



REPUBLIKA HRVATSKA



POVJERENSTVO
ZA FISKALNU
POLITIKU

GODIŠNJE IZVJEŠĆE O RADU POVJERENSTVA ZA FISKALNU POLITIKU ZA 2022. GODINU

Zagreb, lipanj 2023. godine

Sadržaj

Uvodna riječ predsjednice Povjerenstva za fiskalnu politiku.....	3
1. Stav fiskalne politike i ocjena stanja javnih financija u 2022. godini.....	8
2. O Povjerenstvu za fiskalnu politiku.....	11
2.1. Pregled aktivnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku u 2022. godini u uspostavi nužnih (pred)uvjeta za funkcioniranje tijela.....	13
3. Stajališta Povjerenstva za fiskalnu politiku.....	16
3.1. Raspored sjednica i sastanaka Povjerenstva za fiskalnu politiku u 2022. godini	17
4. Kronološki opis aktivnosti Povjerenstva s naglascima.....	20
5. Javnost djelovanja Povjerenstva.....	26
6. Međunarodna suradnja.....	28
7. Financijsko izvješće.....	30
Prilozi: Stajališta Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2022. godinu	32
16. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu.....	32
17. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu i projekcija za 2023. godinu i 2024. godinu	35
18. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2022. godine.....	39
19. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu	46
20. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Nacrtu proračunskog plana Republike Hrvatske za 2023. godinu.....	52
21. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025. godinu	61

Uvodna riječ predsjednice Povjerenstva za fiskalnu politiku

Cijenjeni,

zadovoljstvo mi je predstaviti 3. (treće) Godišnje izvješće Povjerenstva za fiskalnu politiku koje opisuje rad i aktivnosti Povjerenstva u 2022. godini te komentira i daje osvrt na razvoj makroekonomske i fiskalne politike tijekom prošle godine, ističući važnost izazova i prioriteta za kratkoročno i srednjoročno razdoblje hrvatske fiskalne politike u ovim izazovnim vremenima.

Sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/18, dalje u tekstu: ZFO) Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) obvezno je svake godine izvijestiti Hrvatski sabor o svome radu i to za prethodnu godinu najkasnije do 1. srpnja tekuće godine. Rad Povjerenstva temelji se na Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, Zakonu o proračunu (NN 144/21) te Godišnjem planu i programu rada Povjerenstva. Glavne zadaće Povjerenstva odnose se na razmatranje i procjenu rizika primjene fiskalnih pravila, davanje nepristrane i sveobuhvatne ocjene, potvrdu makroekonomskih i proračunskih projekcija, kontinuirano praćenje ispunjavanja preporuka Vijeća Europske unije u svrhu rješavanja stanja prekomjernog proračunskog manjka i javnog duga te davanja mišljenja Vladi Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vladi RH) o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila u slučaju izvanrednih okolnosti.

Neovisne fiskalne institucije u Europskoj uniji (dalje u tekstu: EU), pa tako i hrvatsko Povjerenstvo za fiskalnu politiku, u 2022. godini radilo je u složenim i specifičnim okolnostima. Privremena odgoda primjene fiskalnih pravila koja je na snazi od 2020. godine, značajno je smanjila prostor za djelovanje kroz procjenu primjerenosti fiskalnih politika. U takvim okolnostima, nastavili smo se voditi prema općim preporukama Europske komisije u pogledu izbora mjera fiskalne politike koje trebaju biti usmjerene i privremene, kako bi se osigurala brza prilagodba fiskalnim pravilima kada nestanu izvanredne okolnosti i kada fiskalna pravila ponovno budu aktivna i u primjeni, što se očekuje tijekom iduće godine. S druge strane, Povjerenstvo je u 2022. godini uz postojeće aktivnosti, dobilo i dodatnu aktivnost, a to je potvrda makroekonomskih projekcija i ocjene proračunskih projekcija koje dodatno povećavaju obuhvat rada. U uvjetima povećane neizvjesnosti i ograničenosti resursa, Povjerenstvo je na temelju

realističnosti i kroz usporedbe s projekcijama drugih mjerodavnih inozemnih i domaćih institucija te sagledavanjem pogrešaka u predviđanjima iz ranijih godina provodilo analize i donosilo ocjene o projekcijama, što je dokumentirano u stajalištima Povjerenstva objavljenim tijekom 2022. godine.

Gledajući unatrag, nakon 2020. i 2021. odnosno dvije pandemijske godine koje su obilježili materijalizirani i značajni negativni makroekonomski rizici, 2022. godina započela je s optimističnim očekivanjima. Naime, posljedice epidemije bolesti COVID-19 počele su se smanjivati i očekivala se normalizacija uvjeta globalne opskrbe, uz umjerene inflatorne pritiske. Ekonomska baza trebala je poticati gospodarski rast, zbog visokog udjela štednje kućanstava, povoljnih uvjeta financiranja i implementacije EU instrumenta za oporavak i otpornost te poboljšanja uvjeta na tržištu rada. Međutim, s početkom ruske invazije na Ukrajinu u drugoj polovici veljače 2022. godine taj je optimizam brzo nestao, a pojavili su se novi izazov, kao što su: porast troškova energenata i cijena poljoprivrednih proizvoda te pritisak na rast cijena zbog nestašice materijala, opreme i radnika. Osim toga, uslijed rastućih inflacijskih očekivanja i središnje su banke započele sa zaoštavanjem uvjeta financiranja. Nepovoljna geopolitička situacija izazvana ratom u Ukrajini izazvala je brojne poremećaje i probleme europskom gospodarstvu, u prvom redu kao posljedica njegove ovisnosti o energentima, prvenstveno plina. Ovi su poremećaji značajno povećali inflatorne pritiske te smanjili kupovnu moć kućanstava, ali i poduzeća. Europska komisija je, kao odgovor na ovakav razvoj događaja, državama članicama omogućila isti stupanj fleksibilnosti koju su imale tijekom pandemije COVID-19, prvenstveno u pogledu korištenja ekspanzivne fiskalne politike i podupiranja svojih gospodarstava različitim fiskalnim mjerama.

Ovakva međunarodna kretanja utjecala su i na malu i otvorenu hrvatsku ekonomiju i njene gospodarske izgledе. Unatoč brojnim izazovima, hrvatsko je gospodarstvo u 2022. godini ostvarilo ekonomski rast veći od planiranog (6,3% u odnosu na planiranih 4,4%), te je takav snažni (nominalni i realni) rast (dvostruko viši od gospodarskog rasta na razini EU (3,5%)), povoljno utjecao na hrvatske javne financije u smislu porasta prihoda i smanjenja tereta javnog duga (omjera u BDP-u). Fiskalnu politiku je u 2022. godini uslijed snažnog porasta BDP-a te djelovanja visoke inflacije (Hrvatska je u 2022. godini zabilježila vrlo visoku stopu inflacije (10,8%)) i mjera usmjerenih na ublažavanje

posljedica rastućih cijena energenata, u velikoj mjeri obilježio i snažan porast poreznih prihoda. S tim u svezi, a kako bi se hrvatsko gospodarstvo zaštitilo od učinaka sve većih međunarodnih cijena energenata, te kako bi podržala gospodarski oporavak, Vlada RH uvela je snažne fiskalne mjere potpore. Saldo opće države prema ESA 2010 metodologiji bio je pozitivan te je ostvaren višak opće države od 261,9 milijun eura ili 0,4% BDP-a. Istodobno, udio javnog duga u BDP-u u odnosu na 2021. smanjen je za deset postotnih bodova (na 68,4% BDP-a) te se nastavak njegova smanjenja očekuje i u 2023. godini. Ako se nastave ovako pozitivna makroekonomska kretanja (trenutno je hrvatsko gospodarstvo u fazi pozitivnog jaza proizvodnje) nužno je nastaviti s daljnjim mjerama fiskalne konsolidacije i smanjenja javnog duga, unatoč izazovima s kojima će se hrvatsko gospodarstvo u budućnosti suočavati. Protuciklička fiskalna politika je u protekle tri godine odigrala važnu ulogu u umanjenju štete uzrokovane pandemijom korona virusa i posljedicama rusko-ukrajinskog rata te u stvaranju preduvjeta za gospodarski oporavak. U nadolazećem razdoblju treba nastaviti konzervativno planirati prihode, povećati kontrolu rashoda te osigurati provedbu nužnih strukturnih reformi. Posebno se to odnosi na unaprjeđenje, odnosno reorganizaciju kompletne javne uprave, povećanje efikasnosti i transparentnosti rada javnih društava te reforme u području obrazovanja i zdravstva kako bi se osigurao odgovarajući stupanj pripremljenosti gospodarstva za suočavanje s dugoročnim izazovima povezanim s klimatskim promjenama i digitalnom tranzicijom. U tom smislu, prioritet bi trebalo dati javnim ulaganjima, a pri financiranju ulaganja i reformi za poticanje rasta produktivnosti, nužno je u što većoj mjeri koristiti sredstva EU. Struktura javnih financija mora ostati poticajna za održivi rast i otpornost hrvatskog gospodarstva, a sve u cilju stvaranja fiskalnih rezervi za djelovanje u slučaju neke buduće krize.

Dodatno, u 2024. godini ponovno se počinju primjenjivati fiskalna pravila i Republika Hrvatska ih je kao članica Europske unije te sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti dužna poštivati. Očekivano ukidanje opće klauzule o odstupanju od 2024. godine znači da bi javne financije trebale ići u smjeru konsolidacije manjka prema srednjoročnom proračunskom cilju od 0,5%. U tom smislu, ključno je nastojati ograničiti pogoršanje strukturnog deficita te nominalno povećati nacionalno financirane neto primarne rashode, a kako bi se osiguralo poštivanje fiskalnih pravila potrebno je poboljšati i strukturni manjak. Stoga, fiskalna politika treba sadržavati protucikličnu komponentu,

zbog čega preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu, koji je prenesen u Zakon o fiskalnoj odgovornosti, zahtijeva snažniju prilagodbu (u dobrim fiskalnim vremenima).

Kako je 2022. godina bila prva godina rada Povjerenstva za fiskalnu politiku kao samostalnog i neovisnog tijela, s početkom 2022. godine započete su i ciljane aktivnosti usmjerene na uspostavu Ureda Povjerenstva kako bi Povjerenstvo moglo ispunjavati svoje zadaće definirane Zakonom o fiskalnoj odgovornosti i Zakonom o proračunu. Ovdje želim posebno istaknuti izazove s kojima se tijekom 2022. godine Povjerenstvo susretalo prilikom još uvijek tek započete uspostave Ureda Povjerenstva. Po upisu u Registar poslovnih subjekata, Povjerenstvo je započelo raditi na izmjenama i dopunama postojećeg Poslovnika o radu, pripremi dokumentacije vezane uz traženje odgovarajućeg poslovnog prostora, izradi vlastite mrežne stranice¹, osiguranju dostatnih financijskih sredstva za ostvarenje ciljeva te povjerenih zadaća, kao i osiguranju uvjeta vezanih uz unutarnji ustroj Ureda Povjerenstva u pogledu radnih mjesta i opisa poslova te broja službenika i namještenika. U razdoblju od travnja do studenog 2022. godine očekivalo se donošenje Uredbe Vlade RH o izmjenama i dopunama Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, na temelju koje bi se propisali posebni nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova u Povjerenstvu, no to je realizirano tek koncem studenog 2022. godine kada je predmetna Uredba objavljena u "Narodnim novinama" (br.139/22). Tek na temelju nje moguće je bilo donijeti Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Ureda Povjerenstva koji je preduvjet za početak procesa zapošljavanja. Nadalje, s obzirom da je za potrebe rada Ureda Povjerenstva potreban i poslovni prostor, Povjerenstvo se obratilo Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine i ono ga je Povjerenstvu dodijelilo koncem kolovoza 2022. godine. Međutim, dodijeljeni poslovni prostor uslijed situacije s potresom nije useljiv i ne odgovara osnovnim propisanim minimalnim standardima, pa ga je nužno u potpunosti obnoviti, urediti te opremiti.

No, unatoč svim ovim izazovima koji su se našli na putu osamostaljivanja i funkcionalne uspostave Ureda Povjerenstva, Povjerenstvo je i u 2022. zadržalo visok stupanj ažurnosti, stručnosti i kvalitete u obavljanju svojih zadaća te sam uvjeren da to nije utjecalo na rezultate i kvalitetu rada Povjerenstva.

¹ www.pfp.hr

Povjerenstvo je redovito objavljivalo svoja stajališta i davalo pouzdane informacije te ocjene održivosti javnih financija i stanja fiskalne politike, a o čemu je pravovremeno informiralo Hrvatski sabor i širu javnost. Sva stajališta, potvrde makroekonomskih projekcija te ostale informacije o aktivnostima objavljeni su na mrežnim stranicama Povjerenstva.

Na koncu, želim zahvaliti zastupnicima u Hrvatskom saboru, članovima Povjerenstva za fiskalnu politiku i njihovim matičnim institucijama te svim suradnicima Povjerenstva na poticajnoj suradnji te pruženoj pomoći i potpori u našem radu.

U lipnju 2023. godine

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić

1. Stav fiskalne politike i ocjena stanja javnih financija u 2022. godini

Protekle 2022. godinu obilježile su iznimno visoka inflacija, visok porast cijene energenata te pad realnih plaća i pouzdanja potrošača i poduzeća. Unatoč ovakvim okolnostima, hrvatsko je gospodarstvo u 2022. godini nadmašilo očekivanja zabilježivši snažan (realni i nominalni) rast unatoč vanjskim šokovima izazvanih ratom u Ukrajini, energetske šokovima i rekordno visokoj inflaciji koja je uslijedila. Ekonomski rast u 2022. godini pozitivno je utjecao na hrvatske javne financije u smislu povećanja javnih prihoda te smanjenja tereta javnog duga (mjenog udjelom u BDP-u). Naime, u 2022. godini ostvaren je 13,3%-tni rast ukupnih prihoda opće države. Rezultat je to snažnog porasta neizravnih poreza (zbog povećanja cijena, rasta osobne potrošnje te turističke aktivnosti) te dijelom i porasta izravnih poreza (poreza na dohodak i poreza na dobit) te smanjenja nezaposlenosti i povećanja zaposlenosti. S druge strane, rashodi proračuna opće države u 2022. porasli su za 6,6%, prvenstveno uslijed rasta rashoda za socijalne naknade i rashoda za naknade zaposlenima. Ujedno, zbog sporije provedbe projekata financiranih iz EU fondova u 2022. godini vidljivo je smanjenje investicijske aktivnosti.

Za ublažavanje negativnih ekonomskih posljedica na standard građana i poduzeća uslijed rasta cijena energenata i općenito u borbi protiv inflacije, Vlada RH donijela je tri privremena paketa/mjera pomoći koji su poslužili kao fiskalni stimulansi ukupnoj agregatnoj potražnji. Prvi paket mjera donesen je u veljači 2022. godine (s primjenom od 1. travnja 2022. godine), drugi, jesenski paket početkom rujna 2022. (s primjenom od 1. listopada 2022. godine), dok je treći paket usvojen 22. prosinca 2022. Sva ti paketa bili su primjereni trenutnim okolnostima i u okviru granica opravdanog državnog intervencionizma. Budući da uvođenje izvanrednih mjera uvijek utječe na promjenu položaja i stanja javnih financija, Povjerenstvo ih je u svojim stajalištima analiziralo te se o njima izjasnilo prilikom ocjene dostavljenih proračunskih dokumenata. Pritom je, među ostalim, unatoč njihovoj primjerenosti ukazalo i na nedovoljnu transparentnost procjene učinaka provedenih fiskalnih intervencija odnosno da nisu u potpunosti jasni i konkretizirani fiskalni učinci definiranih paketa mjera kako u kratkom, tako i u srednjem roku. Tim više, jer se navedeni troškovi usvojenih mjera neće sagledati jedino i isključivo kroz državni proračun, zbog čega je i iznimno složeno procijeniti

njihov (trajni) učinak. Navedenim je Povjerenstvo željelo povećati svijest nositelja ekonomske politike, ali i šire javnosti o rizicima za srednjoročnu i dugoročnu održivost javnih financija.

U situaciji kada je Opća klauzula o odstupanju od proračunskih/fiskalnih pravila i dalje na snazi, Povjerenstvo je više puta naglašavalo potrebu kontinuiranog praćenja i sagledavanja fiskalne pozicije hrvatskog gospodarstva, sve kako bi se omogućila prilagodba i osigurao kontinuitet provođenja odgovorne fiskalne politike u cilju dugoročne održivosti hrvatskih javnih financija. Ukoliko se u srednjem roku vodi razborita i uravnotežena proračunska politika, tada se u uvjetima recesije ostavlja dovoljno prostora za pravovremenu i odgovarajuću reakciju fiskalne politike. Nadalje, snažan gospodarski rast, koji je usto bio i veći od potencijalnog, u kombinaciji s povišenom inflacijom i uz povoljna proračunska ostvarenja rezultirao je smanjenjem tereta javnog duga i poboljšanjem zaduženosti države. Naime, u 2022. godini ostvaren je suficit konsolidirane opće države od 0,4% BDP-a, dok je konsolidirani dug opće države iznosio 68,4% BDP-a. Iako se u 2022. u odnosu na 2021. godinu visina javnog duga relativno značajno smanjuje (za deset postotnih bodova, ona je i dalje nominalno visoka), što predstavlja izvor ranjivosti hrvatskog gospodarstva i prijetnju dugoročnoj održivosti javnih financija. Pozitivna gospodarska kretanja iskorištena su za snažnu prilagodbu javnih financija, pa je strukturni saldo u 2022. godini iznosio -0,9% BDP-a, što je ispod srednjoročnog proračunskog cilja koji je određen na razini od -1,0%. Postojeća su fiskalna pravila, unatoč njihovoj nesavršenosti i privremenoj odgodi, značajno doprinijela većoj fiskalnoj disciplini i povećanju dugoročne održivosti javnih financija u zemljama članicama EU-a, pa tako i Hrvatske. Hrvatskoj, kao malom i otvorenom gospodarstvu potrebno je i nužno poštivati fiskalna pravila, bez obzira na njihovu trenutnu suspenziju i reviziju. Europska komisija intenzivno radi na njihovoj reformi te je iz dosadašnjih rasprava vidljivo kako bi upravo analiza održivosti javnog duga ubuduće trebala imati središnju ulogu u određivanju puta fiskalne prilagodbe i konsolidacije.

Unatoč tome što je fiskalna politika u 2022. godini omogućila fiskalne stimulanse kao odgovore na krizu, takvim postupanjem nije bila ugrožena srednjoročna fiskalna održivost te ju je Povjerenstvo ocijenilo primjerenom. Nadalje, uslijed visokog stupnja neizvjesnosti fiskalna je politika osigurala i vjerodostojnost, fleksibilnost i

transparentnost te očuvala održivost javnog duga uz osiguranje nužnih interventnih fiskalnih mjera za ublažavanje udara porasta cijena na kućanstva i poduzetnike. Iako su se hrvatske javne financije u 2022. godini pokazale „zdravijima i boljima“ u odnosu na prognoze i predviđanja, i dalje se mora biti oprezan zbog neizvjesnosti koje donosi buduće razdoblje (rast kamatnih stopa, visoka stopa inflacije), zbog čega su i izgledi za gospodarski rast u RH u narednom razdoblju znatno niži nego u prethodne dvije godine. Iako je u 2022. godini Vlada RH po pitanju kretanja deficita i javnog duga vodila odgovornu fiskalnu politiku), u narednom razdoblju morat će daleko više računati o postojećim fiskalnim rizicima koji predstavljaju prijetnju stabilnosti i dugoročnoj održivosti javnih financija. Ti se rizici ogledaju u vrlo nepovoljnim demografskim kretanjima (starenje stanovništva i smanjenje broja radno-aktivnog stanovništva) koji stvaraju dodatni pritisak na održivost mirovinskog sustava, u nepodmirenim obvezama i ukupnoj financijskoj održivosti zdravstvenog sustava, te svim nužnim strukturnim reformskim zahvatima, a koji se godinama odgađaju. Također, Vlada će posebnu pozornost morati posvetiti stabilizacijskoj funkciji javnih financija, s posebnim naglaskom na fiskalnu cikličnost odnosno „ispravljanje“ cikličkih oscilacija u dugom roku, kao i daljnjem smanjenju javnog duga.

Povjerenstvo će i u budućem razdoblju nastaviti u što je moguće boljoj mjeri pridonositi uspješnom izvršavanju zadaća Povjerenstva te davati neovisna i stručno utemeljena mišljenja o usklađenosti fiskalne politike s postojećim, ali i budućim fiskalnim pravilima. U skladu sa svojim zakonskim ovlastima Povjerenstvo želi pridonijeti stvaranju uvjeta za osiguranje srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija, a time i gospodarskog razvoja te trajnog povećanja blagostanja Hrvatske.

2. O Povjerenstvu za fiskalnu politiku

U razdoblju od 2011. do 2021. godine rad i djelovanje Povjerenstva za fiskalnu politiku imalo je nekoliko faza, a samo je Povjerenstvo doživjelo nekoliko značajnih izmjena u svom ustroju i radu. Iako je u Zakon o fiskalnoj odgovornosti prenesena Direktiva Vijeća EU 2011/85 prema kojoj je Povjerenstvo stalno, neovisno i samostalno stručno tijelo kojem se daje snažnija uloga supervizora nad primjenom ZFO-a, Povjerenstvo je punih osam godina djelovalo u svojstvu drugog tijela Hrvatskoga sabora i tek je koncem 2021. godine po izboru prvog predsjednika Povjerenstva i izvršenoj registraciji kao poslovnog subjekta pri Državnom zavodu za statistiku, postalo neovisno i stručno te samostalno tijelo. Proces registracije tijela označio je i prve skromne korake u funkcionalnoj uspostavi Ureda Povjerenstva (kao stručne službe Povjerenstva).

Povjerenstvo za fiskalnu politiku spada u skupinu neovisnih fiskalnih institucija, čija je temeljna zadaća nadzirati javne financije radi osiguranja njihove dugoročne održivosti i njihovog unaprjeđenja.

Povjerenstvo čine predsjednik i šest članova koje imenuje Hrvatski sabor na mandat od pet godina. Predsjednik se imenuje temeljem javnog poziva, a šest članova iz reda istaknutih znanstvenika i stručnih djelatnika na prijedlog Državnog ureda za reviziju, Ekonomskog instituta Zagreb, Instituta za javne financije, Hrvatske narodne banke, te ekonomskih i pravnih fakulteta sveučilišta u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci.

Članovi Povjerenstva u razdoblju od 2019. do 2025. su:

- prof. dr. sc. Sandra Krtalić, predsjednica Povjerenstva
- dr. sc. Maroje Lang, predstavnik Hrvatske narodne banke, zamjenik predsjednice
- mr. Vesna Kasum, predstavnica Državnog ureda za reviziju
- dr. sc. Maruška Vizek, predstavnica Ekonomskog instituta Zagreb
- dr. sc. Vjekoslav Bratić, predstavnik Instituta za javne financije
- izv. prof. dr. sc. Domagoj Karačić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Osijeku, iz reda predstavnika ekonomskih fakulteta te
- izv. prof. dr. sc. Zoran Šinković, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, iz reda predstavnika pravnih fakulteta.

Misija je Povjerenstva da kao neovisno fiskalno tijelo djeluje u osiguranju srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija odnosno fiskalne politike Republike Hrvatske u cijelosti. Vizija je Povjerenstva usmjerena na njegovo prepoznavanje kao neovisne, stručne i visokoprofesionalne institucije s primarnom funkcijom djelovanja u javnom interesu, koja nepristranim, efikasnim i transparentnim praćenjem promiče dugoročnu fiskalnu održivost i na taj način pridonosi boljitku Republike Hrvatske.

Osnovna svrha djelovanja Povjerenstva odnosi se na razmatranje i procjenu fiskalnih pravila definiranih u skladu s pravilima EU, ocjenu u kojoj su mjeri Vladine makroekonomske prognoze i procjene potencijalnog rasta realne i davanje mišljenja o sukladnosti fiskalnih i proračunskih projekcija s višegodišnjim ciljevima hrvatskih javnih financija. Povjerenstvo je dužno ukazivati na posljedice odluka svih razina vlasti (u prvome redu Vlade RH) na srednjoročnu i dugoročnu održivost javnih financija i javni dug te njihov utjecaj na buduće generacije.

Temeljem čl. 22. ZFO-a utvrđene su nadležnosti, zadaće i poslovi Povjerenstva koji se šire odnose na:

- razmatranje i procjenu rizika primjene fiskalnih pravila u srednjoročnim proračunskim dokumentima i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna,
- razmatranje i usporedbu makroekonomskih i proračunskih projekcija iz srednjoročnih proračunskih dokumenata s posljednje dostupnim projekcijama Europske komisije (dalje u tekstu: EK),
- praćenje ispunjavanja preporuka Vijeća Europske unije u svrhu rješavanja stanja prekomjernog proračunskog manjka i javnog duga,
- utvrđivanje nastanka katastrofe, odnosno postojanja većih gospodarskih poremećaja koje imaju značajan utjecaj na financijsko stanje općeg proračuna, a uslijed čega se privremeno odgađa primjena fiskalnog pravila, pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjoročnom razdoblju te
- davanje mišljenja Vladi RH o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila u slučaju izvanrednih okolnosti.

Nadalje, uvođenje eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj postavlja stroža pravila praćenja i koordinacije ekonomske politike država članica europodručja. U sklopu toga, Povjerenstvo je dobilo novu zadaću potvrđivanja makroekonomskih projekcija. Tako je novi Zakon o proračunu (NN 144/21, dalje u tekstu: ZOP) prilagodio

proračunski proces zahtjevima članstva u europodručju koje zahtijeva veću koordinaciju ekonomskih politika. Sukladno navedenom, Vlada je dužna pripremiti nacrt proračunskog plana radi konzultacija s Europskom komisijom, pri čemu makroekonomske projekcije moraju biti neovisne, odnosno Povjerenstvo ih mora potvrditi. Povjerenstvo u tom procesu ima važnu ulogu, jer je dužno ocijeniti predstavljaju li izrađene makroekonomske projekcije dobar temelj za izradu proračunskih planova, te odražavaju li proračunske projekcije makroekonomske projekcije i druge planirane i usvojene mjere, a što prema dosadašnjem ZFO-u nije bilo dužno obavljati. Sukladno st. 2. i st. 3. čl. 21. ZOP-a definirane su i nove zadaće Povjerenstva koji:

- vrši nepristranu i sveobuhvatnu ocjenu makroekonomskih i proračunskih projekcija te
- potvrđuje makroekonomske projekcije na kojima se temelji program stabilnosti (čl. 22. ZOP-a) i nacrt proračunskog plana (čl. 27. ZOP-a).

2.1. Pregled aktivnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku u 2022. godini u uspostavi nužnih (pred)uvjeta za funkcioniranje tijela

Nakon izbora prve predsjednice Povjerenstva, 2022. godina bila je prva puna kalendarska godina rada Povjerenstva kao samostalnog i neovisnog tijela. U skladu s time, početkom 2022. godine započete su ciljane aktivnosti usmjerene na uspostavu Ureda Povjerenstva. Posebni ciljevi Povjerenstva polaze upravo od jačanja uloge Povjerenstva u provedbi ispunjenja fiskalnih pravila te jačanja njegovih infrastrukturnih, administrativnih i analitičkih kapaciteta. Po upisu Povjerenstva u Registar poslovnih subjekata na koncu 2021. godine, ono je krenulo s aktivnostima vezanim uz izmjene i dopune postojećeg Poslovnika o radu, pripremi dokumentacije vezane uz traženje odgovarajućeg poslovnog prostora za potrebe rada Ureda Povjerenstva, izradi mrežne stranice institucije, osiguranju dostatnih financijskih sredstva za ostvarenje svojih ciljeva i povjerenih zadaća, te osiguranju uvjeta vezanih uz unutarnji ustroj Ureda Povjerenstva u pogledu radnih mjesta, opisa poslova te definiranja broja službenika i namještenika. Do uspostave potpuno cjelovitog i funkcionalnog Ureda Povjerenstva, administrativne i tehničke poslove, sukladno odredbama ZFO-a, vodi Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade RH.

Povjerenstvo je dok je djelovalo u okviru Hrvatskog sabora koristilo njegove prostorije. Osamostaljenjem Povjerenstva počelo je traženje odgovarajućeg poslovnog prostora za smještaj i potrebe rada Povjerenstva te uspostavu funkcionalnog Ureda Povjerenstva. Povjerenstvo se za dodjelu poslovnog prostora obratilo Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine i one je Povjerenstvu dodijeljeno koncem kolovoza 2022. godine. Međutim zbog situacije s potresom poslovni prostor je potrebno potpuno kompletno obnoviti, urediti i opremiti te je nužna njegova što brža obnova i adaptacija, nakon čega će potom uslijediti i nabava potrebne opreme (namještaj, komunikacijska i računalna oprema i inventar).

U cilju jačanja administrativnih kapaciteta Povjerenstva planirano je zapošljavanje određenog broja profesionalnog i stručnog osoblja u Uredu Povjerenstva. U Uredu će se, između ostalog, obavljati složeni poslovi ekonomskih analiza i prognoza koji zahtijevaju posebna stručna znanja. S obzirom na planirani ukupni broj zaposlenika, u Uredu Povjerenstva predviđena je horizontalna struktura u kojoj pretežu savjetnici odnosno analitičari s posebnim znanjima i vještinama iz makroekonomije, ekonometrije, (javnih) financija i kvantitativnih analiza. Za očekivati je da će na tržištu biti prilično izazovno pronaći dovoljan broj osposobljenih kandidata za ova radna mjesta, zbog čega će biti nužno organizirati i njihovo dodatno osposobljavanje. Dodatno, ulaskom u eurozonu povećat će se i obuhvat zadaća Povjerenstva u području makroekonomskog planiranja, što znatno povećava složenost poslova koji će se obavljati u Uredu Povjerenstva. Stoga je početkom 2022. godine od Vlade RH zatražena nadopuna Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, temeljem koje bi se propisali posebni nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova u Povjerenstvu. Uredba Vlade RH o izmjenama i dopunama Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi objavljena je koncem studenog 2022. (NN 139/22), i njome su propisani posebni nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova za Povjerenstvo. Nadalje, izradom Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Ureda Povjerenstva, za kojeg je početkom 2023. godine zatražena prethodna suglasnost Ministarstva financija i Ministarstva pravosuđa i uprave, kako bi se temeljem istog mogao usvojiti i Plan prijma u državnu službu u Uredu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2023. godinu.

S obzirom na glavne zadaće Povjerenstva, potrebno će biti uvesti informatičku podršku, što uključuje sve aktivnosti vezane uz automatizaciju izrade pojedinih analitičkih izvještaja koja služe za analizu i objavu podataka u svrhu fiskalne transparentnosti. S time u svezi, planirana su sredstva za nabavu računalne opreme, statističkih i matematičkih aplikacija te drugih softverskih rješenja nužnih za rad Povjerenstva.

3. Stajališta Povjerenstva za fiskalnu politiku

Tijekom 2022. godine Povjerenstvo je u skladu s čl. 22. ZFO-a i čl. 21. ZOP-a svoje aktivnosti usmjerilo na ocjenu i potvrdu makroekonomskih projekcija te na razmatranje i usporedbu makroekonomskih i proračunskih projekcija iz srednjoročnih proračunskih dokumenata s posljednje dostupnim projekcijama EK i ostalih međunarodnih institucija. Povjerenstvo je prilikom ocjene svih proračunskih dokumenata pristupalo iz perspektive osiguranja fiskalne održivosti odnosno razmatranja i procjene fiskalnih rizika u srednjoročnim proračunskim dokumentima i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Radi osiguranja srednjoročne i dugoročne održivosti hrvatskih javnih financija, Povjerenstvo je i u 2022. godini objavljivalo stajališta u kojima je kontinuirano i snažno naglašavalo potrebu:

- daljnje konsolidacije javnih financija;
- boljeg planiranja i kontrole rashoda odnosno boljeg predviđanja pojedinih stavki proračuna kao što su, npr. rashodi za zaposlene, mirovine i zdravstvo, koji se često u prvoj fazi planiraju na nerealistično niskim razinama, da bi se naknadnim izmjenama i dopunama proračuna povećavali;
- provođenja i nastavka strukturnih reformi (u javnoj upravi, zdravstvenom, mirovinskom, obrazovnom te sustavu socijalne skrbi) koje bi bitno smanjile generiranje dodatnih gubitaka određenih sektora zbog kojih se često rade rebalansi Državnog proračuna;
- privlačenja investicija koje će omogućiti snažniji rast u budućnosti, pri čemu je većinu raspoloživih sredstava, posebice onih iz europskih izvora, nužno usmjeravati u sve one aktivnosti koje bi očuvale i održale gospodarsku aktivnost, pomogle najugroženijim kućanstvima te pridonijele dugoročnoj održivosti javnih financija;
- privremenosti, ciljane usmjerenosti i efikasnosti predviđenih mjera fiskalne politike za ublažavanje posljedica inflatornih pritisaka;
- konstantnog i pozornog praćenja ekonomskih i proračunskih ostvarenja kao i pravodobne reakcije ekonomske i fiskalne politike u slučaju većih odstupanja u neizvjesnim i promijenjenim okolnostima s ciljem osiguranja kontinuiteta odgovorne fiskalne politike odnosno dugoročne održivosti hrvatskih javnih financija.

Povjerenstvo je redovite sastanke održavalo s ključnim domaćim i međunarodnim dionicima. Kako bi se raspravile i razmijenile ideje o makroekonomskim i fiskalnim procjenama, te korištenoj metodologiji predviđanja i procjena rizika održavana je redovita komunikacija i stručni sastanci i s predstavnicima Ministarstva financija. Osim toga, prilikom izrade svojih analiza i stajališta Povjerenstvo je koristilo i različita izvješća i prognoze drugih institucija (Hrvatske narodne banke (dalje u tekstu: HNB), Državnog zavoda za statistiku (dalje u tekstu: DZS), Organizacije za ekonomski razvoj i suradnju (dalje u tekstu: OECD), Međunarodnog monetarnog fonda (dalje u tekstu: MMF) i Svjetske banke). Tijekom 2022. godine pojačano je i međunarodno djelovanje Povjerenstva u okviru aktivnosti Europske mreže i Europskog udruženja neovisnih fiskalnih tijela.

Stajališta Povjerenstva, kao i prethodnih godina, poslana su i članovima Odbora za financije i državni proračun Hrvatskog sabora prije njihove rasprave o proračunskim dokumentima. Također, Povjerenstvo je u skladu sa svojom novom zadaćom propisanom u čl. 21. ZOP-a Vladi RH dalo potvrdu makroekonomskih projekcija na kojima se temelji Nacrt proračunskog plana za 2023. godinu.

3.1. Raspored sjednica i sastanaka Povjerenstva za fiskalnu politiku u 2022. godini

U 2022. godini Povjerenstvo je održalo dva (2) stručna sastanka i šest (6) sjednica na kojima je donijelo je šest (6) stajališta te Potvrdu makroekonomskih projekcija. Stajališta su objavljena na hrvatskom i engleskom jeziku na mrežnoj stranici Povjerenstva. U nastavku su prikazani dnevni redovi održanih sjednica Povjerenstva.

11. (elektronska) sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 11. ožujka 2022. godine

- Donošenje Odluke o usvajanju Poslovnika o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku
- Donošenje Odluke o usvajanju Godišnjeg izvješća o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2021. godinu
- Usvajanje Godišnjeg plana rada za 2022. godinu

12. (elektronska) sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 16. svibnja 2022. godine

- 16. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Godišnjeg izvještaja o Izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu
- 17. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu

13. (elektronska) sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 5. listopada 2022. godine

- 18. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2022. godine

14. (elektronska) sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 11. listopada 2022. godine

- Potvrda makroekonomskih projekcija Ministarstva financija za 2023. godinu

15. (elektronska) sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 24. listopada 2022. godine

- 19. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu
- 20. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Nacrtu proračunskog plana

16. (elektronska) sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 21. studenog 2022. godine

- 21. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025. godinu.

Tablica 1. Godišnji kronološki raspored objava Povjerenstva za fiskalnu politiku

Mjesec	Tjedan 1	Tjedan 3	Tjedan 4	
Veljača			DZS: Prva procjena tromjesečnog bruto domaćeg proizvoda (BDP) za četvrto tromjesečje 2021.	
Ožujak			DZS: Izvješće o proceduri prekomjernoga proračunskog manjka i razini duga opće države, travanj 2022. (ESA 2010)	Godišnje izvješće o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2021. godinu
Travanj		DZS: Izvješće o proceduri prekomjernog proračunskog manjka i razini duga opće države	Vlada RH: Program konvergencije RH za razdoblje 2023.-2025.	
Svibanj		EK: Proljećna gospodarska prognoza (European Economic Forecast Spring 2022)	Vlada RH: Izvršenje Državnog proračuna RH za 2021. godinu Vlada RH: Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2022. godinu	Stajalište o izvršenju Državnog proračuna RH za 2021. godinu Stajalište o Prijedlogu Izmjena i dopuna Državnoga proračuna RH za 2022. godinu
Rujan	Vlada RH: Izvršenje Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2022. godine		Vlada RH: Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna RH za prvo polugodište 2022. godine	Stajalište o prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna RH za prvo polugodište 2022. godine
Listopad	MF: dostava makroekonomskih projekcija	DZS: Izvješće o proceduri prekomjernog proračunskog manjka i razini duga opće države, listopad 2022.		Potvrda makroekonomskih projekcija Stajalište o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna RH i financijskih planova izvanproračunskih korisnika
Studeni	EK: Jesenska gospodarska prognoza 2022. (Autumn 2022 Economic Forecast)		Vlada RH: Prijedlog Državnog proračuna RH za 2022. i projekcija za 2023. i 2024.	Stajalište o Nacrtu proračunskog plana RH za 2023. godinu Stajalište o Prijedlogu državnoga proračuna RH i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025. godinu

Napomena: Ova shema prikazuje vremenski tijek **redoviti** objava Povjerenstva tijekom kalendarske godine. Povjerenstvo može objaviti analize i procjene i izvan ovog rasporeda.

Izvor: Povjerenstvo za fiskalnu politiku

4. Kronološki opis aktivnosti Povjerenstva s naglascima

U ovom dijelu iznesen je skraćeni pregled stajališta i zaključaka sjednica i sastanaka Povjerenstva. Aktivnosti su prikazane po kronološkom redu i povezane s usvojenim stajalištima o proračunskim dokumentima koje je Povjerenstvo razmatralo u 2022. godini. Cjeloviti tekstovi stajališta nalaze se u Prilogu ovog Izvješća.

16. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Godišnjeg izvještaja o Izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu

Na 12. redovitoj sjednici Povjerenstva održanoj 16. svibnja 2022. godine Povjerenstvo je razmatralo Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, te je zaključke objavilo u 16. stajalištu (vidi Prilog). Kratki sažetak stajališta glasio je:

Neočekivano snažni oporavak gospodarske aktivnosti u 2021. godini, uvelike je utjecao i na hrvatske javne financije. Protuciklička fiskalna politika u posljednje je dvije godine (2020.-2021.) odigrala ključnu ulogu u umanjenju štete uzrokovane pandemijom i stvaranju preduvjeta za gospodarski oporavak. Povjerenstvo drži kako je fiskalna politika u 2021. godini bila primjerena, jer je omogućila snažne fiskalne stimulanse kao odgovore na COVID-19 krizu te odgovorna, jer takvim postupanjem nije bila ugrožena srednjoročna fiskalna održivost. Unatoč tome, Povjerenstvo opet ističe potrebu poduzimanja odlučnih reformi u zdravstvenom i mirovinskom sektoru kao i na strani naknada za zaposlene, jer upravo ove stavke predstavljaju glavni teret za državni proračun.

17. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu

Na istoj sjednici održanoj 16. svibnja 2022. godine Povjerenstvo je razmotrilo i Prijedlog izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu. Kratki sažetak stajališta glasio je:

Povjerenstvo je zaključilo kako su makroekonomske projekcije za 2022. godinu, na kojima se temelji Prijedlog izmjena i dopuna državnog proračuna, prikladne, jer ne odstupaju od projekcija drugih institucija. Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2022. godinu u određenoj mjeri prepoznao je postojanje novih makroekonomskih okolnosti. Povjerenstvo predložene makroekonomske i proračunske planove smatra primjerenim sadašnjem stanju, pri čemu je potrebno što više koristiti sredstva EU-a pri financiranju ulaganja i reformi za poticanje rasta produktivnosti te ponovo ističe potrebu poduzimanja reformi kojima bi se ograničio rast rashoda za zdravstvo, mirovine te naknade zaposlenima. Također, kao rastuće rizike Povjerenstvo ističe rastuću inflaciju te ekonomske posljedice rata u Ukrajini koje zahtijevaju aktivan odgovor nositelja ekonomske i fiskalne politike.

18. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2022. godine

Na 13. sjednici održanoj 5. listopada 2022. godine Povjerenstvo je razmatralo Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2022. godine. Kratki sažetak stajališta glasio je:

Hrvatsko gospodarstvo je u 2021. godini ostvarilo rast veći od planiranog i taj se rast, unatoč velikim globalnim šokovima i pritiscima u vidu globalnih prekida i zastoja u dobavnim lancima opskrbe, rastućih cijena energenata i vrlo visoke i rastuće inflacije, nastavio i u prvom polugodištu 2022. godine. Snažni (realni i nominalni) gospodarski rast povoljno je utjecao na hrvatske javne financije kroz rast prihoda i smanjenje tereta javnog duga (omjera u BDP-u). Povjerenstvo upozorava da bi se u nadolazećem razdoblju u kojem naglo raste rizik od usporavanja ekonomske aktivnosti i recesije, hrvatsko gospodarstvo moglo suočiti s brojnim ograničenjima poput niske stope potencijalnog rasta, izraženih cjenovnih pritisaka na gospodarstvo i životni standard građana i zaoštavanja monetarne politike. Suočena s tim izazovima, fiskalna politika treba biti u što je moguće većoj mjeri ciljana i selektivna, kako ne bi dodatno povećala srednjoročne inflacijske pritiske, a istodobno treba voditi računa i o održivosti javnog duga, jer u situaciji zaoštavanja monetarne

politike zaduživanje opće države moglo bi poprilično poskupjeti te slijedom toga predstavljati ozbiljan problem. Povjerenstvo ističe nužnost kontinuiranog praćenja fiskalne pozicije RH kako bi se fiskalnoj politici omogućila prilagodba u neizvjesnim i promijenjenim okolnostima te osigurao kontinuitet odgovorne fiskalne politike u cilju dugoročne održivosti hrvatskih javnih financija.

Potvrda makroekonomskih projekcija za 2023. godinu

Na 14. sjednici Povjerenstva za fiskalnu politiku održanoj na daljinu 11. listopada 2022. godine Povjerenstvo je razmatralo makroekonomske projekcije Vlade RH te je nakon provedene rasprave jednoglasno potvrdilo makroekonomske projekcije koje je Ministarstvo financija izradilo za 2023. godinu.

Uzimajući u obzir neizvjesnost koja je svojstvena makroekonomskim prognozama, Povjerenstvo je procijenilo vjerodostojnost makroekonomskog scenarija na temelju njegove realističnosti i usporedbom s projekcijama drugih mjerodavnih institucija, te je sagledalo pogreške u predviđanjima iz proteklih godina radi utvrđivanja institucionalne odnosno sustavne pristranosti. Povjerenstvo za fiskalnu politiku je pritom utvrdilo da su makroekonomske projekcije Ministarstva financija niže od trenutno dostupnih projekcija drugih relevantnih institucija, što ukazuje na oprezniji i konzervativniji pristup prilikom izrade postavki u projekciji za iduće razdoblje. Povjerenstvo je utvrdilo da su projekcije unutar prihvatljivog raspona.

19. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Nacrtu prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu

Na 15. sjednici održanoj 24. listopada 2022. godine Povjerenstvo je razmatralo (drugi) Prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu. Kratki sažetak stajališta glasilo je:

Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2022. godinu predviđa smanjenje manjka proračuna opće države i javnog duga mjereno udjelom u BDP-u u 2022.

godini. Fiskalnu politiku je u 2022. godini u velikoj mjeri obilježio neočekivano velik porast poreznih prihoda uslijed snažnog realnog i nominalnog rasta BDP-a te djelovanja inflacije, ali i mjera usmjerenih na ublažavanje posljedica rastućih cijena energenata. Povjerenstvo je suglasno s ovim Prijedlogom izmjena, te ističe nužnost kontinuiranog praćenja fiskalne pozicije Republike Hrvatske (RH) kako bi se u neizvjesnim i promjenjivim okolnostima fiskalnoj politici omogućila prilagodba te osigurao kontinuitet i odgovornost u cilju dugoročne održivosti hrvatskih javnih financija. Povjerenstvo naglašava da je potrebno konstantno voditi računa o konsolidaciji javnih financija, pri čemu je većinu raspoloživih sredstava, posebice onih iz europskih izvora, nužno realnije planirati i efikasnije koristiti te u što većoj mjeri usmjeravati u aktivnosti koje će očuvati i podržati gospodarski rast. Osim toga, kao i mnogo puta do sada ističe potrebu boljeg planiranja i kontrole rashoda te poziva na provođenje strukturnih reformi. Zbog mogućnosti ostvarenja niza (globalnih) negativnih rizika u nadolazećem razdoblju od iznimnog je značaja mudro upravljati hrvatskim javnim financijama.

20. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Nacrtu proračunskog plana

Na istoj sjednici Povjerenstvo je razmotrilo Nacrt prvog proračunskog plana. Kratki sažetak stajališta glasilo je:

Povjerenstvo za fiskalnu politiku je ocijenilo prvi Nacrt proračunskog plana Republike Hrvatske za 2023. godinu. S obzirom na trenutne globalne okolnosti, 2023. godinu karakteriziraju izrazita ekonomska neizvjesnost i veliki geopolitički rizici te je nastavak dosadašnje prakse konzervativnog planiranja proračuna primjeren situaciji. Nakon snažnog oporavka i rasta u 2021. te prvoj polovini 2022. godine, izgledi za 2023. godinu su pogoršani. To stvara nesiguran okvir za ekonomsku te fiskalnu politiku i može zahtijevati brzu prilagodljivost iste. U takvim okolnostima, osnovna će zadaća fiskalne politike biti u ublažavanju učinka vanjskih šokova na hrvatsko gospodarstvo, te pomoć najugroženijim skupinama na koje će ti šokovi najviše utjecati. Zbog usporavanja gospodarstva rast cikličkih prihoda općeg proračuna biti usporen, dok će rast rashoda općeg proračuna ovisiti o većoj investicijskoj potrošnji povezanoj uz EU fondove, koji predstavljaju glavnu polugu

protucikličkog djelovanja. Povjerenstvo stoga ističe potrebu što realnije pripreme što većeg broja kvalitetnih i održivih investicijskih projekata. Povjerenstvo ponovno upozorava da su određeni izazovi u postojećim kapacitetima te spremnosti ključnih dionika za provođenjem potrebnih i nužnih strukturnih reformi u okviru cjelokupnog javnog sektora (posebice u zdravstvu, javnoj upravi, ali i u drugim sektorima).

21. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025. godinu

Na 16. sjednici održanoj 21. studenog 2022. godine Povjerenstvo je razmatralo Prijedlog Državnog proračuna za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025. godinu. Uz ocjenu prijedloga Državnog proračuna, Povjerenstvo je donijelo mišljenje u kojem je podržalo nastavak odgode primjene fiskalnih pravila i u 2023. godini. Kratki sažetak stajališta glasilo je:

Prijedlog Državnog proračuna za 2023. godinu prvi je proračun izrađen sukladno obavezama članstva u europodručju. Proračun je iskazan u eurima, a prethodio mu je i Nacrt proračunskog plana za 2023. godinu koji služi za koordinaciju ekonomskih politika članica europodručja. Povjerenstvo je u svom 20. stajalištu od 24. listopada 2022. potvrdilo makroekonomske projekcije za 2023. godinu te podržalo planirani smjer fiskalne politike u idućoj godini, a očekuje se i ocjena Europske komisije (dalje u tekstu: EK). Povjerenstvo ističe da je snažni rast hrvatskog gospodarstva u 2022. godini iskorišten za konsolidaciju javnih financija, te pozitivnim smatra planirani nastavak smanjenja visokog udjela državnog duga u BDP-u i u idućem razdoblju. Povjerenstvo za fiskalnu politiku podržava Prijedlog Državnog proračuna za 2023. godinu te poziva Vladu da u što većoj mjeri ograniči donošenje fiskalnih mjera s trajnim učinkom na rashode, ustraje na strukturnim reformama potrebnim za povećanje stope potencijalnog rasta, i naglašava daljnju potrebu pažljive i kontinuirane analize održivosti javnih financija te vođenja računa o fiskalnim pravilima, bez obzira na njihovu trenutnu suspenziju i reviziju, na kojoj EK intenzivno radi, a koja bi trebala dovesti do primjene novih fiskalnih pravila od 2024. godine.

Osim sjednica, Povjerenstvo je održalo dva stručna sastanka, 10. svibnja i 6. srpnja 2022. godine koji su povezani s temama institucionalnog i funkcionalnog ustroja Povjerenstva za fiskalnu politiku – izrada mrežne stranice, izrada strategije rizika, izrada godišnjeg plana rada za 2023. godinu i druge zadatci vezani uz djelovanje Povjerenstva.

5. Javnost djelovanja Povjerenstva

Glavni način na koji Povjerenstvo ostvaruje javnost djelovanja propisan je u čl. 23. st. 4. ZFO-a koji propisuje da Povjerenstvo o zauzetim stajalištima tijekom izvršavanja zadaća iz čl. 22. ZFO-a informira javnost objavama na mrežnim stranicama Povjerenstva.

Sukladno prijelaznim odredbama, Povjerenstvo je do druge polovice 2022. godine i do izrade vlastite, samostalne mrežne stranice koristilo mrežnu stranicu Povjerenstva koja se nalazila u okviru mrežne stranice Hrvatskog sabora na internetskoj adresi <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/povjerenstvo-za-fiskalnu-politiku-10-saziv-hrvatskoga-sabora>.

Početak studenog 2022. godine uspostavljena je vlastita mrežna stranica Povjerenstva na internetskoj adresi <https://pfp.hr> koju tijelo koristi za objavu svojih stajališta i drugih analiza te rezultata svog djelovanja, kao i drugih dokumenata definiranih zakonskim propisima.

Radi povećanja vidljivosti tijela i boljeg obavještanja javnosti o svom radu, Povjerenstvo je o stajalištima javnost izvješćivalo i preko objava putem Hrvatske izvještajne novinske agencije (Hine), a koje su često prenosili i sva druga sredstva javnog priopćavanja. Sukladno odredbama Zakona o medijima (NN 59/04, 84/11, 81/13, 114/22) Povjerenstvo je izravno sudjelovalo u davanju odgovora na postavljena pitanja javnih medija.

Radi povećanja vidljivosti tijela tijekom 2022. godine članovi Povjerenstva sudjelovali su i na prezentacijama radova, okruglim stolovima te raznim javnim događanjima:

1. Prezentacija rada Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) „Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions” u organizaciji Hrvatske narodne banke;
2. Prezentacija rada Frane Banića i Vladimira Arčabića: „Karakteristike fiskalne politike u Hrvatskoj: Ovisi li o fazi poslovnog ciklusa?” u organizaciji Hrvatske narodne banke i Instituta za javne financije;

3. Prezentacija rada Ozane Nadoveze, Lovorke Grgurić i Nine Pavić: „Pandemijski izazov: kako razdvojiti šok ponude i šok potražnje u uvjetima bolesti COVID-19“ u organizaciji Hrvatske narodne banke i Instituta za javne financije;
4. Predstavljanje knjige Sanje Bach "Fiskalni odbori u Europskoj uniji: transparentnost i odgovornost u upravljanju javnim financijama“ u organizaciji Instituta za javne financije i Hrvatske narodne banke. Predstavljanje knjige ujedno je bio povod i za razgovor o radu hrvatskog Povjerenstva za fiskalnu politiku u kojem su sudjelovali predsjednica Povjerenstva Sandra Krtalić i njen zamjenik Maroje Lang. Također, isti su sudjelovali i u sklopu Interlibera 11. studenog 2022. godine na predstavljanju navedene knjige.

6. Međunarodna suradnja

Povjerenstvo je i u 2022. godini redovito sudjelovalo na sastancima i konferencijama Europske mreže neovisnih fiskalnih tijela (eng. *EU Network of Independent Fiscal Institutions – EUNIFI*) i Europskog udruženja neovisnih fiskalnih tijela (eng. *EU Independent Fiscal Institutions, IFI*) čiji je ujedno i član, te je održalo dva sastanka s predstavnicima Europske komisije, tri sastanka s predstavnicima Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj te jedan sastanak s predstavnicima Međunarodnog monetarnog fonda. Povjerenstvo su na međunarodnim konferencijama ili skupovima predstavljali predsjednik i zamjenik predsjednika Povjerenstva.

- Na online sastanku Europske mreže neovisnih fiskalnih tijela održanom 27. i 28. siječnja 2022. godine teme sastanka bile su vezane uz novu mrežnu stranicu Mreže neovisnih tijela (<https://www.euifis.eu/>), nacrt novog Europskog Fiskalnog Monitora te je radna skupina za *output gap* predstavila rad u kojem je na primjeru nekoliko članica usporedila različite metode izračuna, pri čemu su kodovi dostupni svim neovisnim fiskalnim tijelima EU-a.
- Na 17. sastanku Europske mreže neovisnih fiskalnih tijela, prvom sastanku uživo nakon COVID-a, održanom 20. rujna 2022. u Briselu raspravljalo se o ulozi IFI-a u srednjoročnom proračunskom okviru te promjena fiskalnih pravila i reforma SGP-a.
- Na sastanku Europskog udruženja neovisnih fiskalnih tijela (EUIFI) održanom 21. rujna 2022. godine u Briselu razgovaralo se o reformi sustava ekonomskog upravljanja.
- Na online sastanku EUNIFI-a održanom 16. studenog 2022. godine članovi Mreže su raspravljali o priopćenju Europske komisije o reformi fiskalnih pravila te o drugim tekućim pitanjima važnim i značajnim za rad IFI-a.
- Na online 4. godišnjoj konferenciji European Fiscal Board-a (EFB) (Europskog fiskalnog odbora) „Javne financije i klimatske promjene u post-pandemijskom vremenu“, održanoj 25. veljače 2022. godine, raspravljalo se o ulozi fiskalne politike u zelenoj tranziciji EU gospodarstava te ulozi IFI-a u klimatskoj tranziciji, o fiskalnim troškovima zelene tranzicije i utjecaju iste na javne dugove zemalja članica EU-a.

- Online konferencija „Gospodarsko upravljanje u EU: nova pravila za nova vremena?“ održana je 10. svibnja 2022. godine u organizaciji Francuskog visokog vijeća za javne financije na kojoj se raspravljalo o funkcioniranju i (ne)učinkovitosti postojećih europskih proračunskih pravila, te o prijedlogu reformu fiskalnih pravila i kakav će biti učinak na dionike.
- Na online konferenciji u organizaciji ECFIN-a „National Fiscal Framework: Fit for the Future?“ održanoj 13. prosinca 2022. godine raspravljalo se o prijedlozima Europske komisije o novoj ulozi fiskalnih odbora te o daljnjem razvoju i jačanju fiskalnih odbora.

7. Financijsko izvješće

Kako je prethodno istaknuto, Povjerenstvo je registracijom pri Državnom zavodu za statistiku postalo neovisno i samostalno tijelo, te je procesom registracije započelo raditi na uspostavi funkcionalnog Ureda Povjerenstva. Za takvo što, nužna su i potrebna proračunska sredstva koja su postojećim definiranim proračunom Povjerenstva za 2022. godinu kao i projekcijama za razdoblje od 2023. do 2025. godine bila izrađena bez realističnog sagledavanja svih stvarnih potreba te nisu bila dostatna za rad Povjerenstva. Stoga, je u okviru prvog prijedloga Izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske u 2022. godini iskorištena prigoda da Povjerenstvo korigira primarno planirani iznos sredstava. Tako su osigurana veća proračunska sredstva za 2022. godinu, koja su tek dijelom utrošena i to za:

- 1) isplatu plaće i doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje predsjednici Povjerenstva od mjeseca ožujka 2022. godine;
- 2) pokriće troškova službenih dolazaka predsjednice Povjerenstva iz Pule u Zagreb;
- 3) isplatu naknada vanjskim članovima povjerenstva;
- 4) pokriće putnog troška člana povjerenstva;
- 5) pokriće troškova izrade web stranice Povjerenstva, godišnjeg hostinga i održavanja web stranice;
- 6) izrade dijela projektne dokumentacije za uređenje prostora Povjerenstva na temelju elaborata sanacije (oštećenja prostora zbog potresa);
- 7) pokriće troškova nabave računalne opreme;
- 8) pokriće troškova usluge prijevoda stajališta Povjerenstva;
- 9) pokriće troškova nabave pečata;
- 10) pokriće troškova nabave poštanskog sandučića;
- 11) pokriće troškova telekomunikacijskih usluga (usluge mobitela) te usluga poštarina;
- 12) pokriće troškova komunalne naknade i naknade za uređenje voda ;
- 13) pokriće troškova eRačuna te FINA-nih certifikata te
- 14) pokriće troška međunarodne članarine CEPS-u.

Tablica 2. Financijski plan Povjerenstva za fiskalnu politiku u 2022. godini

u kn

Šifra	Naziv	Početni plan za 2022.	Plan 2022. nakon 1. rebalansa	Plan 2022. nakon 2. rebalansa
11	POVJERENSTVO ZA FISKALNU POLITIKU	1.680.850	2.789.000	2.389.000
A926001	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE	1.614.850	2.599.000	2.199.000
31	Rashodi za zaposlene	1.139.800	1.249.800	484.800
32	Materijalni rashodi	404.600	1.102.950	1.517.950
34	Financijski rashodi	450	1.250	1.250
37	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge nakande		50.000	
42	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	70.000	195.000	195.000
K926002	INFORMATIZACIJA	66.000	190.000	190.000
41	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	6.000	70.000	70.000
42	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	60.000	120.000	120.000

Izvor: Državni proračun RH za 2022. godinu; Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade RH

Prilozi: Stajališta Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2022. godinu

16. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo), na svojoj je 12. (elektronskoj) sjednici održanoj 16. svibnja 2022. godine raspravilo Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu koje je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada), usvojila na 118. sjednici održanoj 12. svibnja 2022. godine.

Povjerenstvo drži kako je fiskalna politika u 2021. godini bila primjerena jer je omogućila snažne fiskalne stimulanse kao odgovore na COVID-19 krizu te odgovorna, jer takvim postupanjem nije bila ugrožena srednjoročna fiskalna održivost. Unatoč tome, Povjerenstvo opet ističe potrebu poduzimanja odlučnih reformi u zdravstvenom i mirovinskom sektoru kao i na strani naknada za zaposlene, jer upravo ove stavke predstavljaju glavni teret za državni proračun.

Hrvatsko (ali i svjetsko) gospodarstvo nakon duboke se recesije u 2020. godini uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19, u 2021. godini snažno oporavilo. Normalizacija sveukupnog stanja rezultirala je i značajnim oporavkom gospodarske aktivnosti, posebice turizma u ljetnim mjesecima te se gospodarska aktivnost u posljednjem tromjesečju 2021. godine vratila na pretpandemijsku razinu. Tako je, nakon smanjenja gospodarske aktivnosti u 2020. godini za čak 8,1 %, u 2021. godini zabilježena dvoznamenkasta stopa gospodarskog rasta (10,2 %). Na pozitivan rast BDP-a u prvom su redu utjecali rast domaće potražnje te neto inozemna potražnja. No, usporedno s oporavkom ekonomske aktivnosti u drugoj polovici 2021. godine, zabilježen je i rast cijena uslijed nedostatne ponude izazvane pandemijom (problemi s lancima opskrbe i smanjenih zaliha), a u uvjetima snažnog oporavka potražnje, što je dodatno povećalo nominalni BDP i poreznu bazu.

Protuciklička fiskalna politika u posljednje je dvije godine (2020. - 2021.) odigrala ključnu ulogu u umanjenju štete uzrokovane pandemijom i stvaranju preduvjeta za gospodarski oporavak. Upravo je fiskalnim pravilima cilj osigurati prostor za protucikličko djelovanje fiskalne politike u uvjetima krize. Stoga je još početkom 2020. godine, privremeno odgođena primjena fiskalnih pravila na razini Europske unije (EU), pa tako i Republike Hrvatske (RH). Odgoda primjene fiskalnih pravila u EU i RH zadržana je i u 2021. godini i o tome je Povjerenstvo još 2. studenoga 2020. godine dalo pozitivno mišljenje u svom 10. stajalištu o Prijedlogu državnog proračuna za 2021. godinu.

Neočekivano snažni oporavak gospodarske aktivnosti u 2021. godini, uvelike je utjecao i na hrvatske javne financije. To se prije svega odnosi na ostvarenje ukupnih prihoda koji

su na razini opće države (ESA2010) u 2021. godini u uvjetima snažnog nominalnog i realnog rasta, porasli za 11,8 % ponajviše zbog porasta neizravnih poreza (za 17,5 %, od čega je samo PDV porastao za 20,9 %), dok su doprinosi porasli za 10,7 % te neporezni prihodi za 13,6 %). Na drugoj strani, izravni porezi smanjeni su za 5,6 % i to zbog smanjenja prihoda od poreza na dohodak i dobit te lošijeg financijskog poslovanja u 2020. godini.

Nadalje, u lipnju i listopadu 2021. godine usvojene su izmjene i dopune državnog proračuna za 2021. godinu, pri čemu su ukupni prihodi primarno planirani u iznosu od 147,3 mlrd. kn provedenim rebalansima povećani za ukupno 6,8 mlrd. kn te su u odnosu na prvotni plan za 2021. godinu u konačnici iznosili 154,1 mlrd. kn (4,6 % više od plana). S druge strane, ukupni rashodi državnog proračuna za 2021. godinu prvotno su planirani u iznosu od 157,9 mlrd. kn, a konačno izvršenje u 2021. godini iznosilo je 169,0 mlrd. kn (povećanje za 11,1 mlrd. kn ili 7 % u odnosu na plan). Pri tome su rashodi opće države (sukladno ESA2010 metodologiji) ukupno porasli 5,8 mlrd. kn (ili 2,8 %), prvenstveno kao rezultat postupnog ukidanja mjera za ublažavanje učinaka pandemije COVID-19 i troška financiranja uslijed nižih kamatnih stopa i restrukturiranja državnog duga. Tako su, primjerice COVID-19 mjere smanjene s 14,2 na 9,5 mlrd. kn, a financijski rashodi su smanjeni za 0,8 mlrd. kn. Ako se iz izračuna isključi učinak COVID-19 mjera, rashodi opće države u 2021. godini povećani su 5,4 %, odnosno 6,1 % ako se isključe i financijski rashodi. Najveći rast zabilježen je kod materijalnih rashoda (11,6 %), rashoda za zaposlene (6,7 %) i mirovina (4,5 %).

U takvim povoljnim uvjetima ostvarena je snažna fiskalna konsolidacija, a deficit opće države (ESA2010), smanjen je s 27,7 na 12,4 mlrd. kn.² Ovo je smanjenje deficita opće države još značajnije ako se usporedi s razinom BDP-a koji se u 2021. godini snažno oporavio. Naime, deficit opće države mjeren udjelom u BDP-u, smanjen je s kriznih 7,3 % BDP-a iz 2020. godine na 2,9 % (ili 12,4 mlrd. kn) u 2021. godini, pri čemu je najveći utjecaj imalo snažno smanjenje deficita državnog proračuna. Promatrano po podsektorima, središnja država ostvarila je manjak od 3 % BDP-a, lokalna država od 0,3 % BDP-a, a fondovi socijalne sigurnosti ostvarili su višak od 0,4 % BDP-a. Radi se o značajnom smanjenju i ostvarenju koje Republiku Hrvatsku pozicionira ispod referentne razine deficita opće države od 3 % nakon koje se pokreće preispitivanje postojanja prekomjernog proračunskog manjka.

No, unatoč takvim pozitivnim pokazateljima, činjenica je kako je dug opće države u 2021. godini nastavio snažno nominalno rasti (na kraju 2021. godine iznosio je 343,6 mlrd. kn). Ipak, uslijed snažnog gospodarskog oporavka omjer duga u BDP-u je nakon velikog porasta u prethodnoj godini, smanjen s 87,3 % BDP-a u 2020. godini na 79,8 % BDP-a u

² Izvješće o proceduri prekomjernog proračunskog manjka i razini duga opće države, Republika Hrvatska, travanj 2022. godine (ESA 2010).

2021. godini. Visoka razina javnog duga premašuje referentnu vrijednost od 60 % BDP-a i značajno ograničava mogućnosti snažnijeg korištenja fiskalne politike za protukrizno djelovanje. Povjerenstvo stoga podržava ostvarenu snažniju fiskalnu konsolidaciju u uvjetima neočekivano snažnog rasta te podsjeća na važnost iskorištavanja razdoblja gospodarskog rasta za snažniju fiskalnu konsolidaciju i stvaranje fiskalnog prostora potrebnog za protucikličku politiku u uvjetima krize.

Povjerenstvo ističe i kako Vlada prilikom podnošenja Godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna ponovno nije izradila prateći Izvještaj o ostvarenju fiskalnih pravila. Privremena odgoda primjene fiskalnih pravila odnosi se samo na dozvoljeno premašivanje numeričkih iznosa propisane minimalne fiskalne konsolidacije u preventivnim i korektivnim procedurama Pakta o stabilnosti i rastu³ i ne ukida potrebu za izradom propisanog izvještaja. Za razliku od prethodne 2020. godine, kada zbog visoke neizvjesnosti Vlada nije objavila svoju ocjenu potencijalnog proizvoda potrebnog za izračun strukturnog salda, Program konvergencije RH za razdoblje 2023. - 2025. godine, sadrži te izračune.

Prema procjeni Povjerenstva, veliki šok izazvan pandemijom doveo je do velikih oscilacija u jazu domaćeg proizvoda. Nakon što je u 2019. godini gospodarstvo raslo iznad svoje potencijalne razine, pandemija je dovela do njegovog velikog usporenja u 2020. godini, da bi u 2021. godini doživio svoj puni oporavak. Sve to dovelo je do velikog kolebanja jaza proizvodnje, pa time i cikličke komponente proračuna. Uz to, uvedene izvanredne COVID-19 mjere, kao i mjere usmjerene saniranju šteta od potresa, dodatno otežavaju ocjenu strukturnog salda. Procjena Povjerenstva koja se temelji na Programu konvergencije pokazuje da se strukturni saldo tijekom pandemijske 2020. godine i 2021. godine kretao oko razine srednjoročnog proračunskog cilja.

Povjerenstvo zaključuje kako je kretanje proračunskog manjka i javnog duga u posljednje dvije godine u prvom redu rezultat utjecaja pandemije, što se najviše vidjelo u velikom padu proračunskih prihoda u 2020. godini, ali i u njihovom oporavku u 2021. godini. Poduzete izvanredne COVID-19 mjere (14,2 mlrd. kn u 2020. godini i 9,5 mlrd. kn u 2021. godini), bile su nužne radi zaštite zdravlja i održavanja potencijala gospodarstva, a ukupna fiskalna politika primjerena i odgovorna u smislu da snažnim fiskalnim odgovorom na krizu nije bila ugrožena srednjoročna fiskalna održivost.

Povjerenstvo ipak ističe snažan porast javnog duga tijekom pandemije, čime je poništen učinak fiskalne konsolidacije u prethodnom razdoblju. Stoga je u idućem razdoblju potrebno nastaviti strogo kontrolirati rast trajnih rashoda, posebno rashoda za zdravstvo, mirovine te naknadne zaposlenima. Reforme u tim sektorima nužne su kako bi se osigurala dugoročna održivost hrvatskih javnih financija.

³ Smanjenje strukturnog deficita prema srednjoročnom fiskalnom cilju koji za Republiku Hrvatsku iznosi -1 % BDP-a.

17. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu i projekcija za 2023. godinu i 2024. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) na svojoj je 12. sjednici održanoj 16. svibnja 2022. godine raspravilo Prijedlog izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu i projekcija za 2023. godinu i 2024. godinu.

Povjerenstvo predložene makroekonomske i proračunske planove smatra primjerenim sadašnjem stanju, pri čemu je potrebno što više koristiti sredstva EU-a pri financiranju ulaganja i reformi za poticanje rasta produktivnosti te ponovo ističe potrebu poduzimanja reformi kojima bi se ograničio rast rashoda za zdravstvo, mirovine te naknade zaposlenima. Također, kao rastuće rizike Povjerenstvo ističe rastuću inflaciju te ekonomske posljedice rata u Ukrajini koje zahtijevaju aktivan odgovor nositelja ekonomske i fiskalne politike.

Ocjena makroekonomskih projekcija za 2022. godinu

Povjerenstvo, uz postojeće zadaće propisane Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/18) koje su prvenstveno usmjerene praćenju poštivanja fiskalnih pravila, od početka 2022. godine ima i zadaću ocjene makroekonomskih i proračunskih projekcija sukladno st. 2. čl. 21. novog Zakona o proračunu (NN 144/2021) u kojem je ugrađena odredba da se za države članice europodručja proračunske projekcije trebaju temeljiti na neovisnim makroekonomskim projekcijama koje izrađuje ili potvrđuje neovisno fiskalno tijelo, a koje u Republici Hrvatskoj predstavlja Povjerenstvo za fiskalnu politiku. Odlukom Vijeća Europske unije o uvođenju eura u Republiku Hrvatsku na snagu će stupiti i st. 3. čl. 21. prema kojemu će makroekonomske projekcije, na kojima se temelji program konvergencije i nacrt proračunskog plana, morati potvrditi Povjerenstvo.

Tijekom 2021. godine ostvarena je brza i rekordna stopa rasta hrvatskog BDP-a, čime je Republika Hrvatska uspjela premašiti razinu gospodarske aktivnosti iz pretpandemijske 2019. godine te je u 2022. godinu ušla s optimističnim očekivanjima. No, u 2022. godini ipak su prisutni i određeni negativni makroekonomski rizici. Primarno se rizici zasnivaju na eskalaciji i posljedicama rata u Ukrajini, daljnjem poremećaju u sustavu opskrbnih lanaca te nestabilnostima na financijskim tržištima uzrokovanih zaoštavanjem monetarne politike uslijed rastuće inflacije. Stoga je Vlada Republike Hrvatske (RH) u Programu konvergencije za razdoblje 2023. - 2025. godine, revidirala svoje makroekonomske projekcije na kojima se temelje predložene Izmjene i dopune državnog proračuna za 2022. godinu. Tako je originalno projicirana stopa rasta BDP-a u 2022. godini smanjena s 4,4 % na 3 %, a stopa inflacije podignuta s 2,6 % na 7,8 %. Ključan doprinos rastu BDP-a

očekuje se u prvom redu od porasta izvoza roba i usluga te brutoinvesticija u fiksni kapital.

Prilikom ocjene makroekonomskih projekcija Povjerenstvo je zadržalo pristup usporedbe makroekonomskih projekcija Vlade s projekcijama drugih institucija.

Tablica 1. Makroekonomske projekcije za 2022. godinu prema različitim institucijama

Institucija	Hrvatska narodna banka	Međunarodni monetarni fond	Svjetska banka	Vlada RH	Europska komisija
BDP	3,2	2,7	3,8	3,0	3,4
Inflacija	5,4	5,9	6,1	7,8	6,1

Povjerenstvo je zaključilo kako su makroekonomske projekcije za 2022. godinu, na kojima se temelji Prijedlog izmjena i dopuna državnog proračuna, prikladne, jer ne odstupaju od projekcija drugih institucija. Pritom, Vlada očekuje izraženiji rast cijena, a time i nominalne vrijednosti porezne baze za izračun proračunskih prihoda. S obzirom na izražene negativne makroekonomske rizike te dosadašnju praksu konzervativnog planiranja rasta realne aktivnosti i proračunskih prihoda, Povjerenstvo ovakav pristup smatra prihvatljivim te ističe potrebu zadržavanja takvog pristupa i prilikom izrade proračuna za iduću 2023. godinu i njihovog ažuriranja u slučaju ostvarenja negativnih rizika.

Ocjena Prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2022. godinu

Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2022. godinu u određenoj mjeri prepoznao je postojanje novih makroekonomskih okolnosti. Naime, planirani rast rashoda državnog proračuna za 2022. godinu predviđa i saniranje ekonomskih posljedica rata u Ukrajini, troškove prihvata i zbrinjavanja ukrajinskih izbjeglica, kao i osiguranje zaliha plina i nabave robnih zaliha. Osim toga, u rashodima državnog proračuna ugrađeni su i povećani rashodi za povećanje osnovice za obračun plaća u državnim i javnim službama za 4 % od 1. svibnja 2022. godine, osiguravanje sredstava za mjere ublažavanja rasta cijena energenata, uključujući i subvencioniranje cijene plina, naknadu za ugrožene kupce energenata te povećanja zdravstvenih rashoda za četiri milijarde kuna, od čega se najveći dio odnosi na dugove i obveze bolnica i ljekarni prema dobavljačima.

Državni proračun za 2022. godinu kojeg je Hrvatski sabor usvojio 8. prosinca 2021. godine, predviđao je prihode u visini od 164,5 mlrd. kn, rashode u visini od 173,8 mlrd. kn te proračunski manjak od 9,3 mlrd. kn (ili 2,6 % BDP-a). Ovim izmjenama i dopunama državnog proračuna za 2022. godinu, predviđaju se prihodi državnog proračuna u iznosu od 171 mlrd. kn (povećanje za 6,6 mlrd. kn ili za 4 % u odnosu na izvorni plan) i rashodi

u iznosu od 184,7 mlrd. kn (povećanje za 10,9 mlrd. kuna ili za 6,3 % u odnosu na izvorni plan).

Prihodi državnog proračuna planirani Izmjenama i dopunama Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu temelje se na očekivanom kretanju gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir i fiskalne učinke poreznih izmjena u okviru sustava poreza na dodanu vrijednost (PDV; smanjenje PDV-a na određene proizvode) i trošarinskih propisa (djelomično smanjenje trošarina na određene energente) koje su poduzete u cilju ublažavanja inflatornog pritiska na stanovništvo i gospodarstvo kao i povlačenjem ugovorenih EU sredstava iz EU proračuna i instrumenta EU nove generacije te Fonda solidarnosti. Povećanje proračunskih prihoda samo iz fondova EU-a iznosi 1 mlrd. kn. Kod poreznih prihoda predviđa se povećanje od 3,2 mlrd. kn i to u prvom redu po osnovi povećanja prihoda od PDV-a zbog očekivanog kretanja nominalne vrijednosti osobne potrošnje i turističke aktivnosti te dijelom od porasta prihoda od imovine i doprinosa.

Rebalansom državnog proračuna za 2022. godinu najveće povećanje rashoda financiranih iz općih prihoda i primitaka planirano je za sanaciju zdravstva (3,5 mlrd. kn), mirovine (1,8 mlrd. kn), rashoda povezanih s posljedicama rata u Ukrajini (1 mlrd. kn) te za rashoda za zaposlene (550 mil. kn). U okviru rashoda koji se financiraju iz EU-a i ostalih izvora, povećanje je rezultat osiguravanja sredstava za mjere za ublažavanje rasta cijena energenata u iznosu od 898 mil. kn i rashoda vezanih uz projekte sanacije štete nastale uslijed potresa u iznosu od 185 mil. kn.

Povjerenstvo još jednom ističe potencijalne rizike za ostvarenje ovakvih planova na koje je već i ranije upozoravalo, a to su nekontrolirani rast rashoda za zdravstvo (prvenstveno dugovi i obveze bolnica i ljekarni prema dobavljačima). Posebno zabrinjava činjenica kako sektor zdravstva mjesečno generira novi dug između 400 i 500 mil. kn. Osim toga, pandemija koronavirusa još nije završena te potencijalni novi val nekog od sojeva koronavirusa nosi i rizik od dodatnog porasta zdravstvenih troškova. Prijedlozi izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2022. godinu, odražavaju namjeru za umjerenom konsolidacijom javnih financija te Povjerenstvo predlaže Vladi RH da napravi evaluaciju prijašnjih i sadašnjih aktivnosti u sektoru zdravstva kako bi se utvrdili njihovi stvarni fiskalni učinci na razvoj gospodarstva. Povjerenstvo smatra kako je nužno i potrebno procijeniti buduće rizike proračunskih rashoda, posebice imajući u vidu sve veće dugove zdravstvenog sustava, ali i sustava plaća u javnom sektoru te značajne potencijalne obveze vezane uz poslovanje lokalnih javnih društava.

Prema metodologiji ESA 2010 ukupan rezultat ovako planiranih izmjena i dopuna državnog proračuna za 2022. godinu, rezultirat će manjkom opće države u iznosu od 13,4 mlrd. kn (ili 2,8 % BDP-a), što je za 0,3 postotna boda više nego je originalno planirano, ali je i dalje u okviru maastriških kriterija, dok bi udio javnog duga u BDP-u trebao iznositi 76,2 % BDP-a i manji je za 3,6 postotnih bodova u odnosu na 2021. godinu.

Iako su fiskalna pravila privremeno odgođena, Povjerenstvo podsjeća Vladu RH na potrebu izrade Izvještaja o primjeni fiskalnih pravila uz prijedloge proračunskih dokumenata u kojima se prikazuje kretanje strukturnog salda, rashoda i javnog duga kako bi bilo moguće sagledati stupanj protucikličkog djelovanja fiskalne politike. Sve popratne analize prikazane su u Programu konvergencije, pri čemu se ističe nova ocjena, tzv. fiskalnog impulsa, pa izrada tako propisanog Izvještaja ne bi predstavljala veći napor.

Prema tim analizama i procjeni Povjerenstva, u 2022. godini zadržat će se razina jaza proizvodnje od oko 1 % BDP-a. Pritom će ukidanje COVID-19 mjera biti veće od novih jednokratnih mjera usmjerenih ublažavanju učinaka rasta cijena te ekonomskih posljedica rata u Ukrajini. U takvim okolnostima, procijenjeni strukturni deficit blago će porasti. Ipak, temeljem očekivanog nastavka smanjenja udjela javnog duga u BDP-u i nastavka privremene odgode primjene fiskalnih pravila, Povjerenstvo smatra kako ovo privremeno pogoršanje strukturnog manjka, neće ugroziti javne financije u srednjem roku.

Povjerenstvo predložene proračunske planove smatra primjerenim sadašnjem stanju nastavka negativnih makroekonomskih šokova koji zahtijevaju kontinuirano praćenje ekonomske pozicije hrvatskog gospodarstva i pravodobnu korekciju fiskalne politike. Pritom, Povjerenstvo upozorava na to da glavni generator neplaniranog rasta rashoda predstavljaju rashodi za zdravstvo, mirovine te naknade zaposlenima te poziva Vladu RH da provede nužne reforme u tim sektorima kako bi se osigurala dugoročna održivost hrvatskih javnih financija.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić

18. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2022. godine

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na svojoj 13. sjednici održanoj 5. listopada 2022. godine raspravilo Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH) za prvo polugodište 2022. godine koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila 29. rujna 2022. godine.

Hrvatsko gospodarstvo je u 2021. godini ostvarilo rast veći od planiranog i taj se rast, unatoč velikim globalnim šokovima i pritiscima u vidu globalnih prekida i zastoja u dobavnim lancima opskrbe, rastućih cijena energenata i vrlo visoke i rastuće inflacije, nastavio i u prvom polugodištu 2022. godine. Snažni (realni i nominalni) gospodarski rast povoljno je utjecao na hrvatske javne financije kroz rast prihoda i smanjenje tereta javnog duga (omjera u BDP-u). Povjerenstvo upozorava da bi se u nadolazećem razdoblju u kojem naglo raste rizik od usporavanja ekonomske aktivnosti i recesije, hrvatsko gospodarstvo moglo suočiti s brojnim ograničenjima poput niske stope potencijalnog rasta, izraženih cjenovnih pritisaka na gospodarstvo i životni standard građana i zaoštavanja monetarne politike. Suočena s tim izazovima, fiskalna politika treba biti u što je moguće većoj mjeri ciljana i selektivna, kako ne bi dodatno povećala srednjoročne inflacijske pritiske, a istodobno treba voditi računa i o održivosti javnog duga, jer u situaciji zaoštavanja monetarne politike zaduživanje opće države moglo bi poprilično poskupjeti te slijedom toga predstavljati ozbiljan problem. Povjerenstvo ističe nužnost kontinuiranog praćenja fiskalne pozicije RH kako bi se fiskalnoj politici omogućila prilagodba u neizvjesnim i promijenjenim okolnostima te osigurao kontinuitet odgovorne fiskalne politike u cilju dugoročne održivosti hrvatskih javnih financija.

Nakon dvije pandemijske godine RH je u 2022. godinu ušla s optimističnim očekivanjima, iako su proteklo polugodište 2022. godine obilježili materijalizirani, značajni negativni makroekonomski rizici započeti još u 2021. godini. Slično kao i ostatak Europske unije (EU) i RH je suočena s visokim stupnjem neizvjesnosti, u prvom redu zbog rata u Ukrajini, rasta cijena energenata, posljedicama proizašlima iz krize izazvane pandemijom COVID-19 te pretjerano visoke stopom inflacije. Rat u Ukrajini pridonosi povećanju troškova energenata i poljoprivrednih proizvoda, a pritisak na rast cijena dodatno je povećan zbog manjkova materijala, opreme i radnika. Osim toga, središnje banke zaoštavaju i uvjete financiranja uslijed rastućih inflacijskih očekivanja. Nakon povećanja hrvatskog gospodarskog rasta u prvoj polovini 2022. godine, trendovi globalne ekonomije u vidu nestabilnosti cijena energenata te cjenovnih pritisaka koji se šire i jačaju po različitim sektorima gospodarstva upućuju na činjenicu da će u nadolazećim tromjesečjima doći do ekonomskog slabljenja i usporavanja, pri čemu će izgledi za gospodarski rast biti sve slabiji i ukazuju na stagnaciju gospodarskih aktivnosti u drugoj

polovici 2022. godine i u prvom tromjesečju 2023. godine. Nepovoljna geopolitička situacija izazvana ratom u Ukrajini pridonosi i daljnjem slabljenju povjerenja i očekivanja poduzeća i potrošača, a inflacija će vrlo vjerojatno još neko vrijeme ostati visoka i znatno viša od ciljane razine. Na taj način vrlo vjerojatan je scenarij daljnjeg smanjenja kupovne moći poduzeća i kućanstava, što će snažno opterećivati privatnu potrošnju i rezultirati će smanjenjem proizvodnje/rasta i u narednim tromjesečjima.

Povjerenstvo stoga ponovno ističe potrebu vođenja računa o konsolidaciji javnih financija, pri čemu je većinu raspoloživih sredstava, posebice onih iz europskih izvora, nužno usmjeravati u one aktivnosti koje bi očuvale i održale gospodarsku aktivnost, pomogle najugroženijim kućanstvima te pridonijele dugoročnoj održivosti javnih financija.

Paketi mjera za ublažavanje rasta cijena te zaštitu kućanstava i poduzeća od rasta cijena energenata u 2022. godini

Kao dio fiskalnih mjera poduzetih u 2022. godini za ublažavanje posljedica negativnih ekonomskih poremećaja rasta cijena energenata na standard građana i poduzeća, Vlada je u veljači 2022. godine (s primjenom od 1. travnja 2022. godine) usvojila prvi te početkom rujna 2022. godine drugi, jesenski paket mjera (s primjenom od 1. listopada 2022. godine).

Usvojene pakete Vladinih mjera iz veljače i rujna 2022. godine prikazane u tablici 1. Povjerenstvo ocjenjuje primjerenima trenutnim okolnostima i u okviru granica opravdanog državnog intervencionizma. No, unatoč primjerenosti ovih intervencija, Povjerenstvo ocjenjuje da nisu u potpunosti jasni i konkretizirani fiskalni učinci definiranih paketa mjera na državni proračun kako u kratkom, tako i u srednjem roku, jer se navedeni troškovi usvojenih mjera neće sagledati jedino i isključivo kroz državni proračun, zbog čega je teško procijeniti njihov (trajni) učinak. Stoga Povjerenstvo smatra iznimno važnim praćenje na koje će se sve načine ove mjere odraziti na državni proračun u narednim godinama, sve kako one ne bi uzrokovale određene izazove na prihodnoj strani proračuna, prvenstveno u okviru poreznog sustava i/ili kako se njihov učinak ne bi prebacio na buduće generacije.

Povjerenstvo smatra da je i kod građana i kod gospodarstva bilo moguće i trebalo dijelom bolje uravnotežiti i nijansirati određene mjere kako bi ciljana pomoć polučila još bolje rezultate te proračunu donijela i niži trošak njihove provedbe. Naime, cijene su temeljni mehanizam tržišta te njihova kontrola i ograničavanje (u prvom redu prehrambenih proizvoda) ne predstavlja najučinkovitiju moguću mjeru, jer takvo postupanje može dovesti do smanjenja ponude, snižavanja kvalitete, nestašica, razvoja crnog tržišta i dr. Umjesto kontrole cijena pravednija i učinkovitija mjera su izravno usmjereni transferi prema najpotrebitijima. Također, Povjerenstvo ističe da predložena mjera kojom su snižene stope PDV-a nije najbolje i najučinkovitije sredstvo za rješavanje socijalnih izazova i problema, pa ne iznenađuje činjenica kako mjera snižavanja stopa PDV-a za široki krug proizvoda nije polučila željeni učinak.

Tablica 1. Vladine mjere za ublažavanje rasta cijena te zaštitu kućanstava i poduzeća od rasta cijena energenata u 2022. godini

1. paket mjera za ublažavanje rasta cijena zbog poskupljenja energenata, veljača 2022.		2. paket mjera za zaštitu kućanstava i gospodarstva od rasta cijena, rujna 2022.	
Ukupna rasterećenja	u mlrd. kn	Ukupna rasterećenja	u mlrd. kn
- porezna rasterećenja kroz PDV	2,1	- ograničenje cijene struje i toplinske energije	5,9
- potpora za plin	1,2	- porezne olakšice i smanjenje trošarina na gorivo	2,8
- socijalne naknade i naknade za umirovljenike	0,8	- naknade i potpore socijalno ugroženim skupinama, nezaposlenima, umirovljenicima, studentima, poljoprivrednicima	2,5
- ograničenje porasta naknade za struju	0,46	- energetska obnovu kuća i višestambenih zgrada	0,988
- potpora poljoprivrednicima i ribarima	0,25		
		* Dodatne mjere za poduzetnike:	
		- bespovratne potpore poduzetnicima za energetska tranziciju	1,9
		- krediti za obrtna sredstva uz subvencioniranje kamata za poduzeća u teškoćama	3,8
		- jamstva HBOR-a za kredite izvoznicima u teškoćama	3,1
Ukupna vrijednost mjera: 4,81 mlrd. kn		Ukupna vrijednost mjera: 21 mlrd. kn	

Sveukupna vrijednost donesenih mjera: 25,81 mlrd. kuna ili 6,3% BDP-a

Izvor: Vlada RH

U kontekstu rastuće neizvjesnosti i negativnih rizika za gospodarske izgleda s obzirom na rat u Ukrajini, porast cijena energenata i nastavka poremećaja u opskrbnim lancima, Europska komisija je u svibnju 2022. predložila produljenje primjene opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu do kraja 2023. godine.

No, unatoč odgodi pune primjene numeričkih fiskalnih pravila i u 2022. godini, Povjerenstvo naglašava potrebu kontinuiranog praćenja i sagledavanja fiskalne pozicije hrvatskog gospodarstva, kako bi se fiskalnoj politici omogućila prilagodba, ali i osigurao kontinuitet odgovorne fiskalne politike u cilju dugoročne održivosti hrvatskih javnih financija. Nakon snažnoga fiskalnog „popuštanja“ zbog krize uzrokovane koronavirusom, u budućem razdoblju predviđa se i određeno zaoštavanje fiskalne politike, pri čemu Povjerenstvo i dalje poziva Vladu da, posebice sada u naglašeno inflatornim vremenima, kontrolira rast rashoda

te da povećanje proračunskih prihoda ne usmjerava isključivo u povećanje javne potrošnje, već da povede računa i o održivosti javnog duga.

Izvršenje državnog proračuna Republike Hrvatske u prvom polugodištu 2022. godine

Ostvaren snažni gospodarski rast u 2021. godini, te veći rast od projiciranog u prvom polugodištu 2022. godine, pogodovali su pozitivnoj i ubrzanom ekonomskoj aktivnosti RH. Povoljna ciklička kretanja u gospodarstvu u prvoj polovici 2022. godine u vidu kombinacije porasta BDP-a i osobne potrošnje, dobrih ostvarenja u turizmu, ali također i visoke, rastuće inflacije, pozitivno su se odrazili na snažno povećanje prihoda državnog proračuna.

Državni proračun za 2022. godinu kojeg je Hrvatski sabor usvojio 8. prosinca 2021. godine, predviđao je ukupne prihode u visini od 164,5 mlrd. kn, ukupne rashode u visini od 173,8 mlrd. kn te proračunski manjak od 9,3 mlrd. kn ili 2,6% BDP-a. U svibnju 2022. godine Izmjenama i dopunama Državnog proračuna RH za 2022. godinu proračunski su prihodi povećani za 6,6 mlrd. kn (ili za 4% u odnosu na izvorni plan), a rashodi za 10,9 mlrd. kn (ili za 6,3% u odnosu na izvorni plan), te je proračunski deficit opće države po ESA metodologiji povećan za 1,4 mlrd. kn, tj. na 13,4 mlrd. kn ili 2,8% BDP-a. Tako su Izmjenama i dopunama Državnog proračuna RH za 2022. ukupni prihodi planirani u iznosu od 171,05 mlrd. kn te su u prvom polugodištu 2022. godine ostvareni u iznosu od 79,3 mlrd. kn (ili 46,35% godišnjeg plana). U odnosu na isto razdoblje iz 2021. godine ukupni polugodišnji prihodi državnog proračuna veći su za 5,2 mlrd. kn ili 7%.

U prvoj polovici 2022. godine prikupljeno je 44,7 mlrd. kn poreznih prihoda (ili 49,03% godišnjeg plana) te oni u odnosu na isto razdoblje iz 2021. godine bilježe povećanje od 7,2 mlrd. kn ili 19,20%. Najznačajniji porast poreznih prihoda prisutan je kod neizravnih poreza - poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) i trošarina, što je u znatnoj mjeri posljedica porasta osobne potrošnje i snažnog rasta potrošačkih cijena. Naime, više cijene znače i izdašnije prihode od PDV-a i trošarina (i takva su kretanja u skladu s očekivanjima središnje banke da će osobna potrošnja u 2022. godini porasti unatoč padu realne plaće zbog inflacije i neizvjesnosti zbog rata u Ukrajini). Prihodi od poreza na promet (robu i usluge) u prvom polugodištu 2022. godine iznose 37,6 mlrd. kn (ili 46,19% godišnjeg plana), što predstavlja povećanje od 17%. Pri tome, prihodi od PDV-a iznose gotovo 29 mlrd. kn, odnosno čine 77% prihoda od poreza na promet u prvom polugodištu 2022. godine i veći su za 4,3 mlrd. kn ili 18% u odnosu na isto razdoblje u 2021. godini. Prihodima od posebnih poreza na promet (trošarina) ostvareno je 7,6 mlrd. kn (ili 45,46% godišnjeg plana i međugodišnje povećanje od 8,4%), što je rezultat porasta intenziteta prometa i potrošnje pojedinih trošarinskih proizvoda. Visinom je najvažnija trošarina na energente i električnu energiju koja je u prvih šest mjeseci 2022. godine iznosila 3,7 mlrd. kn te ostvaruje međugodišnji rast od 3,1%, unatoč smanjenju trošarina na benzinska i

dizelska goriva zbog ublažavanja inflatornih učinaka na gospodarstvo i stanovništvo. Ovaj rast ukazuje na povećanje intenziteta prometa, jer uplaćene trošarine na energente ovise isključivo o prodanoj količini derivata te rast cijena na njih nema izravni učinak.

Gospodarski oporavak odrazio se i na porast prihoda od poreza na dobit i od socijalnih doprinosa. Prihodi od poreza na dobit u prvom polugodištu 2022. godine iznose 6,8 mlrd. kuna (ili 73,31% godišnjeg plana) te bilježe značajan međugodišnji rast od 38%. To je posljedica visokog rasta dobiti poduzetnika tijekom 2021. godine, budući da se prihod od poreza na dobit u tekućoj godini uplaćuje ne temelju poslovanja poduzetnika u prethodnoj godini. Prihodi od socijalnih doprinosa u prvom polugodištu 2022. iznose 13,8 mlrd. kn (ili 49,30% godišnjeg plana) i povećani su za 1,7 mlrd. kn ili 14%, u prvom redu zbog porasta plaća i zaposlenosti odnosno povoljnih kretanja na tržištu rada. Nadalje, u prvom polugodištu 2022. godine uplaćeni prihodi od doprinosa za zapošljavanje iznose 5,8 milijuna kuna, a odnose se na uplatu dugovanja po osnovi doprinosa za zapošljavanje (ovaj doprinos je ukinut 1. siječnja 2019. godine), dok prihodi od imovine iznose 902 milijuna kuna (ili 31,9% godišnjeg plana). Prihodi od imovine u odnosu na isto razdoblje 2021. manji su za 25,4% zbog drugačije dinamike uplate prihoda po osnovi dividendi i dobiti trgovačkih društava u javnom sektoru nego što je to bio slučaj u istom razdoblju 2021. godine.

S druge strane, smanjenje prihoda zabilježeno je kod ostalih tekućih i kapitalnih prihoda koji se uglavnom odnose na projekte koji su najvećim dijelom financirani sredstvima proračuna EU-a. Oni su se smanjili zbog smanjenja transfera iz fondova EU-a i u prvom polugodištu 2022. godine iznose 11,2 mlrd. kn (ili 33,55% godišnjeg plana), odnosno smanjeni su za 1,2 mlrd. kn ili 9,5%.

Ukupni rashodi državnog proračuna u 2022. godini planirani su u iznosu od 184,7 mlrd. kn, od čega je za rashode poslovanja planirano 170,7 mlrd. kn, a za rashode za nabavu nefinancijske imovine 14,0 mlrd. kuna. U prvom polugodištu 2022. godine ukupni rashodi iznosili su 82,8 mlrd. kn (ili 44,81% godišnjeg plana), te su u odnosu na prvo polugodište 2021. godine smanjeni za 1,2 mlrd. kn ili 1,4%. Na smanjenje ukupnih rashoda državnog proračuna utjecalo je smanjenje rashoda za subvencije, odnosno smanjenje isplata potpora poduzećima za očuvanje radnih mjesta uslijed povoljnije epidemiološke situacije. Uz rashode za subvencije, koji su u prvom polugodištu 2022. godine smanjeni za 3,2 mlrd. kn, smanjeno je i izdvajanje za financijske rashode u iznosu od 526,6 milijuna kuna, prvenstveno radi smanjenja izvršenja rashoda za kamate i ostalih financijskih rashoda.

Rashodi poslovanja u prvom polugodištu 2022. godine izvršeni su u iznosu od 79,6 mlrd. kn (ili 46,63% godišnjeg plana) te su na međugodišnjoj razini smanjeni za 2,3 mlrd. kn ili 2,8%, dok su rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršeni u iznosu od 3,2 mlrd. kn (ili 22,6% godišnjeg plana). U strukturi rashoda poslovanja najveći udio od 34,1% čine naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, a slijede pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna s udjelom od 24,0% te rashodi za

zaposlene s udjelom od 15,5%. Prema funkcijskoj klasifikaciji najveći udio rashoda državnog proračuna odnosi se na socijalnu zaštitu 35,2%. Najznačajniji rashodi u prvom polugodištu 2022. godine izvršeni su unutar programa mirovina i mirovinskih primanja u iznosu od 22,6 mlrd. kn, dok je za rashode za zaposlene ukupno izdvojeno 17,1 mlrd. kuna. Za sustav zdravstva u 2022. godini osigurano je ukupno 20,4 mlrd. kn te je u prvom polugodištu 2022. godine za sustav zdravstva izvršeno ukupno 9,6 mlrd. kn, pri čemu je 1,9 mlrd. kuna dodatno izdvojeno za isplatu razlike uvećanja plaće za prekovremeni rad radnicima u djelatnosti zdravstva i zdravstvenog osiguranja te za podmirenje dijela dugovanja bolničkih zdravstvenih ustanova kojima su osnivači RH ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS) te Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje prema ljekarnama. Na rashodovnu stranu državnog proračuna utjecali su i troškovi povezani uz sanaciju posljedica katastrofe uzrokovane potresima koji su 2020. godine pogodili RH (potres na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije iz ožujka 2020. i potres na području Sisačko-moslavačke županije, Zagrebačke i Karlovačke županije iz prosinca 2020.) za što je ukupno u prvom polugodištu 2022. godine utrošeno 684,5 milijuna kuna.

Materijalni su rashodi u prvom polugodištu 2022. godine izvršeni u iznosu od 8,2 mlrd. kn (ili 45,3% godišnjeg plana) te su povećani za 85,3 milijuna kuna odnosno 1,0% u odnosu na isto razdoblje 2021. godine. I rashodi za intermedijarnu potrošnju, socijalne naknade i naknade za zaposlene na godišnjoj razini bilježe blagi porast. Najveće povećanje rashoda u prvom polugodištu 2022. godine u odnosu na isto razdoblje 2021. godine zabilježeno je na rashodima za nabavu nefinancijske imovine u iznosu od 1,1 mlrd. kuna, u prvom redu radi plaćanja obveza prema ugovorima za nabavu višenamjenskoga borbenog aviona. Također, povećani su i rashodi za isplatu mirovina i mirovinskih primanja za 822,0 milijuna kuna, prvenstveno radi usklađivanja mirovina te prenesenog kumuliranog učinka promjene broja i strukture korisnika mirovina. Na povećanje rashoda u prvom polugodištu 2022. godine u odnosu na isto razdoblje 2021. godine utjecalo je i veće izvršenje ukupnih rashoda za zaposlene za 521,5 milijuna kuna, što je rezultat primjene kolektivnih ugovora te drugih propisa kojima se reguliraju plaće zaposlenika u državnim i javnim službama.

Razlika ukupnih prihoda i rashoda državnog proračuna u prvoj polovici 2022. iznosi 3,5 mlrd. kn ili 0,7% BDP-a. U odnosu na prvo polugodište 2021. godine kada je iznosio 9,8 mlrd. kn, deficit je manji za 6,3 mlrd. kn ili 64%.

Manjak konsolidirane opće države prema nacionalnoj metodologiji u prvom tromjesečju 2022. godine iznosi 153 milijuna kuna ili 0,03% BDP-a, odnosno 1,3 mlrd. kn prema metodologiji ESA 2010, što je poboljšanje od 2,7 mlrd. kuna na godišnjoj razini. Smanjenje proračunskog manjka odražava porast prihoda (4,3%) te istodobno smanjenje rashoda (1,5%). Istodobno su izvanproračunski korisnici državnog proračuna ostvarili višak od 1,2 mlrd. kn ili 0,3% BDP-a, a JLPRS i županijske uprave za ceste višak od 2,2 mlrd. kn ili 0,5% BDP-a.

Kada je riječ o kretanju duga opće države, on je krajem lipnja 2022. godine iznosio 343,7 mlrd. kn i bio je za 65,2 milijuna kn manji nego na kraju 2021. godine, dok je relativni udio javnog duga u BDP-u znatno smanjen s 79,8% na kraju 2021. godine na 74,2% u prvom polugodištu 2022. godine, odražavajući dosadašnji povoljan učinak rasta gospodarske aktivnosti.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić

19. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na svojoj 15. sjednici održanoj 24. listopada 2022. godine razmatralo Nacrt prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila 19. listopada 2022. godine na svojoj 159. sjednici.

Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2022. godinu predviđa smanjenje manjka proračuna opće države i javnog duga mjereno udjelom u BDP-u u 2022. godini. Fiskalnu politiku je u 2022. godini u velikoj mjeri obilježio neočekivano velik porast poreznih prihoda uslijed snažnog realnog i nominalnog rasta BDP-a te djelovanja inflacije, ali i mjera usmjerenih na ublažavanje posljedica rastućih cijena energenata. Povjerenstvo je suglasno s ovim Prijedlogom izmjena, te ističe nužnost kontinuiranog praćenja fiskalne pozicije Republike Hrvatske (RH) kako bi se u neizvjesnim i promijenjivim okolnostima fiskalnoj politici omogućila prilagodba te osigurao kontinuitet i odgovornost u cilju dugoročne održivosti hrvatskih javnih financija. Povjerenstvo naglašava da je potrebno konstantno voditi računa o konsolidaciji javnih financija, pri čemu je većinu raspoloživih sredstava, posebice onih iz europskih izvora, nužno realnije planirati te efikasnije koristiti i u što većoj mjeri usmjeravati u aktivnosti koje će očuvati i podržati gospodarski rast. Osim toga, kao i mnogo puta do sada ističe potrebu boljeg planiranja i kontrole rashoda te poziva na provođenje strukturnih reformi. Zbog mogućnosti ostvarenja niza (globalnih) negativnih rizika u nadolazećem razdoblju od iznimnog je značaja mudro upravljati hrvatskim javnim financijama.

Snažni (realni i nominalni) gospodarski rast ostvaren u 2021. godini nastavljen je i u prvih devet mjeseci 2022. godine te je povoljno utjecao na hrvatske javne financije u pogledu rasta prihoda i smanjenja tereta javnog duga (mjenog udjelom u BDP-u). Ostvarenje ovakvog gospodarskog rasta posljedica je snažnog realnog rasta domaće i inozemne potražnje potaknutog akumuliranom štednjom iz prethodne dvije godine pandemijskog razdoblja, poboljšane izvozne strukture te povoljnih kretanja na tržištu rada. Stoga je očekivana stopa realnog rasta u 2022. godini povećana s 3,0 na 5,7%, što je u skladu s ocjenom drugih institucija. Izražen je i porast cijena, uzrokovan posljedicama pandemije i rata u Ukrajini, te se ocjenjuje da će CPI na godišnjoj razini porasti 10,4%. Tako se očekuje i porast nominalnog BDP-a od čak 13,2%.

Ocjena Prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2022. godinu

Predloženim Izmjenama i dopunama po drugi puta se u 2022. godini mijenja Državni proračun koji se može smatrati tehničkim rebalansom, jer odražava već ostvarena kretanja i usvojene mjere bez većih i značajnijih učinaka na daljnje politike. Pri razmatranju proračunskih dokumenta vezanih uz Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna Povjerenstvo se fokusiralo na ocjenu vjerodostojnosti i realističnosti makroekonomskih te proračunskih projekcija i analizu stanja javnih financija i utjecaja proračunskih planova na srednjoročnu i dugoročnu održivost javnih financija.

Predloženim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2022. godinu uslijed boljih ostvarenja od očekivanih povećani su prihodi Državnog proračuna. Na prihode su utjecali snažan rast domaće i inozemne potražnje u uvjetima viših cijena te učinci poreznih izmjena u sustavu poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) i trošarinskih propisa s ciljem ublažavanja inflatornih pritisaka. Na strani rashoda izmjene se odnose na poduzete mjere borbe protiv naglašenih inflatornih pritisaka, ali i na smanjenje rashoda vezanih uz projekte financirane iz fondova EU, sredstava Fonda solidarnosti EU te novog instrumenta EU nove generacije, uključujući i rashode vezane uz sanaciju štete od potresa.

Državni proračun za 2022. godinu kojeg je Hrvatski sabor usvojio 8. prosinca 2021. godine, predviđao je prihode u visini od 164,5 milijardi kuna, rashode u visini od 173,8 milijardi kuna te proračunski manjak od 9,3 milijardi kuna. Prvim izmjenama i dopunama državnog proračuna za 2022. godinu iz svibnja 2022. godine prihodi državnog proračuna povećani su za 6,6 milijardi kuna na 171 milijardu kuna, a rashodi za 10,9 milijardi kuna i iznosili su 184,7 milijardi kuna. Ovim drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna za 2022. godinu ukupni su prihodi planirani u visini od 171,8 milijardi kuna (od toga prihodi poslovanja iznose 170,4 milijarde kuna, a prihodi od prodaje nefinancijske imovine 1,4 milijarde kuna) i povećavaju se za 758,2 milijuna kuna. U prvom redu ovakvo povećanje ukupnih prihoda rezultat je boljeg prikupljanja poreznih prihoda uslijed povoljnih cikličkih kretanja u gospodarstvu, porasta BDP-a i osobne potrošnje, dobrih ostvarenja u turizmu, ali i visoke, rastuće inflacije.

Porezni prihodi su planirani u iznosu od 95,5 milijardi kuna, što predstavlja povećanje od 4,4 milijarde kuna u odnosu na prve izmjene i dopune državnog proračuna iz svibnja 2022. Najveći porast ostvaren je od povećanja prihoda od PDV-a za 2,1 milijardi kuna i prihoda od poreza na dobit za 2 milijarde kuna. S druge strane, prihodi od posebnih poreza i trošarina smanjeni su za 28,1 milijun kuna u odnosu na prve Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu te iznose 16,7 milijardi kuna, što je posljedica kretanja potrošnje pojedinih trošarinskih proizvoda. Drugim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu prihodi od poreza na dobitke od igara na sreću i ostalih poreza od igara rastu za 24,1 milijun kuna u odnosu na prve izmjene i dopune iz svibnja 2022., kao i prihodi od naknada za priređivanje igara na sreću (porast za 199 milijuna kuna i iznose 1,3 milijarde kuna). Prihodi od poreza na

međunarodnu trgovinu i transakcije ovim izmjenama i dopuna povećavaju se za 118 milijuna kuna.

Nadalje, prihodi od doprinosa povećavaju se za 7,1 milijuna kuna i iznose 28 milijardi kuna. Ovi su prihodi pod utjecajem porasta prihoda od doprinosa za zapošljavanje, koji je ostvaren temeljem dugovanja po osnovi uplata ovih doprinosa, budući da je isti ukinut poreznom reformom koja je stupila na snagu u siječnju 2019.

S druge strane, prema novom planu za 2022. godinu prihodi od pomoći (vezani uz projekte financirane iz EU fondova, sredstva iz Fonda solidarnosti EU te instrumenta EU nove generacije) smanjuju se s 28,2 na 22,9 milijardi kuna (za 5,3 milijardi kuna), što čini gotovo 20%-tno smanjenje ovih prihoda. Povjerenstvo je i u prethodnim stajalištima ukazivalo na temeljnu prijetnju u povlačenju sredstava iz europskih izvora odnosno na nisku razinu učinkovitosti u ugovaranju i planiranju tih sredstava.

Također, u odnosu na prve Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu smanjuju se i prihodi od imovine na 2,2 milijardi kuna (za 662 milijuna kuna).

Drugim Izmjenama i dopunama ukupni rashodi državnog proračuna ostaju na istoj razini u odnosu na prve izmjene i dopune iz svibnja 2022. i iznose 184,7 milijardi kuna. Od toga rashodi poslovanja iznose 173,7 milijardi kuna (povećani su za 3 milijarde kuna), a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 11 milijardi kuna (smanjeni su za 3 milijarde kuna). Rashodi koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka, povećavaju se za 3,6 milijardi kuna, dok se rashodi koji se financiraju iz EU i ostalih izvora smanjuju za isti iznos. Ovim drugim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2022. godinu prvenstveno su se osigurala sredstva potrebna za provedbu jesenskog paketa mjera Vlade Republike Hrvatske za zaštitu kućanstva i gospodarstva od rasta cijena te sredstva potrebna za usklađivanje mirovina, pri čemu je za navedenu provedbu osigurano 2,4 milijarde kuna (Povjerenstvo je iste ocijenilo primjerenima trenutnim okolnostima, ali naglasilo kako nisu dovoljno jasni i konkretizirani fiskalni učinci definiranih paketa mjera na državni proračun u kratkom i srednjem roku što bi moglo uzrokovati određene izazove na prihodnoj strani proračuna i/ili bi se njihov učinak mogao prebaciti na buduće generacije).

U kategoriji rashoda poslovanja za čak 2,5 milijarde kuna povećani su materijalni rashodi i to zbog potrebe isplate naknade štete temeljem presude u arbitražnom postupku INA-MOL (1,4 milijarde kuna) te za rashode ustanova u zdravstvu financirane iz prihoda temeljem ugovornog odnosa sa Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje (HZZO, 1 milijarda kuna). Dodatno, najznačajnija povećanja rashoda vezana su uz rashode za zaposlene (uključujući plaće zaposlenih u osnovnom i srednjem školstvu, 583 milijuna kuna), naknadu u cijeni goriva Hrvatskim cestama d.o.o. i HŽ Infrastrukturi d.o.o. (355 milijuna kuna) te za povećani transfer HZZO-u (300 milijuna kuna).

S druge strane, najveća smanjenja bilježe rashodi vezani uz projekte sanacije štete nastale uslijed potresa (650 milijuna kuna) i sredstva učešća vezanih uz provedbu projekata iz operativnih programa (390 milijuna kuna). Ukupni rashodi za nabavu nefinancijske imovine također se smanjuju za 3 milijarde kuna, od čega se rashodi financirani iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka smanjuju za 331,6 milijuna kuna, a rashodi financirani iz EU i ostalih izvora za 2,6 milijardi kuna.

Tablica 1. Promjene Državnog proračuna za 2022. godinu (u % projiciranog BDP-a), nacionalna metodologija

	2021.	2022.		
	<i>Ostvarenje</i>	<i>Proračun</i>	<i>1. rebalans</i>	<i>2. rebalans</i>
		<i>10/2021.</i>	<i>5/2022.</i>	<i>10/2022.</i>
Prihodi	35,8	35,6	36,3	35,2
<i>Prihodi poslovanja</i>	35,6	35,5	36,1	35,0
<i>Prihodi od poreza</i>	19,4	19,0	19,3	19,6
<i>Porez na dobit</i>	1,8	1,8	2,0	2,3
<i>PDV</i>	13,3	13,2	13,3	13,3
<i>Trošarine</i>	3,8	3,5	3,6	3,4
<i>Doprinosi</i>	5,9	5,6	5,9	5,7
<i>Pomoći</i>	5,1	7,0	7,1	5,8
<i>Prihodi od imovine</i>	0,7	0,5	0,6	0,4
Rashodi	39,3	37,6	39,2	37,9
<i>Rashodi poslovanja</i>	37,5	34,9	36,2	35,6
<i>Rashodi za zaposlene</i>	5,6	5,4	5,4	5,2
<i>Materijalni rashodi</i>	4,2	3,6	4,0	4,3
<i>Financijski rashodi</i>	1,8	1,7	1,6	1,6
<i>Subvencije</i>	2,8	1,7	2,0	1,9
<i>Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna</i>	9,3	8,6	9,2	8,7
<i>Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade</i>	12,2	11,8	12,0	11,7
<i>Ostali rashodi</i>	1,6	2,0	2,1	2,1
<i>Rashodi za nabavu nefinancijske imovine</i>	1,7	2,9	3,0	2,3
Ukupni manjak/višak	-3,5	-2,0	-2,9	-2,7
Konsolidirana opća država (ESA)	-2,6	-2,6	-2,8	-1,5

Razvoj Državnog proračuna za 2022. godinu, iskazan kao udio u očekivanom BDP-u, prikazan je u tablici 1. Na razini cijele godine, udio prihoda u BDP-u smanjuje se za 0,6 postotna boda prvenstveno kao posljedica smanjenja prihoda iz nadležnog proračuna i od HZZO-a. Pritom, prihodi od poreza rastu, prvenstveno zbog rasta poreza na dobit, pri čemu je izražen pad trošarinskih prihoda zbog intervencija u trošarinski sustav, dok je PDV zadržan na istoj razini. Prihodi od pomoći (EU fondovi) rastu u odnosu na prethodnu

godinu, unatoč predloženom smanjenju. Na strani rashoda je izraženo dodatno smanjenje mjereno udjelom u BDP-a, prvenstveno zbog smanjenja rashoda poslovanja kao posljedica značajnog smanjenja korištenja posebnih COVID mjera.

U skladu s prihodima i rashodima državnog proračuna planiranim u ovim drugim Izmjenama i dopunama, očekuje se da će prema nacionalnoj metodologiji Državni proračun zabilježiti manjak u iznosu od 12,9 milijardi kuna. To je za 751 milijun kuna manje u odnosu na plan iz svibnja 2022. godine (ili 2,7% BDP-a) i predstavlja poboljšanje u odnosu na raniji plan za 0,2 postotna boda. Manjak opće države prema ESA 2010 metodologiji iznositi će 7,1 milijardi kn ili 1,5% BDP-a. Temeljem kretanja fiskalnog salda proračuna opće države očekuje se da će udio javnog duga u BDP-u u 2022. zabilježiti smanjenje od 8,5 postotnih bodova u odnosu na 2021. te će iznositi 71,3% BDP-a.

Nakon negativnih posljedica pandemije koronavirusa u 2020. godini koje su dovele do visokog proračunskog manjka (iznosio je 7,3% BDP-a) te rasta javnog duga (87,0% BDP-a), navedeni pokazatelji bilježe znatno poboljšanje u 2021. te u prvih osam mjeseci 2022. godine. Velik utjecaj na visinu deficita u 2021. imao je deficit proračunskog salda državnog proračuna u iznosu od 15 milijardi kuna ili 3,4% BDP-a, zbog poduzimanja mjera na rashodnoj strani proračuna radi očuvanja radnih mjesta kod poslodavaca kojima je narušena gospodarska aktivnost u okolnostima pandemije bolesti COVID-19 te radi financiranja troškova za očuvanje zdravlja građana, koje se nastavilo i u 2021. godini. Manjak proračuna opće države u 2021. godini se znatno smanjio i iznosio je 11,3 milijardi kuna ili 2,6% BDP-a, te se njegovo smanjenje nastavlja i u 2022. kada bi trebalo iznositi 1,5% BDP-a (što je ispod referentne razine od 3% BDP-a prema kriterijima iz Maastrichta). Na ovo poboljšanje utječe ostvareni gospodarski rast koji je veći od potencijalnog, pa će strukturni deficit iznositi 2,0% BDP-a u 2022. godini, čime premašuje srednjoročni proračunski cilj od 1% BDP-a, ali je znatno manje nego 2021. kada je iznosio 2,8% BDP-a, te je u skladu s privremeno odgođenim zahtjevom za korekciju od najmanje 0,5 postotna boda BDP. Istovremeno, snažan rast pozitivno utječe na smanjenje tereta javnog duga koji će se smanjiti s 78,4% BDP-a u 2021. na 71,3% BDP-a u 2022. godini, čime će se vratiti na predkriznu razinu.

Povjerenstvo predložene Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2022. godinu smatra primjerenima sadašnjem gospodarskom stanju, posebice imajući u vidu postojeće negativne makroekonomske šokove koji zahtijevaju kontinuirano praćenje ekonomske pozicije hrvatskog gospodarstva i pravodobno te fleksibilno djelovanje fiskalne politike. Iako je Republika Hrvatska u 2022. godini zadržala poticajni smjer fiskalne politike i zadržala rasta tekućih rashoda koje financira država pod kontrolom, Povjerenstvo ističe i nanovo ukazuje na potrebu reformskih zahvata (npr. u javnoj upravi, zdravstvenom, mirovinskom, obrazovnom te sustavu socijalne skrbi) koji bi bitno smanjili generiranje dodatnih gubitaka određenih sektora zbog kojih se rade rebalansi Državnog proračuna. Osim toga, Povjerenstvo kontinuirano ističe potrebu boljeg predviđanja pojedinih stavki proračuna kao što su rashodi za zaposlene, mirovine i zdravstvo, koji se često inicijalno planiraju na

nerealistično niskim razinama, da bi se naknadnim izmjenama povećavali. Na koncu, Povjerenstvo iznova naglašava kako je raspoloživa sredstava iz europskih izvora nužno ozbiljnije i realnije planirati te iskoristavati i usmjeravati u aktivnosti koje će očuvati i održati gospodarsku aktivnost, jer su ta sredstva ključni instrument snažnije fiskalne ekspanzije i održivosti, s velikim reformskim potencijalom i važnim doprinosom za rast potencijalnog BDP-a.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić

20. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Nacrtu proračunskog plana Republike Hrvatske za 2023. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na svojoj 15. sjednici održanoj 24. listopada 2022. godine razmotrilo Nacrt proračunskog plana Republike Hrvatske za 2023. godinu (dalje u tekstu: Nacrt) koji je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) usvojila na 159. sjednici 19. listopada 2022. godine.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku je ocijenilo prvi Nacrt proračunskog plana Republike Hrvatske za 2023. godinu. S obzirom na trenutne globalne okolnosti, 2023. godinu karakteriziraju izrazita ekonomska neizvjesnost i veliki geopolitički rizici te je nastavak dosadašnje prakse konzervativnog planiranja proračuna primjeren situaciji. Nakon snažnog oporavka i rasta u 2021. te prvoj polovini 2022. godine, izgledi za 2023. godinu su pogoršani. To stvara nesiguran okvir za ekonomsku te fiskalnu politiku i može zahtijevati brzu prilagodljivost iste. U takvim okolnostima, osnovna će zadaća fiskalne politike biti u ublažavanju učinka vanjskih šokova na hrvatsko gospodarstvo, te pomoć najugroženijim skupinama na koje će ti šokovi najviše utjecati. Zbog usporavanja gospodarstva rast cikličkih prihoda općeg proračuna biti usporen, dok će rast rashoda općeg proračuna ovisiti o većoj investicijskoj potrošnji povezanoj uz EU fondove, koji predstavljaju glavnu polugu protucikličkog djelovanja. Povjerenstvo stoga ističe potrebu što realnije pripreme što većeg broja kvalitetnih i održivih investicijskih projekata. Povjerenstvo ponovno upozorava da su određeni izazovi u postojećim kapacitetima te spremnosti ključnih dionika za provođenjem potrebnih i nužnih strukturnih reformi u okviru cjelokupnog javnog sektora (posebice u zdravstvu, javnoj upravi, ali i u drugim sektorima).

Ulazak RH u europodručje odvija se u trenucima visoke političke i ekonomske neizvjesnosti uzrokovane posljedicama pandemije i sve većim geopolitičkim napetostima (rat u Ukrajini te zaoštavanje odnosa SAD-a i Kine). Posljedice ovih šokova su veliki rast uvoznih cijena, prvenstveno cijena energije uslijed problema u opskrbnim lancima te poremećaja u uvozu energije zbog rata u Ukrajini, koji se prelijevaju na opći rast cijena. Ovakvi negativni šokovi u uvjetima razmjene osiromašuju energetske ovisne Europsku uniju (EU) i RH, a stanovništvo i poduzeća svoju potrošnju i investicije moraju prilagoditi padu realnog dohotka. Osim toga, kao odgovor na rastuću inflaciju središnje banke zaoštavaju monetarnu politiku i uvjete financiranja. U takvim okolnostima izgledno je naglo usporavanje sveukupne ekonomske aktivnosti, pri čemu bi fiskalna politika trebala protuciklično djelovati kako bi spriječila opasnosti od recesije⁴. Članstvo RH u europodručju, što podrazumijeva i zajedničku monetarnu politiku i druge mehanizme kontrole i podrške, trebalo bi također djelovati na ublažavanje negativnih posljedica ovih šokova. Imajući sve ove izazove u vidu, iznimno je važno u 2022. i 2023. voditi

⁴ Cilj je takvog razboritog fiskalnog postupanja spriječiti scenarij iz globalne financijske krize kad su inozemni šokovi povezani s neodrživom razinom domaće potražnje, ali i zahtjevima za strogom fiskalnom konsolidacijom u uvjetima krize (procikličnom), doveli do dugogodišnje recesije u RH.

transparentnu i odgovornu ekonomsku i fiskalnu politiku, te ubrzati reforme financirane kroz programe EU (Program za otpornost i rast) u cilju podizanja niske stope potencijalnog rasta koji je rezultat nepovoljne demografske strukture i niske razine dodane vrijednosti hrvatske industrije.

Potvrđivanje makroekonomskih projekcija

Novi Zakon o proračunu (dalje: ZOP; NN 144/21) prilagodio je proračunski proces zahtjevima članstva u europodručju po pitanju veće koordinacije ekonomskih politika. Vlada RH dužna je pripremiti nacrt proračunskog plana radi konzultacija s Europskom komisijom, pri čemu makroekonomske projekcije moraju biti potvrđene od strane Povjerenstva. Stoga je Povjerenstvo prema odredbama novog ZOP-a dužno ocijeniti predstavljaju li izrađene makroekonomske projekcije dobar temelj za izradu proračunskih planova, a što prema dosadašnjem Zakonu o fiskalnoj odgovornosti (ZFO-u) nije bilo dužno obavljati.

Kako se proračunski planovi temelje na makroekonomskim projekcijama, iznimno je važno da makroekonomske projekcije budu točne i nepristrane. Visoka razina makroekonomskih neizvjesnosti znatno je otežala proces izrade makroekonomskih projekcija u posljednjih nekoliko godina. U takvim uvjetima, kvalitetne makroekonomske projekcije moraju sadržavati unutarnju konzistentnost među varijablama te ne odstupati značajnije za projekcijama drugih institucija. Pritom, razborito je proračunske planove temeljiti na pretpostavkama nižeg makroekonomskog rasta, u dijelu koji određuje očekivane prihode, ali i zadržati određene rezerve na strani mogućeg rasta troška državnih izdataka.

U svrhu potvrđivanja makroekonomskih projekcija, Povjerenstvo je u određenoj mjeri unaprijedilo dosadašnju metodologiju ocjene makroekonomskih projekcija koja se, sukladno čl. 22. st. 2. ZFO-a (NN111/2018), temeljila na usporedbi s posljednje dostupnim projekcijama Europske komisije (EK). No, Povjerenstvo i dalje ne izrađuje vlastite makroekonomske projekcije, već makroekonomske Projekcije Vlade RH uspoređuje s makroekonomskim projekcijama većeg broja institucija te dodatno razmatra pretpostavke i konzistentnost same makroekonomske projekcije Vlade RH. Naime, za izradu vlastitih projekcija i dubljih analiza nužno je uspostaviti funkcionalni i stručno ekipirani Ured Povjerenstva, na čemu Povjerenstvo, unatoč brojnim poteškoćama i izazovima, aktivno radi već duže vrijeme.

Povjerenstvo i Ministarstvo financija (MF) su postupak potvrđivanja makroekonomskih projekcija u početnoj fazi uredili Terminskim planom, u kojemu je definirana razmjena informacija i konzultacije o makroekonomskim i proračunskim projekcijama prije njihovog usvajanja u ovoj godini. Tako je Povjerenstvo krajem rujna 2022. primilo preliminarne, a 6. listopada 2022. konačne makroekonomske projekcije iz Nacrta proračunskog plana, te 7. listopada 2022. održalo sastanak s predstavnicima MF-a.

Temeljem provedene analize, Povjerenstvo je 13. listopada u svom pismu Ministru financija potvrdilo makroekonomske projekcije iz Nacrta proračunskog plana.

Makroekonomske projekcije iz Nacrta proračunskog plana za 2023. izmijenjene su u odnosu na projekcije iz Programa konvergencije iz travnja 2022. uslijed ostvarenih kretanja te materijalizacije negativnih rizika u globalnom gospodarstvu (Prilog 1). Porast ekonomskih aktivnosti tijekom prva tri kvartala u 2022. godini znatno je premašio prethodna očekivanja (očekivana stopa realnog rasta u 2022. povećana je s 3,0 na 5,7%). S druge strane, ostvaren je i niz negativnih rizika što je dovelo do naglog usporavanja ekonomske aktivnosti u EU, a time i u RH. Imajući sve to u vidu, projekcija za 2023. predviđa zaustavljanje rasta ekonomske aktivnosti krajem 2022. i početkom 2023. u kojoj se očekuje da će BDP porasti 0,7% (Program konvergencije je za 2023. pretpostavljao dodatno ubrzanje rasta na 4,4%). Za razliku od 2022. godine kada je glavni doprinos rastu dolazio od osobne potrošnje i izvoza koji je rastao po dvoznamenkastim stopama, u 2023. bi glavni doprinos trebao doći od državne potrošnje i investicija financiranim sredstvima EU, dok će osobna potrošnja, privatne investicije i izvoz davati slab ili negativan doprinos rastu.

Prikazane makroekonomske projekcije za 2023. sadrže unutarnju konzistentnost i u skladu su s projekcijama drugih institucija, premda s nešto opreznijim očekivanjima u 2023. Naime, Povjerenstvo je makroekonomske projekcije iz Nacrta proračunskog plana za 2023. usporedilo s projekcijama drugih institucija te utvrdilo kako ne postoje znatnija odstupanja. Projekcije Vlade nešto su konzervativnije, što se velikim dijelom može objasniti kasnijim datumom izrade projekcija, jer u sebi sadrže i ostvarenje niza negativnih rizika (Prilog 2.)

Uzimajući u obzir neizvjesnost koja je svojstvena makroekonomskim prognozama, Povjerenstvo je procijenilo vjerodostojnost makroekonomskog scenarija na temelju njegove realističnosti i usporedbom s projekcijama drugih mjerodavnih institucija. Projekcije MF-a niže su od trenutno dostupnih projekcija drugih relevantnih institucija, što ukazuje na oprezniji pristup prilikom izrade postavki u projekciji za iduće razdoblje. Povjerenstvo takav pristup smatra opravdanim zbog mogućnosti prilagodbe fiskalnog planiranja u vrlo neizvjesnim i promijenjenim okolnostima nadolazećeg razdoblja, u kojemu naglo raste rizik od usporavanja ekonomske aktivnosti i recesije, pri čemu bi se hrvatsko gospodarstvo moglo suočiti s brojnim ograničenjima.

Unatoč tome, što postoje čimbenici rizika koji predstavljaju negativnu prijetnju gospodarskom rastu, Povjerenstvo za fiskalnu politiku je na svojoj 14. sjednici održanoj 11. listopada 2022. godine potvrdilo makroekonomske projekcije koje je MF izradilo za 2023. godinu te ističe da su projekcije unutar prihvatljivog raspona, na temelju trenutno dostupnih informacija.

Ocjena Nacrta proračunskog plana

S uvođenjem eura kao službene valute Republika Hrvatska (RH) je dobila i novu obvezu sudjelovanja u postupcima praćenja i koordinacije ekonomske politike država članica europodručja, u što spadaju i konzultacije i izrada Nacrta proračunskog plana za iduću proračunsku godinu. Novi Zakon o proračunu (NN 144/21) prilagodio je proračunski proces zahtjevima članstva u europodručju, te je sukladno ZOP-u Vlada dužna pripremiti Nacrt proračunskog plana radi konzultacija s EK, koja razmatra uzimaju li u obzir proračunski planovi država članica na odgovarajući način preporuke Vijeća EU izdane u okviru Europskog semestra te prevode li ih u konkretne proračunske politike i primjeren makroekonomski okvir. Nacrt proračunskog plana sažeti je prikaz u kojem se definiraju makroekonomski i fiskalni okviri pojedine države članice europodručja u idućoj proračunskoj godini te su temelj za daljnju izradu prijedloga proračuna za sljedeću godinu.

S obzirom da su zemlje članice europodručja do 15. listopada 2022. bile dužne izraditi i dostaviti EK Nacrt proračunskog plana za 2023. godinu, RH je izradila svoj prvi Nacrt proračunskog plana za 2023. godinu sukladno Smjernicama o formatu i sadržaju nacrta proračunskog plana, ekonomskog partnerstva te izvješća o izdavanju duga (*eng. Guidelines on the format and the content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports*) te konzultacijama s EK. Pri tome su uvažavane odredbe ZOP-a, Pakta o stabilnosti i rastu, najnovijih Preporuka Vijeća EU za RH, aktivnosti predviđene Nacionalnim planom za oporavak i otpornost (NPOO), Nacionalnim planom reformi (NPR) kao i paketima mjera Vlade RH za zaštitu građana i gospodarstva od rasta cijena te aktivnosti vezano uz prihvata i zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine.

Kako bi se osiguralo realistično planiranje, Povjerenstvo za fiskalnu politiku, kao neovisno fiskalno tijelo u RH u tom procesu mora potvrditi makroekonomske projekcije na kojima se temelji nacrt proračunskog plana (čl. 21. st. 3. ZOP-a). Također, makroekonomske i proračunske projekcije podliježu nepristranoj i sveobuhvatnoj ocjeni neovisnog tijela nadležnog za ocjenu fiskalne politike čiji se rezultati uzimaju u obzir pri izradi budućih makroekonomskih i proračunskih projekcija čl. 21. st. 2. ZOP-a). Povjerenstvo je u svojoj prvoj ocjeni prvog Nacrta proračunskog plana zaključilo da s obzirom na trenutne globalne okolnosti 2023. godinu karakteriziraju izrazita neizvjesnost i veliki geopolitički rizici te je nastavak dosadašnje prakse konzervativnog planiranja proračuna primjeren situaciji. RH se, kao i druge zemlje, suočava s brojnim izazovima i ograničenjima izazvanih ratom u Ukrajini, rastom cijena energenata, posljedicama proizašlima iz krize izazvane pandemijom COVID-19 (neravnoteža između velike potražnje i nedovoljne ponude) te pretjerano visokom stopom inflacije. Nakon povećanja hrvatskog gospodarskog rasta u 2021. te prvoj polovini 2022. globalni trendovi (nestabilnost cijena energenata te cjenovni pritisci koji se šire i jačaju po sektorima gospodarstva), upućuju na činjenicu da će u nadolazećim kvartalima doći do ekonomskog slabljenja i usporavanja.

Izgleđi za gospodarski rast u RH u 2023. godini pogoršani su te ukazuju na stagniranje, što stvara vrlo nesiguran i promjenjiv okvir za provođenje ekonomske te fiskalne politike. Sve to zahtijeva fleksibilnost i brzu prilagodljivost hrvatske fiskalne politike kako bi brzo mogla djelovati i osigurati učinkovite mjere za ograničavanje posljedica inflacije i sprječavanje dodatnih inflatornih pritisaka, sve kako se ne bi ugrozila srednjoročna održivost javnog duga. Mjere fiskalne politike u narednom razdoblju i nadalje će morati biti učinkovite i ne smiju trajno pogoršati stanje javnih financija. Ujedno, one moraju biti privremene, selektivne i ciljane kako bi u najvećoj mogućoj mjeri bile usmjerene pomoći isključivo najugroženijim skupinama stanovništva i najugroženijim dijelovima gospodarstva.

Hrvatsku je fiskalnu politiku u 2021. i 2022. godini u velikoj mjeri obilježilo donošenje mjera za ograničavanje posljedica epidemije te visokog rasta cijena energenata. Ujedno, donesene su brojne i relativno opsežne diskrecijske mjere koje će imati dugotrajan utjecaj na stanje javnih financija. Udio prihoda proračuna opće države mjereni udjelom u BDP-u blago su smanjeni (s 46,8% u 2021. na 46,2% u 2023.). Nakon značajnog porasta prihoda opće države u prethodne dvije godine, u 2023. očekuje se njihov umjereni rast. Prihodi općeg proračuna određeni su projiciranom gospodarskom aktivnošću, uzimajući u obzir i fiskalne učinke prihodovnih mjera (u 2023. godini iznose 0,2% BDP-a) koje je Vlada donijela u travnju i listopadu 2022. godine u okviru paketa za zaštitu kućanstava i gospodarstva od rasta cijena. Značajan učinak na prihode općeg proračuna imaju i sredstva pomoći institucija i tijela EU (sredstva iz Višegodišnjeg financijskog okvira – VFO-a 2021. – 2027., Mehanizma za oporavak i otpornost i Fonda solidarnosti EU-a).

Niži rast ukupnih prihoda općeg proračuna bit će posljedica prvenstveno nižeg rasta poreznih prihoda. Najznačajniji su porezi na proizvodnju i uvoz koji su projicirani u iznosu od 18,8% BDP-a. U njihovoj strukturi ističe se porez na dodanu vrijednost (PDV) koji je za 2023. projiciran na razini od 13,3% BDP-a zbog rasta osobne potrošnje, turističkih usluga, intermedijarne potrošnje, investicija te socijalnih transfera u naravi. U te je projekcije uključen i učinak proširenja proizvoda i usluga koje se oporezuju sniženim stopama PDV-a od 13%, 5% i 0%, a koje su u primjeni od travnja i listopada 2022. za isporuke prirodnog plina i grijanja iz toplinskih stanica odnosno za isporuke i ugradnje solarnih ploča. Uz predviđen niži rast osobne potrošnje očekuje se i smanjenje prihoda od trošarina zbog smanjenja visine na pogonska goriva te sniženja maloprodajnih cijena.

Udio ukupnih rashoda opće države smanjuje se s 49,4% BDP-a u 2021. godini na 48,6% u 2023. godini. No, naknade zaposlenima u 2023. godini rastu 7,1% na godišnjoj razini i najvećim su dijelom rezultat povećanja osnovice za izračun plaća temeljem kolektivnih ugovora za državne i javne službenike, korekcije za minuli rad od 0,5% te očekivanog kretanja razine broja zaposlenih državnih i javnih službenika (pretpostavka rasta od 0,8%). Projiciran je i rast rashoda za mirovine u 2023. godini u iznosu od 5 mlrd. kuna, koji uključuje učinak indeksacije mirovina od 6%, učinke izmjene Zakona o mirovinskom osiguranju te preneseni kumulirani učinak promjene broja i strukture korisnika

mirovina. Automatsko usklađivanje pojedinih vrsta rashoda s inflacijom (mirovine i plaće, te dijelom socijalne naknade) dovodi do njihovog trajnog (relativnog) povećanja. Rashodi za intermedijarnu potrošnju u 2023. godini kretat će se na razini od 8,4% BDP-a, a uključuju veća izdvajanja zdravstvenih ustanova za podmirenje dugovanja prema dobavljačima lijekova te potrošnog i ugradbenog medicinskog materijala. Povjerenstvo naglašava da je u ovakvim izrazito inflatornim vremenima posebice potrebno voditi računa o kontroli rasta rashoda (posebice rasta plaća državnih i javnih službenika, rast mirovina). Također, Povjerenstvo ponovno upozorava kako su u planiranju rashoda kontinuirano izraženi nekontrolirani troškovi i podcijenjeni znatni gubici sustava zdravstva koje je potrebno dodatno financirati iz državnog proračuna, zbog čega su nužne korjenite reforme i velike promjene u okviru zdravstvenog sustava.

Prema predloženom nacrtu proračunskog plana planirano je daljnje smanjenje deficita opće države. Naime, s ugrađenim fiskalnim učincima mjera za ublažavanje troškova života u 2023. deficit bi trebao doseći 2,3% BDP-a (za 0,8 postotna boda viši u odnosu na 2022.), čime je ispunjen kriterij proračunskog manjka u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Nominalno povećanje deficita u 2023. godini bit će djelom rezultat diskrecijskih mjera odnosno učinaka opsežnih mjera za ublažavanje inflacije, daljnjeg rasta investicija te povećanja ostale potrošnje. Očekuje se da će se udio javnog duga u BDP-a nastaviti smanjivati i na kraju 2023. iznositi 69,0% BDP-a, što će uglavnom biti rezultat inflacije te predstavlja zadovoljavajuću dinamiku prilagodbe javnog duga prema odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Važnost rasta gospodarstva za fiskalnu održivost ogleda se upravo u kretanju omjera javnog duga u BDP-u, pa je u okolnostima ekonomske stagnacije i usporavanja potreban oprez te je nužno uložiti značajne napore za osiguranje fiskalne održivosti upravo iz razloga, jer bi relativno viša razina duga mogla otežati stabilnost fiskalne politike u slučaju novih šokova.

Povjerenstvo zaključuje da će zbog usporavanja gospodarstva rast cikličkih prihoda općeg proračuna biti usporen, dok će rast rashoda općeg proračuna ovisiti o većoj investicijskoj potrošnji povezanoj uz EU fondove. U 2023., kao i u 2022. godini, ekspanzivnost fiskalne politike vezana je uz investicijske poduhvate i korištenje sredstava EU fondova, no otvoreno je pitanje stvarne i potpune iskoristivosti i realizacije tih sredstava. Kako fiskalna održivosti proizlazi iz (rasta) gospodarskog potencijala koji služi kao osnovica za financiranje javne potrošnje, Povjerenstvo ističe potrebu pripreme što većeg broja kvalitetnih i održivih investicijskih projekata kojima bi se u što većoj mjeri povukla sredstva za jačanje gospodarstva.

S obzirom na očekivane neizvjesnosti, osnovna zadaća fiskalne politike u 2023. godini bit će u ublažavanju učinka vanjskih šokova na hrvatsko gospodarstvo, te pomoć najugroženijim skupinama na koje će ti šokovi najviše utjecati. Povjerenstvo određene izazove vidi i u postojećim kapacitetima te spremnosti ključnih dionika za provođenjem potrebnih i nužnih strukturnih reformi u okviru cjelokupnog javnog sektora (posebice u

zdravstvu, javnoj upravi, ali i u drugim sektorima). Isto tako, nužno je pozornost usmjeriti na one projekte koji će donijeti što veću dodanu vrijednost za gospodarstvo te doprinosu rastu potencijalnog BDP-a, što će zatim utjecati i na povećanje fiskalne održivosti domaćeg gospodarstva.

Kako se očekuje reforma gospodarskog upravljanja u EU odnosno reforme fiskalnih pravila na razini EU, a imajući u vidu ekonomske i geopolitičke okolnosti na razini EU na temelju Komunikacije EK (2022a), i u 2023. godini će na snazi biti Opća klauzula o odstupanju od proračunskih pravila, kao i Odluka o privremenom odgađanju primjene nacionalnih fiskalnih pravila. Odgodu je Vlada RH donijela još 2020. godine slijedom izvanrednih okolnosti, a u skladu s preporukom Povjerenstva za fiskalnu politiku i temeljem odredbi ZOF-a, sve kako bi se osigurao dovoljan prostor za djelovanje nacionalnih fiskalnih politika.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić

Prilog 1. Makroekonomske projekcije Vlade RH

Tablica 1. Makroekonomske projekcije Vlade RH

	Ostvarenje	Nacrt proračunskog plana		Program konvergencije	
	2021.	2022.	2023.	2022.	2023.
Bruto domaći proizvod (BDP)					
BDP - nominalni rast, %	13,8	13,2	6,9	9,5	8,8
BDP - realni rast, %	10,2	5,7	0,7	3,0	4,4
Osobna potrošnja¹	10,0	4,5	0,4	1,4	3,2
Državna potrošnja	3,1	2,3	2,1	3,3	1,9
Bruto investicije	7,6	4,5	1,7	5,8	6,1
Izvoz roba i usluga	33,3	17,3	-0,2	6,9	6,0
Izvoz roba	20,0	17,4	0,9	4,8	5,4
Izvoz usluga	51,5	17,3	-1,6	9,2	6,7
Uvoz roba i usluga	14,7	20,2	0,4	6,1	6,9
Uvoz roba	14,8	21,2	0,3	5,6	6,5
Uvoz usluga	13,9	14,3	1,1	9,1	9,5
Doprinosi rastu BDP-a, postotni bodovi					
Osobna potrošnja	5,9	2,6	0,2	0,8	1,8
Državna potrošnja	0,7	0,5	0,5	0,7	0,4
Bruto investicije	1,7	1,0	0,4	1,2	1,3
Izvoz roba i usluga	14,0	8,9	-0,1	3,3	2,3
Uvoz roba i usluga	-7,2	-10,6	-0,2	-3,9	-2,4
Promjena deflatora, %	3,2	7,1	6,1	6,2	4,1
Osobna potrošnja¹	2,7	10,4	5,7	7,8	3,7
Državna potrošnja	3,7	6,3	5,6	5,4	4,0
Bruto investicije u fiksni kapital	2,4	8,7	4,2	5,3	3,9
Izvoz roba i usluga	4,6	9,1	2,4	8,5	3,5
Izvoz roba	6,9	12,8	1,3	11,8	3,3
Izvoz usluga	2,1	4,8	3,9	4,9	3,7
Uvoz roba i usluga	6,7	14,1	1,4	11,0	3,3
Uvoz roba	7,4	15,6	1,1	12,1	3,3
Uvoz usluga	2,9	4,6	3,0	4,5	3,5
Indeks potrošačkih cijena (%)	2,6	10,4	5,7	7,8	3,7
Tržište rada					
Anketna stopa nezaposlenosti (%)²	7,6	6,3	6,3	6,3	5,6
Broj zaposlenih (u tisućama)³	1.696	1.742	1.751		
Rast zaposlenosti (promjena, %)³	1,2	2,7	0,5	2,8	1,5
Prosječna bruto plaća u pravnim osobama (promjena, %)⁴	4,2	8,3	5,5	6,3	3,8

Izvor: Vlada RH.

Prilog 2. Usporedba makroekonomskih projekcija različitih institucija

Dosadašnji pristup ocjene makroekonomskih projekcija usporedbom projekcija Vlade RH s EK projekcijama proširen je na način da uključuje i projekcije većeg broja institucija koje izrađuju projekcije za Hrvatsku. Povjerenstvo se prilikom usporedbe koncentriralo na dvije osnovne veličine sadržane u projekcijama svih institucija, a koje određuju makroekonomske projekcije – rast realnog BDP-a i indeks potrošačkih cijena. Poteškoću u ovakvom pristupu predstavlja vremensko razgraničenje u datumu projekcija, što u uvjetima visoke makroekonomske neizvjesnosti rezultira i većim korekcijama. Tako "starije" projekcije podcjenjuju rast BDP-a i inflacije u 2022. godini te precjenjuju rast u 2023. godini. Novije pak projekcije ugrađuju ostvarena kretanja kao i učinke negativnih kretanja, posebice zaoštavanje monetarne politike i produženje problema s opskrbom energenata na tržištu EU. Usporedbom projekcija vidljivo je da Vlada u 2022. godini očekuje nešto snažniji rast od prosjeka ostalih analiziranih institucija (5,7 u odnosu na 5,5). Međutim, ukoliko se promatraju samo recentnije projekcije (poglavito hrvatskih banaka), projekcije Vlade ne pokazuju značajnija odstupanja. S druge strane, Vlada je puno opreznija u pogledu očekivanja u 2023. godini u odnosu na druge promatrane projekcije, a slično je i s očekivanim rastom cijena. Pritom, očekivano nešto slabiji rast cijena izravno utječe na niži rast nominalnog BDP-a i komponenti koje određuju poreznu bazu, ali potencijalno podcjenjuje pritisak na rast nominalne javne potrošnje.

Tablica 2. Usporedba makroekonomskih projekcija različitih institucija

Institucija	Datum	Realni BDP (%)			Indeks potrošačkih cijena (%)		
		2022.	2023.	2022-23.	2022.	2023.	2022-23.
Europska komisija	(srpanj)	3,4	2,9	6,4	8,2	3,6	12,1
EBRD	(rujan)	6,5	2,0	8,6	-	-	-
Consensus Forecasts	(rujan)	5,3	2,4	7,8	10,1	5,8	16,5
Erstebank	(rujan)	5,5	2,1	7,7	10,5	6,5	17,7
Privredna banka Zagreb	(rujan)	5,9	2,3	8,3	10,5	6,1	17,2
Zagrebačka banka	(rujan)	5,5	2,7	8,3	10,0	7,0	17,7
Raiffeisen Research	(listopad)	5,8	1,8	7,7	10,6	6,7	18,0
MMF	(listopad)	5,9	3,5	9,6	9,8	5,5	15,8
Hrvatska narodna banka	(listopad)	5,5	1,0	6,5	10,3	6,7	17,7
<i>Prosjek projekcija</i>		<i>5,5</i>	<i>2,3</i>	<i>7,9</i>	<i>10,0</i>	<i>6,0</i>	<i>16,6</i>
Nacrt proračunskog plana	(listopad)	5,7	0,7	6,4	10,4	5,7	16,7
Program konvergencije	(travanj)	3,0	4,4	7,5	7,8	3,7	11,8

Napomena: MMF – Međunarodni monetarni fond, EBRD – Europska banka za obnovu i razvoj
Izvor: Navedene institucije

21. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na svojoj 16. sjednici održanoj 21. studenog 2022. godine razmotrilo Prijedlog državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025. godinu (dalje u tekstu: Prijedlog) koji je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) usvojila na 166. sjednici 14. studenog 2022. godine.

Prijedlog Državnog proračuna za 2023. godinu prvi je proračun izrađen sukladno obavezama članstva u europodručju. Proračun je iskazan u eurima, a prethodio mu je i Nacrt proračunskog plana za 2023. godinu koji služi za koordinaciju ekonomskih politika članica europodručja. Povjerenstvo je u svom 20. stajalištu od 24. listopada 2022. potvrdilo makroekonomske projekcije za 2023. godinu te podržalo planirani smjer fiskalne politike u idućoj godini, a očekuje se i ocjena Europske komisije (dalje u tekstu: EK). Povjerenstvo ističe da je snažni rast hrvatskog gospodarstva u 2022. godini iskorišten za konsolidaciju javnih financija, te pozitivnim smatra planirani nastavak smanjenja visokog udjela državnog duga u BDP-u i u idućem razdoblju. Povjerenstvo za fiskalnu politiku podržava Prijedlog Državnog proračuna za 2023. godinu te poziva Vladu da u što većoj mjeri ograniči donošenje fiskalnih mjera s trajnim učinkom na rashode, ustraje na strukturnim reformama potrebnim za povećanje stope potencijalnog rasta, i naglašava daljnju potrebu pažljive i kontinuirane analize održivosti javnih financija te vođenja računa o fiskalnim pravilima, bez obzira na njihovu trenutnu suspenziju i reviziju, na kojoj EK intenzivno radi, a koja bi trebala dovesti do primjene novih fiskalnih pravila od 2024. godine.

Makroekonomske projekcije

Sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti i Zakonu o proračunu Povjerenstvo razmatra i ocjenjuje makroekonomske i proračunske projekcije iz srednjoročnih proračunskih dokumenata te ih uspoređuje s posljednje dostupnim projekcijama EK.

Snažni gospodarski rast iz 2021. godini nastavljen je i tijekom prva tri kvartala 2022. godine, što je povoljno utjecalo na hrvatske javne financije u pogledu rasta proračunskih prihoda i smanjenja tereta javnog duga (mjenog udjelom u BDP-u). Ostvarenje ovakvog gospodarskog rasta posljedica je snažnog realnog rasta domaće i inozemne potražnje potaknutog akumuliranom štednjom iz pandemijskog razdoblja (2020. i 2021.), poboljšane izvozne strukture te povoljnih kretanja na tržištu rada. No, istovremeno je izražen i snažan porast cijena, uzrokovan posljedicama pandemije i rata u Ukrajini.

Visoka inflacija te pad pouzdanja ekonomskih subjekata uslijed velikih geopolitičkih napetosti negativno utječu na ekonomske izgleda za kraj 2022. i 2023. godinu, te se

očekuje usporavanje rasta BDP-a s 5,7% u 2022. na 0,7% u 2023. Za razliku od 2022. godine kada je glavni doprinos rastu dolazio od osobne potrošnje i izvoza, u 2023. godini glavni bi doprinos trebao doći od državne potrošnje i investicija financiranih iz EU sredstava. Pad realnih plaća i slaba potražnja smanjit će privatnu potrošnju i izvoz, dok će tržište rada ostati otporno, unatoč slabijem rastu zaposlenosti i stalnom nedostatku radne snage. Istodobno se očekuje usporavanje stope inflacije (mjerene potrošačkim cijenama) s 10,4% u 2022. na 5,7% u 2023.

Do kraja srednjoročnog razdoblja očekuje se stabilizacija općih globalnih gospodarskih uvjeta, poboljšanje očekivanja ekonomskih subjekata i smanjenje neizvjesnosti te se krajem promatranog razdoblja opet očekuje oporavak rasta osobne potrošnje i pozitivan doprinos domaće potražnje rastu BDP-a. Tako bi se kretanje ekonomske aktivnosti trebalo vratiti na razinu potencijalne stope rasta, pa se u 2024. očekuje rast od 2,7% i 2,6% u 2025. godini.

Glavni vanjski makroekonomski rizici vezani su uz globalni rast i inflaciju, dok se među domaćim rizicima ističe srednjoročna ranjivost tržišta nekretnina koja bi mogla negativno utjecati na stabilnost financijskog sustava RH te efikasnost korištenja sredstava iz strukturnih fondova EU i sredstava vezanih uz projekte financirane u okviru Nacionalnog plana za oporavak i otpornost (dalje u tekstu: NPOO).

Povjerenstvo za fiskalnu politiku je u svom 20. stajalištu potvrdilo makroekonomske projekcije za 2023. godini na kojima se temelji nacrt proračunskog plana (čl. 21. st. 3. Zakona o proračunu, NN 144/21). Njima se definira makroekonomski i fiskalni okvir potreban za izradu proračuna u idućoj proračunskoj godini. Makroekonomske projekcije Vlade za 2023. niže su od projekcija drugih relevantnih institucija, što ukazuje na oprezniji pristup prilikom izrade postavki u projekciji za iduće razdoblje. Povjerenstvo takav pristup smatra opravdanim zbog mogućnosti prilagodbe fiskalnog planiranja u vrlo neizvjesnim i promijenjenim okolnostima nadolazećeg razdoblja u kojemu naglo raste rizik od usporavanja ekonomske aktivnosti i recesije, pri čemu bi se hrvatsko gospodarstvo moglo suočiti s brojnim ograničenjima.

Visoka razina neizvjesnosti otežava izradu, ali i sagledavanje srednjoročnih projekcija. Makroekonomske projekcije Vlade predviđaju kratkotrajnost postojećih negativnih učinaka te da će se rast u 2024. i 2025. godini vratiti na razinu ocijenjenog potencijalnog rasta, čemu će velikim dijelom pridonositi pojačane investicije. Nadalje, u sadašnjem trenutku dostupan je ograničeni broj makroekonomskih projekcija od drugih institucija za 2024. i 2025. godinu zbog čega nije moguće napraviti širu usporedbu.

Usporedba makroekonomskih projekcija Vlade RH s posljednjom projekcijom EK od 10. studenog 2022. godine (Tablica 1.) pokazuje da obje institucije predviđaju značajno usporavanje hrvatskog gospodarskog rasta u 2023. godini te oporavak u 2024. godini. Pritom EK u 2022. i 2023. očekuje nešto veći rast od Vlade, ali i sporiji oporavak u 2024.

godini. Međutim, ukoliko se promatraju kumulativne veličine, projekcija Vlade u 2024. godini ne odstupa značajnije od projekcije EK. Pritom je Vlada opreznija u pogledu rasta cijena i deflatora, što dodatno ukazuje na opreznije sagledavanje rasta proračunskih prihoda.

Tablica 1. Usporedba makroekonomske projekcije Vlade RH i EK, u %

	Vlada RH					Europska komisija			Razlika		
	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2022.	2023.	2024.	2022.	2023.	2024.
BDP realni rast	13,1	5,7	0,7	2,7	2,6	6,0	1,0	1,7	-0,3	-0,3	1
Indeks potrošačkih cijena (CPI)	2,6	10,4	5,7	2,5	2,3	10,1	6,5	2,3	0,1	-0,8	0,2
Stopa nezaposlenosti	7,6	6,3	6,3	5,5	5,0	6,3	6,3	5,9	0	0	-0,9

Izvor: EK, Vlada RH

Povjerenstvo primjećuje da prikazane projekcije za 2024. i 2025. godinu predviđaju kratkotrajnost poremećaja ekonomske aktivnost, što odgovara trenutno očekivanom kretanju u svjetskom i europskom gospodarstvu. Snažna investicijska aktivnost financirana iz EU fondova mogla bi spriječiti ulazak u recesiju i ubrzati povratak na putanju rasta. Povjerenstvo stoga ponavlja da makroekonomske projekcije iz Prijedloga državnog proračuna mogu poslužiti kao vjerodostojna osnova za izradu proračuna za 2023. godinu, no ističe da zbog visokog stupnja neizvjesnosti vezano uz očekivani oporavak u 2024. i 2025., Vlada mora pažljivo pratiti ostvarenja makroekonomskih kretanja i korištenja EU fondova kako bi mogla pravodobno prilagoditi svoje makroekonomske i proračunske projekcije u slučaju bilo kakvih odstupanja.

Ocjena Prijedloga Državnog proračuna za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025. godinu

Prijedlog državnog proračuna za 2023. godinu na razini središnje države operacionalizira smjer fiskalne politike iskazan u Nacrtu proračunskog plana za 2023. godinu te je po prvi puta iskazan u eurima. Povjerenstvo je pozitivno ocijenilo Nacrt proračunskog plana, posebice u dijelu koji se odnosi na smanjenje udjela javnog duga u BDP-u i udjela proračunskih rashoda u BDP-u. Prijedlog Državnog proračuna, s obzirom na postojeće neizvjesnosti, ima za ciljeve ublažavanje učinaka vanjskih šokova na hrvatsko gospodarstvo, pomoć najugroženijim skupinama na koje će ti šokovi najviše utjecati, očuvanje gospodarskog rasta uz nastavak smanjenja proračunskog deficita i javnog duga. No, bilo bi poželjno da Vlada RH ukaže na stavke na kojima će smanjivati rashode u slučaju neostvarenja planiranih prihoda.

U proteklih pet godina (2018.-2022.) ukupni su prihodi državnog proračuna rasli za 33%, pri čemu najveći rast bilježe prihodi od pomoći 163% te prihodi iz nadležnog proračuna i od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) temeljem

ugovornih obveza. Istovremeno su ukupni rashodi državnog proračuna povećani za 43%, pri čemu su rashodi poslovanja rasli za 36%, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine za čak 301%. Na ovakva kretanja izraženi utjecaj imaju EU fondovi koji bi u idućem razdoblju trebali poslužiti kao glavni generator rasta i investicija nužnih za priključenje razini gospodarskog razvoja članica EU.

Prihodovna strana državnog proračuna u razdoblju od 2023. do 2025. godine određena je projiciranim kretanjem gospodarske aktivnosti, koja uključuje i fiskalne učinke prihodovnih mjera koje je Vlada RH donijela u travnju i listopadu 2022. godine u okviru paketa za zaštitu kućanstava i gospodarstva od rasta cijena. Ukupni prihodi državnog proračuna u 2023. godini planirani su u iznosu od 24,9 mlrd eura, 24,8 mlrd eura u 2024., te 25,8 mlrd eura u 2025. Porezni su prihodi u 2023. godini projicirani u iznosu od 13,3 mlrd eura (planirani rast za 3,4%). U narednim godinama, očekuje se i njihov daljnji rast, pa su u 2024. projicirani u iznosu od 14 mlrd eura, odnosno 14,7 mlrd eura u 2025. (rastu za 5%). Značajan učinak na proračun imaju i prihodi iz EU-a, koji značajno rastu i iznose 5 mlrd eura, dok doprinosi u 2023. godini iznose 4 mlrd eura (rast od 8%) i , 4,2 mlrd eura u 2024. te 4,4 milijarde eura u 2025. godini. Rast poreznih prihoda planira se po nižoj stopi od stope rasta nominalnog BDP-a, što ostavlja potencijalni prostor za neka dodatna rasterećenja u idućoj godini.

Ukupni rashodi državnog proračuna u 2023. godini planirani su u iznosu od 26,7 mlrd eura i viši su za 2,1 mlrd eura ili 8,8% u odnosu na plan za 2022. godinu. U 2024. godini ukupni rashodi državnog proračuna planirani su na razini od 25,6 mlrd eura, a u 2025. na razini od 25,9 mlrd eura. Dok rashodi poslovanja rastu u 2023. godini za 7%, rashodi za nabavu nefinancijske imovine rastu 30% te je njihov porast rezultat povećanih izdvajanja rashoda koji se financiraju iz EU zbog provedbe EU projekata. Porast rashoda rezultat je povećanja rashoda za zaposlene, za mirovinska primanja i socijalne naknade i pomoći, subvencioniranje stambenih kredita, te rashoda po osnovu demografskih mjera, ulaganja u zdravstvo i obnovu od potresa, u energetske infrastrukturu i pomoć ugroženim građanima. Kako država svake godine sanira dugove zdravstva, otvoreno je pitanje hoće li dodatno ulaganje od 74,8 milijuna eura za HZZO ostati jedini „izvanredni“ trošak središnjeg proračuna u 2023. godini. Rashodovna strana proračuna u narednom razdoblju usmjerena je na zaštitu životnog standarda građana, posebice onih najranjivijih, jačanje sigurnosno-obrambenih kapaciteta RH te nastavak obnove i sanacije šteta uslijed potresa. U promatranom srednjoročnom razdoblju potencijal hrvatskog gospodarstva jačat će se i putem Mehanizma za oporavak i otpornost, osobito u sektoru vodnog gospodarstva, energetske tranzicije, znanosti i obrazovanja te zdravstva.

Za sagledavanje fiskalne održivosti nužno je promatrati iskazivanje rashoda po izvorima financiranja. Tako, primjerice, rast rashoda financiranih iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka (izvori 1,2 i 8) treba biti usklađen s rastom ukupnog gospodarstva, pri čemu treba voditi računa i o njihovoj strukturi. Rast ostalih rashoda,

poglavito financiranih iz vlastitih prihoda (izvor 3) i pomoći (npr. pomoći EU i EU fondova, izvor 5) treba poticati, posebice u dijelu koji se odnose na razvojne projekte.

Rashodi financirani iz općih prihoda i primitaka su u 2022. godini iznosili 18,6 mlrd eura uz godišnji porast od 6,3%. Predviđa se njihov porast od 5,1% u 2023., 0% u 2024. i 1,5% u 2025 godini. Ovakvi planovi ukazuju na napore Vlade u zadržavanju rasta rashoda i što većem usmjeravanju proračunskih korisnika na korištenje raspoloživih EU sredstava, što utječe na njihovu nepovoljnu strukturu u kojoj gotovo u potpunosti dominiraju tekući rashodi, dok se investicije tek manjim dijelom financiraju domaćim sredstvima. Nadalje, postoje i rizici premašivanja nekih kategorija rashoda s mogućim učinkom na fiskalni rezultat. U strukturi ovih rashoda gotovo 40% čine naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, u koje ulaze i sredstva za mirovine. U 2022. očekuje se rast ovih rashoda od 7,4%, odnosno 7,3% u 2023. godini, 4,2% u 2024. i 3,8% u 2025. godini. Rashodi za zaposlene bi trebali, nakon rasta od 5,4% u 2022., u sljedećoj 2023. godini porasti za čak 11,6%, i to u prvom redu kao posljedica dogovorenog povećanja plaća u javnom sektoru. U idućim godinama predviđena je stagnacija ovih rashoda, što i ne čudi ako se ima u vidu dosadašnja praksa ugrađivanja u proračunske planove samo dogovorenih povećanja plaća, što umanjuje realističnost proračunskih projekcija, a na što je Povjerenstvo opetovano upozoravalo. Materijalni bi se rashodi, nakon povećanja od čak 29,1% u 2022., trebali u 2023. godini značajno smanjiti (-12,0%). Značajne uštede očekuju se i kod financijskih rashoda koji bi se u promatranom razdoblju trebali kontinuirano smanjivati, najvećim dijelom jer se više ne predviđaju plaćanja troškova kamata arbitražnoga postupka po presudi INA-MOL. Uštede u proteklom razdoblju ostvarene su kroz poboljšano upravljanje državnim dugom i produženje ročne strukture u razdoblju niskih kamata i poboljšanje investicijskog rejtinga, što bi trebalo amortizirati rizik očekivanog rasta kamatnih stopa.

Sukladno navedenom planu, prema nacionalnoj metodologiji, državni proračun u 2023. godini rezultirat će manjkom u iznosu od 1,8 mlrd eura (ili -2,6% BDP-a), te se planira njegovo smanjenje na 1,1% u 2024. godini, odnosno 0,2% BDP-a u 2025. Istovremeno, izvanproračunski korisnici će bilježiti višak, i to 0,3% BDP-a u 2023., 0,1% BDP-a u 2024. i 0,2% BDP-a u 2025. godini. Manjak ostvaruju i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, i to 0,1% BDP-a u 2023. godini, te 0,2 % BDP-a u 2024. i 2025.

Kada se ovim veličinama pridodaju prilagodbe nacionalne metodologije računskog plana metodologiji ESA 2010 te projekcije manjka/viška trgovačkih društava i ostalih pravnih osoba koje su statistički uključene u sektor opće države, na razini opće države u 2023. godini očekuje se manjak od 2,3% BDP-a. U 2024. manjak je projiciran na razini od 1,7% BDP-a, a u 2025. godini očekuje se manjak proračuna opće države od 1,2% BDP-a. Time će biti ispunjen kriterij proračunskog manjka sukladno odredbama Pakta o stabilnosti i rastu (manjak proračuna opće države ne smije premašiti 3% BDPa).

Stav fiskalne politike: ocjena fiskalnog stanja

Cilj Zakona o fiskalnoj odgovornosti je osiguranje dugoročne fiskalne održivosti, a glavni instrument ostvarenja tog cilja su fiskalna pravila. Najvažnija preventivna poluga je srednjoročni proračunski cilj koji se odnosi na iznos strukturnog proračunskog salda koji osigurava da kretanje manjka proračuna opće države i javnog duga bude usklađen s referentnim vrijednostima javnog duga i ukupnog deficita. Ukoliko se u srednjem roku vodi razborita i uravnotežena proračunska politika, tada se u uvjetima recesije ostavlja dovoljno prostora (ukupno do 3% BDP-a) za reakciju fiskalne politike.

Strukturni saldo pokazatelj je stvarnog karaktera i smjera djelovanja te manevarskog prostora fiskalne politike pri ispunjavanju fiskalnih pravila EU. Upućuje na to je li proračun u srednjem roku tijekom čitavoga poslovnog ciklusa uravnotežen te postoji li prostor za djelovanje protucikličke fiskalne politike.

Tablica 2. Kretanje strukturnog salda konsolidirane opće države od 2021. do 2025., % BDP-a, ESA 2010

	2021.	2022.	Plan 2023.	Plan 2024.	Plan 2025.
Ukupni višak/manjak	-2,6	-1,4	-2,3	-1,7	-1,2
Potencijalni BDP	3,1	3,4	2,8	2,8	2,5
Jaz BDP-a (% potencijalnog BDP-a)	1,4	3,5	1,3	1,2	1,3
Ciklička proračunska komponenta	0,6	1,6	0,6	0,6	0,6
Ciklički prilagođeni saldo	-3,2	-3,1	-2,9	-2,3	-1,8
Jednokratne i privremene mjere		-0,8	-0,8	0	0
Strukturni saldo	-3,2	-2,3	-2,2	-2,3	-1,8

Izvor: Ministarstvo financija

Hrvatsko se gospodarstvo tijekom cjelokupnog proračunskog horizonta i dalje nalazi u blago pozitivnoj fazi poslovnog ciklusa koji se ogleda u pozitivnom jazu BDP-a. Time bi se primjenom propisane metodologije, procijenjeni strukturni saldo korigiran za stanje poslovnog ciklusa prema prijedlogu proračuna trebao zadržati na razini od oko - 2,3%, zbog utjecaja jednokratnih mjera u 2022., 2023. i 2024. godini, dok u 2025. godini dolazi do njegovog smanjenja. Ciklički prilagođeni saldo pokazuje snažnije smanjenje, posebice u 2024. i 2025. godini, kada se očekuje da će biti aktivna nova fiskalna pravila, nakon što su ona u razdoblju od 2020.-2023. godine bila privremeno odgođena.⁵

⁵ Više o prijedlogu izmjene fiskalnih pravila vidjeti u Komunikaciji Europske komisije o smjernicama za reformu europskog okvira ekonomskog upravljanja (Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework), COM(2022) 583

Na koncu, Povjerenstvo podržava Prijedlog Državnog proračuna za 2023. godinu, te poziva Vladu da u što većoj mjeri ograniči donošenje fiskalnih mjera s trajnim učinkom na rashode i ustraje na strukturnim reformama potrebnim za povećanje stope potencijalnog rasta, a koja bi se u što većoj mjeri financirala na temelju dostupnih sredstava EU.

Povjerenstvo ističe potrebu vođenja računa o srednjoročnoj održivosti javnih financija, dok mjere fiskalne potrošnje moraju biti ciljane, privremene i kratkotrajne. No, kao i mnogo puta do sada, Povjerenstvo ponovno naglašava i upozorava na postojanje značajnih fiskalnih rizika. Ključni fiskalni rizici odnose se na vrlo nepovoljna demografska kretanja vezana uz starenje stanovništva i smanjenje broja radno-aktivnog stanovništva, što stvara pritisak na održivost mirovinskog sustava te stanje nepodmirenih obveza i ukupnu financijsku održivost zdravstvenog sustava. Također, iako se visina javnog duga relativno smanjuje, ona je i nadalje visoka, što predstavlja izvor ranjivosti za hrvatsko gospodarstvo i dugoročnu održivost javnih financija. Sve su to upravo područja u kojima bi bilo poželjno poduzeti odlučne reformske korake.

Nadalje, ključni instrument održavanja hrvatske gospodarske aktivnosti su EU fondovi te je nužno što kvalitetnijim, ekonomski održivim, razvojnim, strateškim i reformskim projektima iz sredstava EU-a u narednom proračunskom razdoblju kao i iz Fonda solidarnosti EU-a utjecati na budući ekonomski rast i razvoj te povećanje fiskalne održivosti RH te mogu dobro poslužiti i za fiskalnu konsolidaciju. Vlada je iskoristivost ovih sredstava maksimalno projicirala prethodnih godina, a rezultat je bio osjetno manji, ali ona ipak značajno doprinose financiranju, te mogu u nadolazećem razdoblju pomoći u premošćivanju vanjskih recesijskih pritisaka.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić