nadalje, tržište rada je u 2024. ostalo snažno, iako ga i dalje obilježava nedostatak radne snage te porast broja stranih radnika. Ukupno je u 2024. godini bilo

zaposleno 206.529 stranih radnika, što čini 12,3 % ukupnog broja zaposlenih. Godišnja stopa nezaposlenosti za dobnu skupinu od 15 do 64 godine iznosila je 5,1 %, pri čemu je došlo do njezinog smanjenja u odnosu na 2023. godinu za 0,9 postotnih bodova.

U skladu s europskim trendovima, nastavljeno je usporavanje rasta cijena te je inflacija ublažena u odnosu na prethodne dvije godine. Inflacija mjerena indeksom potrošačkih cijena (IPC) u 2024. godini iznosila je 3 %, ali je ostala nešto izraženija u odnosu na većinu drugih članica EU27 (mjereno HICP-om). Takvo kretanje inflacije u najvećoj je mjeri bilo posljedica rastuće potražnje, pogotovo kada su usluge u pitanju, pa je rast cijena roba u odnosu na prethodnu godinu iznosio 2,0 %, a usluga 5,9 %. Pri tome se kod roba isticao rast cijena prehrambenih proizvoda, a kod usluga rast cijena u ugostiteljstvu. Rast cijena bi bio i izraženiji da Vlada u 2024. godini nije nastavila provedbu mjera zaštite stanovništva i djela gospodarstva od rasta cijena, stoga su cijene najvažnijih energenata za potrošače i dalje bile ograničene, kao i maloprodajne cijene pojedinih osnovnih proizvoda.

2 FISKALNI OKVIR U 2024.

Republika Hrvatska je u razdoblju 2015. - 2019. provela značajnu fiskalnu prilagodbu (to je razdoblje uglavnom obilježilo i dobro funkcioniranje postojećih fiskalnih pravila) čime je ostvaren fiskalni prostor za poticanje gospodarstva i pružanje pomoći stanovništvu u razdoblju kriza 2020. - 2023. godine. Unatoč relativno visokom gospodarskom rastu, Republika Hrvatska bilježi osjetno povećanje manjka opće države u 2024., a isto se projicira i za 2025. godinu, što ukazuje na ponovno fiskalno opuštanje. U 2024. godini Vlada se odlučila za nastavak ekspanzivne i procikličke fiskalne politike iz prethodne godine, sa snažnim naglaskom na socijalnoj dimenziji. Naime, uz očekivani utjecaj nastavka relativno dinamičnog rasta BDP-a i nešto izraženije inflacije na umjereni rast prihoda državnog proračuna, Vlada je već prvim planom proračuna predvidjela znatno povećanje proračunskih rashoda, kao i manjka državnog proračuna te njegovog udjela u BDP-u.

Po ESA 2010 metodologiji pokazatelji govore da je u 2024. godini nastavljen trend njihovog pogoršanja iz 2023. godine, iako je manjak opće države manji od očekivanog tj. planiranog drugim planom proračuna (rebalansom) u listopadu. Ostvareni fiskalni pokazatelji za 2024. godinu pokazuju snažan rast rashoda konsolidirane opće države, pri čemu je taj rast bio nešto veći nego kod prihoda te znatno veći nego u prethodnim godinama. Prihodi opće države prema ESA 2010 metodologiji iznosili su u 2024. godini 39,1 milijardu eura ili 45,6 % BDP-a i povećani su za 3,2 milijarde eura ili 8,9 % u odnosu na prethodnu godinu pod najvećim utjecajem rasta prihoda od poreza i doprinosa. Ukupni rashodi su dosegli iznos od 41,1 milijardu eura ili 48,0 % BDP-a, odnosno 4,6

milijarde eura ili 12,6 % više nego u prethodnoj godini, na što je najviše utjecao rast rashoda za zaposlene te socijalne naknade.

Uz gotovo stagnantan udio prihoda opće države u BDP-u prema ESA 2010 u zadnje dvije godine došlo je do prilično izraženog povećanja udjela rashoda u BDP-u s 45,0 % u 2022. na 48,0 % u 2024. godini. Također, u vidu treba imati da transferi iz fondova EU često prikrivaju uobičajeno protuciklično kretanje udjela rashoda opće države u BDP-u (kad BDP raste udio rashoda bi se trebao smanjivati), stoga je dobro promatrati i ukupne rashode umanjene za rashode financirane iz ovih izvora. Tako iskazani rashodi jasno pokazuju da je ekspanzivna fiskalna politika u 2024. godini, već drugu godinu za redom rezultirala dvoznamenkastim godišnjim rastom ukupnih rashoda umanjenih za rashode pokrivene pomoćima EU od 15,8 %. Stoga se i udio ovako definiranih rashoda u bruto domaćem proizvodu dodatno povećao na 46,0% ili za 2,4 postotna boda u odnosu na 2023. godinu, odnosno skoro dva puta više nego u 2023. kada je zabilježeno povećanje od 1,3 postotna boda.

Navedeno je rezultiralo negativnim trendom u kretanju salda opće države koji je iz viška od 0,1 % BDP-a u 2022. prerastao u manjak od -2,4 % BDP-a (razlika od 2,5 p.b.) i to u razdoblju relativno dinamičnog i visokog rasta gospodarstva. Povećanje manjka pretežno je uzrokovano većim rashodima za plaće u javnom sektoru i socijalne naknade – osobito za mirovine. Ujedno, ostvarenje manjka u 2024. godini niže je u odnosu na novi plan za 2024. godinu kada se predviđao manjak od -2,6% BDP-a (Tablica 3. u Prilogu). Sličan negativan trend zabilježen je i kod primarnog i kod strukturnog salda. Primarni saldo, koji eliminira utjecaj troškova zaduživanja (kamata) na rashode, iz viška od 1,5 % BDP-a u 2022. godini, te 0,9 % u 2023., u 2024. godini prešao je u primarni manjak u visini od -0,8 % BDP-a. Posebno zabrinjava znatno pogoršanje strukturnog salda što ukazuje na trajni nesklad između prihoda i rashoda, a ne samo na cikličke utjecaje. Strukturni saldo (prilagođen za utjecaj ekonomskog ciklusa i jednokratnih mjera) u zadnje dvije godine bilježi povećanje s -1,1 % BDP-a u 2022. na -3,3 % (Europska komisija) u 2024. godini.

Dotle je omjer javnog duga i BDP-a dosegnuo 57,6 % u 2024. te se predviđa daljnje smanjenje na 56,3 % u 2025. u kontekstu stabilnog nominalnog rasta BDP-a (Slika 2. u Prilogu). Udio javnog duga je na godišnjoj razini smanjen za 4,2 postotna boda u odnosu na 2023. godinu kada je iznosio 61,8 % BDP-a. Međutim, nominalno se javni dug u 2024. godini povećao u odnosu na 2023. godinu za milijardu eura. Manji rast duga opće države u odnosu na visinu manjka opće države proizlazi iz depozita ostvarenih prethodne godine, koji su se koristili za financiranje manjka proračuna opće države u 2024. godini.

Slijedom navedenog proizlazi zaključak prema kojem je u 2024. godini fiskalna politika djelovala u kontekstu vrlo povoljnih makroekonomskih kretanja, obilježenih snažnim gospodarskim rastom, niskom nezaposlenošću i kontrolom inflacije. Unatoč tome što je manjak opće države ostvaren na nešto nižoj razini od plana iz listopada, i što su

relativni pokazatelji javnog duga i manjka ostali unutar referentnih granica odredba Pakta, ukupno izvršenje proračuna pokazalo je značajno povećanje proračunske potrošnje. Takva usmjerenost fiskalne politike, s naglaskom na povećanje rashoda za zaposlene i socijalne naknade, kratkoročno je pridonijela jačanju domaće potražnje i poboljšanju životnog standarda stanovništva. Međutim, najveći rizik takve fiskalne politike leži u njezinom procikličkom karakteru s obzirom da je u povoljnom razdoblju poticala dodatnu potrošnju umjesto da stvara fiskalne rezerve.

Vlada je na povoljnu dinamiku prihoda reagirala snažnim povećanjem rashoda, što je povećalo fiskalni rizik. S obzirom na inherentnu otpornost državne potrošnje na smanjivanje, ovakva putanja povećava vjerojatnost proračunskih manjkova u budućim godinama usporenog rasta ili ekonomske kontrakcije. To posljedično ograničava fiskalni prostor za protucikličko djelovanje u kriznim razdobljima i ugrožava dugoročnu održivost javnih financija, namećući hitnu potrebu za prilagodbom, točnije potrebu za povratkom protucikličkom karakteru fiskalne politike i jačanju fiskalne discipline.

S obzirom da u 2024. godini više nije vrijedila privremena suspenzija fiskalnih pravila (uvedena za vrijeme pandemije COVID-19 te nastavljena zbog visoke globalne inflacije i ratnih zbivanja u Ukrajini), Republika Hrvatska je u 2024. zadovoljila oba glavna fiskalna pravila iz Pakta, odnosno manjak opće države ispod 3 % BDP-a i javni dug ispod 60 % BDP-a. Međutim, u preventivnom dijelu Pakta postoji i niz dodatnih kriterija koji nisu zadovoljeni. Ostvareno je značajno pogoršanje strukturnog salda (-3,3 % BDP-a) te bi prema novim fiskalnim pravilama u primjeni strukturni manjka trebao biti najviše 1,5% BDP-a.

Kako su Europski parlament i Vijeće Europske unije 29. travnja 2024. godine kroz reformu sustava ekonomskog upravljanja u EU usvojili nove propise kojima je izmijenjen okvir ekonomskog upravljanja u EU¹, nužno je izvršiti izmjene i u postojećem Zakonu o fiskalnoj odgovornosti. Rok za implementaciju tih izmjena u nacionalno zakonodavstvo ističe 31. prosinca 2025. godine.

Novi reformirani okvir gospodarskog upravljanja u EU-u (reaktivacija fiskalnih pravila) ključni je faktor oblikovanja javnih financija, pri čemu održivost javnog duga te održiv i uključiv rast postaju glavni ciljevi okvira. Novi okvir se odnosi na srednjoročno razdoblje te stavlja veći naglasak na različite fiskalne pozicije pojedinih država članica, omogućujući pristup fiskalnim pravilima koji je više prilagođen svakoj zemlji, uz istovremeno jačanje nacionalne odgovornosti za fiskalne politike. Revidirani okvir za ekonomsko upravljanje EU-a određuje da države članice čije su vrijednosti fiskalnog salda te javnog duga ispod referentnih vrijednosti od 3 % odnosno 60 % BDP-a,

¹ Uredba EU br. 2024/1263 o učinkovitom usklađivanju ekonomskih politika i nadzoru proračuna te ukidanje Uredbe Vijeća EU br. 1466/97 (preventivna uredba); Uredba br. 2024/1246 o izmjeni Uredbe EU br. 1467/97 i pojašnjenju provedbe postupka u vezi s prekomjernim deficitom (korektivna uredba), te Direktiva Vijeća EU br. 2024/1265 o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima u vezi s proračunskim okvirima

umjesto referentne putanje mogu zatražiti tzv. tehničku informaciju koja predstavlja fiskalne smjernice za pripremu nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana (dalje: Plan; NSSFP). Fokus se pritom pomiče na kontrolu rashoda, posebice postavljanjem ograničenja na rast neto nacionalno financiranih primarnih rashoda. U Planu se država obvezuje na kretanje neto rashoda u srednjem roku, čime se uvodi proračunsko ograničenje za vrijeme trajanja plana, od četiri do pet godina (ovisno o redovnom trajanju zakonodavnog razdoblja u državi članici). S obzirom da su joj proračunski manjak i javni dug ispod referentnih vrijednosti, Republika Hrvatska je svrstana u grupu članica EU-a koje su nakon reforme fiskalnih pravila u 2024. godini dobile tzv. tehničke informacije, odnosno blaže okvire za provedbu fiskalne politike u srednjoročnom razdoblju, kao i obvezujuću putanju za neto rashode. S obzirom da su nova fiskalna pravila u primjeni, Povjerenstvo naglašava da bi javne financije trebale zadržati poticajnu ulogu za gospodarski rast, ali i istovremeno ići u smjeru svođenja strukturnog manjka u opće ciljane okvire od najviše 1,5 % BDP-a prema novousvojenim pravilima. Takva bi fiskalna politika u povoljnom razdoblju trebala omogućiti stvaranje rezervi za njezino jače protucikličko djelovanje u budućim kriznim razdobljima.

Prema članku 22. Zakona o fiskalnoj odgovornosti u godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna opće države, osnovna zadaća Povjerenstva je razmatranje i procjena rizika primjene fiskalnih pravila. Međutim, na temelju odluke Vlade u 2024. godini vrijedila je privremena odgoda primjene fiskalnih pravila zbog izvanrednih okolnosti koje su nastale 2020. godine kad se proširila pandemija COVID-19. Zbog odgode primjene fiskalnih pravila Ministarstvo financija nije uz prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna Vladi dostavilo Izvještaj o primjeni fiskalnih pravila sukladno članku 10. Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

3 OCJENA IZVRŠENJA DRŽAVNOG PRORAČUNA ZA 2024.

Podaci o ostvarenim prihodima i rashodima državnog proračuna prema nacionalnoj metodologiji (Tablica 2. u Prilogu) pokazuju da su ukupni prihodi državnog proračuna ostvareni u iznosu od 30,5 milijardi eura, što je 0,6 % više od planiranog te su bili 11,5 % ili 3,1 milijardu eura veći nego u 2023. godini. Na navedenu je pojava nastao snažni nominalni rast BDP-a, ali i povoljna kretanja na tržištu rada, nastavak rasta cijena, kao i cjelogodišnji fiskalni učinci prihodnih mjera koje je 2023. i u prvom tromjesečju 2024. godine donijela Vlada u okviru paketa za zaštitu kućanstava i gospodarstva od rasta cijena.

U 2024. godini prihodi poslovanja porasli su za 11 % u odnosu na prethodnu godinu, dok su prihodi od prodaje nefinancijske imovine zabilježili rast od 197 %. Unutar ukupnih prihoda poslovanja, koji su povećani za 3 milijarde eura, najizraženiji doprinos došao je od prihoda od poreza na dodanu vrijednost (PDV), koji su porasli za 1,1

milijardu eura ili 11 %. Također je zabilježen snažan rast prihoda od trošarina od 16,6 %, poreza na dobit od 15,2 % te doprinosa za socijalno osiguranje, koji su na godišnjoj razini povećani za 610 milijuna eura ili 13,8 %.

S druge strane, prihodi od pomoći ostvareni su na razini od 95,5 % godišnjeg plana, ali su u 2024. godini manji za gotovo milijardu eura ili 23,9 % u odnosu na 2023. godinu, kao i prihodi od imovine koji su u odnosu na planirane vrijednosti ostvareni za 3 % više, ali su manji za 105,9 milijuna eura ili 14,5 % u odnosu na 2023. godinu.

Ukupni rashodi državnog proračuna u 2024. godini iznose 32,7 milijardi eura te su povećani za 4,6 milijardi eura ili 16,5 %, pri čemu je izražen rast rashoda poslovanja za 4,5 milijardi eura ili 17,1 % u odnosu na 2023. godinu. U strukturi rashoda poslovanja u 2024. godini najviše su povećani rashodi za zaposlene u iznosu od 1,8 milijardi eura ili 45 % što je rezultat isplate sredstava za provedbu cjelovite reforme sustava plaća koja je započela u 2023. godini ugovaranjem privremenih dodataka na plaću, a nastavljena je u 2024. godini stupanjem na snagu Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama. Za 1,7 milijardi eura ili 18,8 % povećane su naknade građanima i kućanstvima, a znatno su povećani i rashodi za subvencije, za 752 milijuna eura, odnosno 46,3 %, vezano uz provedbu mjera Vlade za zaštitu kućanstva i gospodarstva od rasta cijena. Prema detaljnijoj strukturi proračuna, na povećanje ukupnih rashoda utjecalo je povećanje rashoda za isplatu mirovina u iznosu od 1,1 milijarde eura, prvenstveno radi usklađivanja mirovina ostvarenih prema općim i posebnim propisima, povećanje naknada u socijalnoj skrbi u iznosu od 407,0 milijuna eura i to najvećim dijelom radi primjene Zakona o inkluzivnom dodatku, povećanje izdvajanja za materijalne rashode u iznosu od 399,3 milijuna eura ponajprije radi uključivanja 22 bolničke ustanove u državni proračun te troškovi povezani za provedbu mjera Vlade za zaštitu kućanstva i gospodarstva od rasta cijena u iznosu od 209,0 milijuna eura. Pored toga, na rashodovnu stranu državnog proračuna utjecali su i troškovi sanacije posljedica katastrofe uzrokovane potresima koji su pogodili Republiku Hrvatsku (područje Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske i Zagrebačke županije iz ožujka 2020. i potres na području Sisačko-moslavačke, Zagrebačke i Karlovačke županije iz prosinca 2020. godine) od 1,1 milijarde eura.

Takva kretanja prihoda i rashoda rezultirala su manjkom državnog proračuna po nacionalnoj metodologiji od -2,2 milijarde eura, odnosno za 1,49 milijardi eura većim nego u 2023. godini. Uz manjak državnog proračuna prema nacionalnoj metodologiji od -2,6 % BDP-a, izvanproračunski korisnici su u 2024. ostvarili višak od 0,04 % BDP-a ili 38,3 milijuna eura, jednako kao i jedinice lokalne i područne samouprave koje su ostvarile višak od 0,2 % BDP-a odnosno 208,5 milijuna eura. Tako je ostvareni manjak konsolidiranog proračuna opće države prema nacionalnoj metodologiji zabilježen u iznosu od 1,97 milijardi eura ili -2,3 % BDP-a (2,34 postotnih bodova veći u odnosu na 2023. godinu).

Konačno, Povjerenstvo ukazuje da postoje i dodatni rizici za buduću stabilnost i održivost javnih financija. Ovi se rizici mogu podijeliti na interne fiskalne izazove te eksterne (globalne prijetnje) koje zahtijevaju budnu pažnju i proaktivno upravljanje.

Interni fiskalni rizici proizlaze prvenstveno iz strukturnih slabosti, a jedan od najznačajnijih dugoročnih pritisaka predstavljaju demografske promjene, odnosno starenje stanovništva, koje neizbježno dovodi do povećanja rashoda za mirovinski i zdravstveni sustav. Unatoč tome što postoji stalna potreba poboljšanja položaja umirovljenika i ugroženih skupina stanovništva, ključno je osigurati da se ne stvaraju dugoročno neodrživi financijski pritisci na proračun opće države, a time i na njegov saldo.

Nadalje, otpornost javnih rashoda na smanjivanje umanjuje fleksibilnost fiskalne politike jer jednom kada se povećaju plaće u javnom sektoru ili socijalne naknade vrlo ih je teško smanjiti. Budući da se na taj način fiksira visoka razina rashoda, a koja će biti prisutna i u lošim ekonomskim vremenima, odnosno u razdobljima ekonomskog usporavanja ili pada, proračunski manjak će biti izraženiji, a manevarski prostor za stabilizacijske mjere ograničen. Postavlja se i pitanje kvalitete i učinkovitosti javne potrošnje. Ako značajno povećanje rashoda ne rezultira adekvatnim povećanjem produktivnosti javnog sektora ili poticanjem dugoročnog gospodarskog rasta, proizlazi da se fiskalni prostor ne koristi dovoljno produktivno. Konačno, iako je pozitivno da Republika Hrvatska koristi značajna EU sredstva za investicije, visoka ovisnost o EU sredstvima kakva je trenutno prisutna u Republici Hrvatskoj nosi određeni rizik, s obzirom da su ti izvori privremeni i njihovo će smanjenje u budućnosti zahtijevati vlastite, održive izvore financiranja kapitalnih projekata.

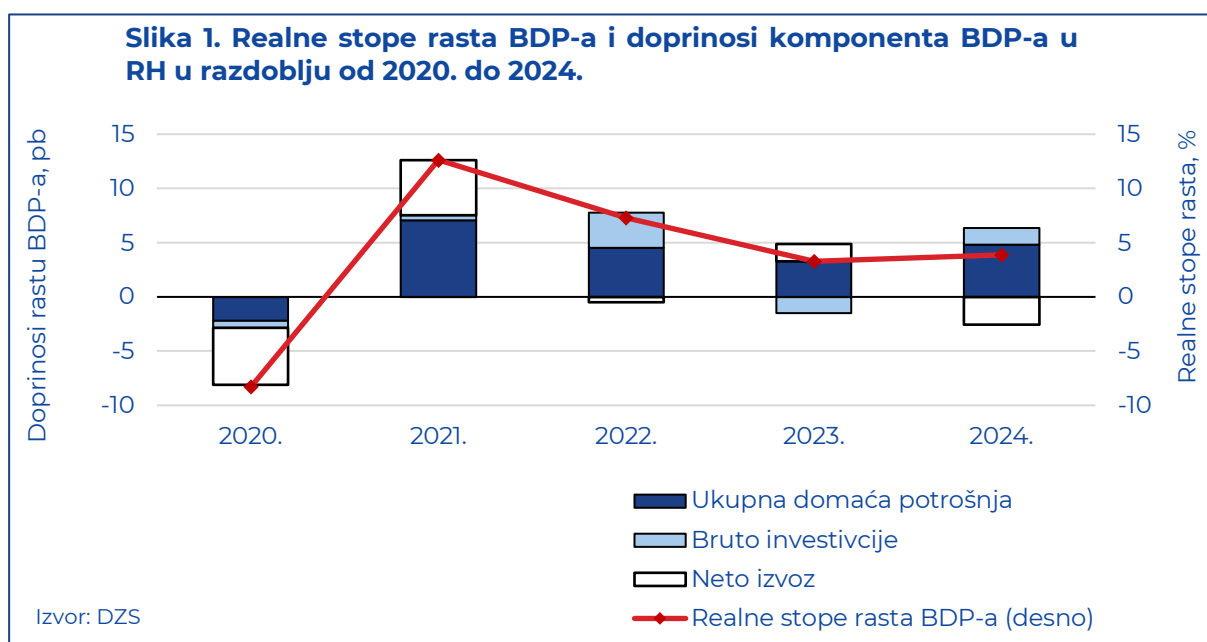
Naposljetku, fiskalne implikacije klimatskih promjena, uključujući troškove sanacije šteta od prirodnih katastrofa i ulaganja u zelenu tranziciju, predstavljaju sve veći dugoročni teret za javne financije.

Osim internim, javne financije izložene su i nizu eksternih rizika. Iako je inflacija u 2024. godini ublažena, rizik njezina ponovnog ubrzanja zbog geopolitičkih tenzija ili poremećaja u globalnim lancima opskrbe i dalje postoji, što bi ponovno vršilo pritisak na povećanje rashoda. Istodobno, i novi potencijalni energetske šokovi mogu dovesti do novih valova rasta cijena i potrebe za skupim državnim intervencijama. Usporavanje globalnog gospodarskog rasta, posebno u eurozoni, ključnom trgovinskom partneru Republike Hrvatske, predstavlja izravnu prijetnju hrvatskom izvozu i turizmu, što bi se također moglo negativno odraziti na proračunske prihode. Pored toga, trendovi globalnih kamatnih stopa ostaju rizik jer zaustavljanje pada ili rast kamatnih stopa na međunarodnim tržištima može značajno povećati troškove servisiranja javnog duga, neovisno o njegovom omjeru u BDP-u, smanjujući tako raspoloživi fiskalni prostor.

Tablica 1. Kretanje odabranih pokazatelja za EU i RH u razdoblju od 2020. do 2024.

KATEGORIJA / GODINA	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	Očekivanja MFIN / EK za 2024. kod donošenja proračuna
BDP EU27, realne stope rasta, %	-5,6	6,3	3,5	0,4	1,0	1,3
Inflacija EU27, HICP, %	0,7	2,9	9,2	6,4	2,6	3,5
BDP RH, realne stopa rasta, %	-8,3	12,6	7,3	3,3	3,9	2,8
Osobna potrošnja	-5,2	10,9	6,9	3,2	5,8	3,2
Državna potrošnja	3,4	2,8	2,2	7,1	7,0	2,5
Bruto investicije u fiksni kapital	-6,3	4,8	10,4	10,1	9,9	3,2
Izvoz roba i usluga	-23,2	32,7	27,0	-2,9	0,9	2,2
Uvoz roba i usluga	-12,3	17,3	26,5	-5,3	5,3	2,7
Rast potrošačkih cijena, % (inflacija)	0,1	2,6	10,8	8,0	3,0	3,1
Promjena broja zaposlenih, %	-0,7	2,1	2,8	2,7	1,9	1,8

Izvor: DZS, MFIN, Eurostat



Tablica 2. Ostvarenja prihoda i rashoda državnog proračuna u razdoblju od 2020. do 2024. i izmjene planova za 2024. (prema nacionalnoj metodologiji), u mlrd. EUR

KATEGORIJA / GODINA	2020.	2021.	2022.	2023.	Plan 2024.	Novi plan 2024.	2024.	Rast, % '24./'23.
Prihodi	17,46	20,45	22,79	27,37	28,52	30,33	30,50	11,5
Prihodi poslovanja	17,39	20,36	22,60	27,29	28,43	30,15	30,29	11,0
Prihodi od poreza	9,71	11,10	12,99	15,50	16,12	17,26	17,49	12,8
Porez na dobit	1,24	1,05	1,55	2,35	2,19	2,57	2,71	15,2
PDV	6,27	7,58	8,79	10,27	10,98	11,37	11,44	11,4
Trošarine	1,93	2,17	2,26	2,41	2,50	2,79	2,81	16,6
Doprinosi	3,02	3,35	3,80	4,39	4,56	5,00	4,99	13,8
Pomoći	2,41	2,92	3,17	4,07	3,64	3,24	3,10	-23,9
Prihodi od imovine	0,40	0,41	0,33	0,73	0,41	0,61	0,62	-14,5
Prihodi od pristojbi	0,51	0,82	0,63	0,73	0,71	0,86	0,93	27,6
Prihodi od prodaje roba i usluga	0,17	0,21	0,19	0,22	0,22	0,24	0,24	9,4
Prihodi iz proračuna (od HZZO-a)	1,09	1,44	1,37	1,54	2,63	2,68	2,64	71,2
Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	0,11	0,14	0,14	0,12	0,26	0,27	0,27	125,8
Prihodi od prodaje nefin. imovine	0,07	0,09	0,20	0,10	0,10	0,18	0,22	197,0
Rashodi	20,38	22,43	23,23	28,10	32,61	33,59	32,72	16,5
Rashodi poslovanja	19,73	21,45	22,16	26,58	30,52	31,72	31,12	17,1
Rashodi za zaposlene	3,04	3,21	3,38	3,90	5,21	5,72	5,66	45,3
Materijalni rashodi	1,90	2,39	2,55	2,82	3,23	3,37	3,22	14,2
Financijski rashodi	1,15	1,03	0,97	0,97	1,22	1,16	1,16	19,0
Subvencije	1,89	1,59	1,14	1,62	1,85	2,40	2,38	46,3
Pomoći	4,06	5,29	5,36	6,63	6,70	6,96	6,70	1,0
Naknade građanima i kućanstvima	6,82	6,99	7,52	8,81	10,45	10,43	10,48	18,8
Ostali rashodi	0,86	0,94	1,24	1,82	1,85	1,69	1,53	-16,0
Rashodi za nabavu nefin. imovine	0,65	0,99	1,07	1,52	2,09	1,87	1,60	5,4
Ukupni manjak/višak proračuna	-2,92	-1,99	-0,44	-0,73	-4,09	-3,25	-2,22	204,2
Ukupni manjak/višak % BDP-a	-5,7	-3,4	-0,7	-0,9	-5,0*	-3,9*	-2,6	-

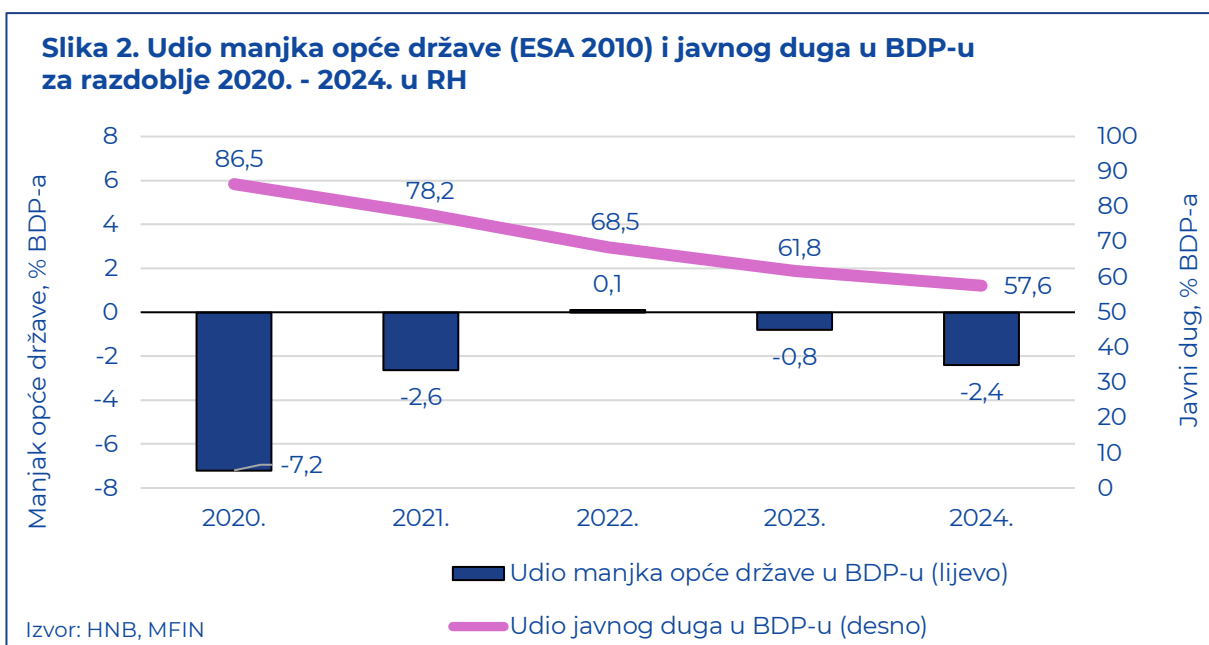
*udio u predviđenom BDP-u u trenutku prihvaćanja

Izvor: MFIN

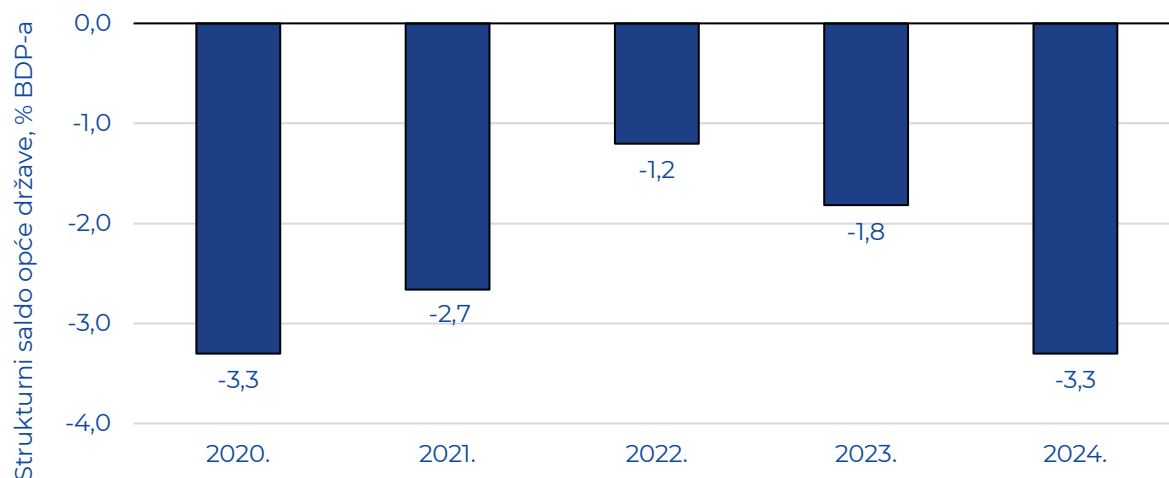
Tablica 3. Kretanje i projekcija BDP-a i odabranih pokazatelja fiskalne politike od 2020. do 2024.

KATEGORIJA / GODINA	2020.	2021.	2022.	2023.	Plan 2024.	Novi plan 2024.	2024.
Realni rast BDP-a i procjene u trenutku donošenja proračuna, %	-8,3	12,6	7,3	3,3	2,8	3,6	3,8
Ukupni prihodi opće države, ESA 2010, % BDP-a	46,4	45,5	45,1	46,0	-	-	45,6
Ukupni rashodi opće države, ESA 2010, % BDP-a	53,7	48,1	45,0	46,8	-	-	48,0
Ukupni manjak/višk opće države, % BDP-a, ESA 2010	-7,2	-2,6	0,1	-0,8	-1,9	-2,6	-2,4
Javni dug, % BDP-a	86,5	78,2	68,5	61,8	58,0	58,9	57,6

Izvor: HNB, MFIN



Slika 3. Udio strukturnog salda opće države u BDP-u za RH za razdoblje 2020.-2024.



Izvor: MFIN, EK