

OSVRT POVJERENSTVA ZA FISKALNU POLITIKU NA JEDANAESTI PAKET MJERA VLADE REPUBLIKE HRVATSKE ZA ZAŠTITU STANDARDA GRAĐANA I KONKURENTNOSTI GOSPODARSTVA

Vlada Republike Hrvatske započela je s provedbom mjera zaštite stanovništva i gospodarstva od posljedica rasta cijena u veljači 2022. godine. Od tada je doneseno ukupno deset paketa mjera zaštite, ukupne vrijednosti 7,4 milijarde eura, odnosno 9,0 milijardi eura kada se uključe i mjere povezane s pandemijom bolesti COVID-19. S obzirom na znatno fiskalno opterećenje koje provedba tih mjera predstavlja za državni proračun Republike Hrvatske, kao i na preporuke Europske komisije iz početka 2023. godine o potrebi postupnog ukidanja mjera te njihova usmjeravanja prema najugroženijim skupinama stanovništva, u rujnu 2025. godine došlo je do značajnijeg smanjenja vrijednosti devetog paketa mjera. Istodobno su najavljene daljnje redukcije opsega mjera zaštite.

Međutim, vrijednost desetog paketa (449 mil EUR), donesenog u ožujku 2026., ponovno je znatno povećana¹. Povećanje opsega desetog paketa, kao i donošenje novog, jedanaestog paketa mjera zaštite kućanstava i gospodarstva od posljedica rasta cijena (259,9 mil EUR), uvjetovano je ponajprije globalnim gospodarskim i geopolitičkim okolnostima, ali dijelom i kretanjima prisutnima u nacionalnom gospodarstvu. Sukob Sjedinjenih Američkih Država i Irana te druga geopolitička zbivanja na Bliskom istoku ponovno su potaknula rast cijena energenata na svjetskim tržištima, što se postupno prelijeva i na kretanje cijena na nacionalnim tržištima. Dodatno, rast cijena u Hrvatskoj od 2023. godine izraženiji je u odnosu na prosjek Europske unije, odnosno u odnosu na većinu država članica.

Kretanje cijene sirove nafte Brent pokazuje da je u trenutku donošenja devetog paketa, u rujnu 2025. godine, cijena iznosila 67,0 USD po barelu. Nakon napada Sjedinjenih Američkih Država i Izraela na Iran u veljači 2026. godine, u trenutku donošenja desetog paketa mjera pomoći, cijena je porasla na 99,9 USD po barelu. Nakon izraženijih oscilacija uzrokovanih razvojem događaja na terenu, cijena sirove nafte u trenutku donošenja novog paketa mjera iznosila je 100,9 USD po barelu.

¹ U 2025. godini doneseni su osmi paket ukupne vrijednosti 296,2 mil EUR, te deveti paket (175,4 mil EUR)

Slična kretanja vidljiva su i na tržištu prirodnog plina u Europskoj uniji. Cijena prirodnog plina u razdobljima donošenja navedenih paketa mjera porasla je s 32,0 EUR/MWh na 57,0 EUR/MWh, a potom na današnjih 79,0 EUR/MWh. Uzimajući u obzir aktualna kretanja na energetske tržištima, može se očekivati da će povišena razina rizika od poremećaja na tržištu energije potrajati dulje nego što je bilo predviđeno pri izradi proljetnih projekcija Europske komisije.

Kada je riječ o kretanju domaćih cijena, mogu se istaknuti podaci prema kojima je, prema harmoniziranom indeksu potrošačkih cijena (HICP), razina cijena u Hrvatskoj u 2025. godini bila 30,3 % viša nego 2021. godine, dok je na razini Europske unije bila viša za 22,2 %. Hrvatska je u 2025. godini bila među četiri države članice EU-a s najvišom stopom inflacije, a nepovoljni su se trendovi nastavili i tijekom 2026. godine. Uz rast cijena od 4,3 % u prvih sedam mjeseci, Hrvatska se svrstala među tri države članice s najvišim rastom cijena, uz istodobno znatno višu stopu rasta u odnosu na prosjek Europske unije, koji je iznosio 2,8 %.

S obzirom na navedena kretanja, donošenje novog, 11. paketa mjera zaštite bilo je očekivano, iako se njime nastavlja odstupanje od najavljenog postupnog smanjivanja subvencija cijena energenata. Vrijednost novog paketa (za razdoblje do 31. ožujka 2027. godine) iznosi 259,9 milijuna eura, te je njegova vrijednost znatno manja od vrijednosti desetog paketa. Najveći dio sredstava i dalje je usmjeren na subvencioniranje električne energije, plina i toplinske energije te na naknadu troškova energije za ugrožene kupce energenata. Zahvaljujući tim mjerama cijene električne energije i plina za kućanstva te znatan dio gospodarstva ostaju nepromijenjene, uz nastavak potpore najugroženijim skupinama stanovništva i pružateljima socijalnih usluga. Osim navedenih mjera, paket obuhvaća potpore za jesensku sjetvu, potpore za održivo ribarstvo i potpore prijevoznicima, jednokratne novčane naknade braniteljima i civilnim stradalnicima rata, kao i mjere potpore za kupnju vozila za velike obitelji. Ovim paketom ukupna je vrijednost svih provedenih mjera povećana na 9,26 milijardi eura.

Kretanja međunarodnih cijena sirovina i energenata opravdavaju nastavak intervencija kojima se nastoji ublažiti prijenos vanjskih cjenovnih šokova na kućanstva i gospodarstvo. S druge strane, Vlada ističe da su nimalne plaće i mirovine u razdoblju od lipnja 2025. do lipnja 2026. godine rasle brže od cijena, a navedeno umanjuje potrebu za intervencijom. K tome, sama činjenica da se inflatorni pritisci zadržavaju relativno dugo ukazuje i na potrebu preispitivanja učinkovitosti, ciljanosti i vremenskog trajanja postojećih mjera. U okolnostima u kojima se istodobno bilježe

visoke razine cijena² i ograničen fiskalni prostor, široko postavljene subvencije postaju sve manje održiv instrument za trajno rješavanje inflatornih pritisaka, osobito ako se njima obuhvaćaju i skupine korisnika koje nisu izravno ugrožene rastom troškova života.

S fiskalnog i ekonomskog aspekta pritom je važno razlikovati mjere kojima se štite ranjive skupine od mjera kojima se administrativnim ograničavanjem cijena široko intervenira na tržištu. Prve imaju jasno izraženu socijalnu funkciju i mogu biti opravdane sve dok postoji izvanredna potreba za zaštitom dohotka najugroženijih kućanstava. Druge, međutim, nose veći rizik narušavanja cjenovnih signala i stvaranja trajne ovisnosti pojedinih sektora o proračunskoj potpori. Stoga bi daljnje trajanje takvih mjera trebalo biti povezano s jasno utvrđenim kriterijima, vremenskim ograničenjem i postupnim prelaskom na ciljanije oblike potpore.

Promatrano na razini cjelokupnog okvira, širenje obuhvata mjera na dodatne skupine korisnika, iako može imati opravdanje iz perspektive pojedinačnih politika, istodobno dodatno otežava jasno razgraničavanje protucikličkih i socijalnih intervencija od mjera koje imaju trajni karakter. Upravo je takvo razgraničenje važno kako bi se osiguralo da privremene mjere uvedene zbog izvanrednih okolnosti ne prerastu u trajno povećanje javnih rashoda.

Novi paket mjera predstavlja nastavak višegodišnje fiskalne i socijalne politike, ali se njegova provedba odvija u bitno drukčijim fiskalnim okolnostima nego u početnim fazama energetske i inflacijske krize. Prvotni paketi mjera provodili su se uz neznatan suficit opće države u visini 0,02 % BDP-a u 2022. godini i u uvjetima aktivirane opće klauzule o odstupanju od pravila Pakta o stabilnosti i rastu na razini Europske unije, koja je bila na snazi do kraja 2023. godine. U međuvremenu je fiskalni okvir EU-a izmijenjen a opća klauzula o odstupanju ukinuta. Paketi mjera zaštite doneseni tijekom 2025. i 2026. godine provode se u uvjetima kada se saldo proračuna opće države približava i dostiže gornje granice utvrđene fiskalnim pravilima EU-a.

Točnije, u 2025. godini je manjak proračuna opće države neznatno premašio 3,0 % BDP-a, gornju granicu definiranu Paktom o stabilnosti i rastu, što predstavlja važan pokazatelj u ocjeni fiskalne politike. Za 2026. godinu projiciran je manjak od 2,9 % BDP-a, odnosno vrijednost neposredno ispod referentne granice. Takva projekcija ostavlja vrlo ograničen prostor za fiskalne intervencije koje nisu bile uključene u početne proračunske planove. Istodobno, podaci o kretanju neto nacionalno financiranih primarnih rashoda upućuju na njihov znatno izraženiji rast od onoga predviđenog

² Prema projekcijama Hrvatske narodne banke od 17. lipnja 2026., u 2026. godini se očekuje porast HIPC od 4,9%.

obvezujućom fiskalnom putanjom. Budući da je upravo kretanje tih rashoda jedan od ključnih elemenata novog fiskalnog okvira EU-a, njihovo odstupanje od zacrtane putanje predstavlja dodatni izvor fiskalnog rizika.

U takvim okolnostima svako novo povećanje rashodne strane državnog proračuna i proračuna opće države u odnosu na planirane vrijednosti ima veću težinu nego u razdoblju kada su fiskalna pravila bila privremeno suspendirana. Isto vrijedi i za smanjivanje prihodne strane proračuna, kakvo se pojavljuje zbog reguliranja cijena goriva. Ako se takvi učinci ne kompenziraju povećanjem drugih prihoda ili smanjenjem drugih rashoda, fiskalni prostor za provedbu drugih javnih politika nužno se smanjuje.

Pritom treba imati na umu da u planu proračuna za 2026. godinu nije iskazan ukupan iznos mjera zaštite te da se vrijednost pojedinog paketa ne može izravno poistovjetiti s rashodima proračuna u jednoj proračunskoj godini. Stvarni fiskalni učinak pojedinih mjera moguće je u potpunosti procijeniti tek ex post, ovisno o njihovom stvarnom korištenju te kretanju međunarodnih tržišnih cijena energenata i sirovina koja mogu rezultirati manjkovima javnih poduzeća, koji će se u konačnici morati pokriti iz proračuna. S druge strane, u obrazloženju proračuna za 2026. godinu navodi se tek da se „u 2026. godini uslijed postupne stabilizacije tržišnih cijena energenata smanjuju izdvajanja za subvencioniranje cijene energenata“. Međutim, izgledno je da takvo očekivanje neće biti ispunjeno jer ukupna vrijednost dvaju paketa donesenih u 2026. godini iznosi 708,9 milijuna eura, što je oko 50 % više od vrijednosti dvaju paketa donesenih u 2025. godini (471,6 milijuna eura). Kratkoročno je stanje pod kontrolom zahvaljujući rastu prihoda, ali srednjoročni rizik raste. Takav je ishod, međutim, u velikoj mjeri uvjetovan pretpostavkom nastavka povoljnih gospodarskih kretanja u narednim godinama. U slučaju izraženijeg usporavanja nominalnog i realnog rasta BDP-a, uz istodobno zadržavanje postojećih mjera zaštite, fiskalni bi se prostor mogao brzo smanjiti, a ostvarenje planiranog manjka postati znatno zahtjevnije.

U tom smislu Povjerenstvo za fiskalnu politiku i dalje naglašava potrebu za nastavkom fiskalne konsolidacije. Tijekom 2026. i 2027. godine može se očekivati da će rast realnog BDP-a biti za oko jedan i pol postotni bod niži od realnog rasta ostvarenog tijekom prethodne tri godine. Fiskalni prostor se smanjuje, a ostvarenje planiranog proračunskog manjka postaje znatno zahtjevnije. Razdoblja povoljnog gospodarskog ciklusa predstavljaju priliku za stvaranje fiskalnih rezervi i prostora za djelovanje u budućim krizama, a ne za trajno povećavanje rashodne baze. Ako se smanjivanje pojedinih subvencija istodobno nadomješta uvođenjem novih mjera ili povećanjem obuhvata postojećih, ukupni proces izlaska iz kriznih mjera može biti sporiji nego što to sugerira smanjenje vrijednosti pojedinačnog paketa. Stoga se fiskalna održivost ne bi trebala procjenjivati samo na temelju vrijednosti pojedinog paketa, već prvenstveno

na temelju ukupnog učinka svih mjera na saldo proračuna, dinamiku javnih rashoda i srednjoročnu fiskalnu putanju. Zaključno, Povjerenstvo ocjenjuje da se mjere zaštite od posljedica rasta cijena trebaju nastaviti postupno usmjeravati prema skupinama koje su najizloženije posljedicama cjenovnih šokova, uz istodobno jasno vremensko ograničavanje široko postavljenih subvencija. Takav pristup omogućio bi zadržavanje potrebne socijalne zaštite, ali i smanjio rizik da privremene krizne intervencije postanu trajno opterećenje za javne financije. U uvjetima ponovno aktivnih fiskalnih pravila i ograničenog prostora za povećanje rashoda, stvaranje takvog prioriteta nije samo pitanje učinkovitosti javnih politika, već i preduvjet očuvanja srednjoročne održivosti javnih financija.