

OSVRT POVJERENSTVA ZA FISKALNU POLITIKU NA PAKET MJERA ANTIINFLACIJSKE POLITIKE VLADE REPUBLIKE HRVATSKE

Vlada Republike Hrvatske 28. svibnja 2026. godine usvojila je i predstavila novi paket antiinflacijskih mjera s ciljem „sprječavanja daljnjeg prelijevanja energetske šoka na širi rast cijena i inflacijska očekivanja“ kao svojevrsan odgovor na recentno povećanje stope inflacije. Prilikom predstavljanja mjera Vlada je istaknula da su stope inflacije u Hrvatskoj prije 2022. godine bile usporedive sa stopama inflacije u europodručju, dok su od 2022. godine nadalje kontinuirano više od prosjeka europodručja. Međutim, kretanja inflacije tijekom posljednjih nekoliko godina upućuju na zaključak da rast cijena energije nije jedini čimbenik koji objašnjava višu stopu inflacije u Hrvatskoj u odnosu na europodručje. Naime, inflaciji u Hrvatskoj u razdoblju od 2023. do travnja 2026. godine najvećim su dijelom pridonosili rast cijena usluga i hrane. Istodobno, doprinos rasta cijena energije bio je ograničen, a u pojedinim razdobljima između 2023. i 2025. godine čak i povremeno negativan. Tek je početkom 2026. godine zabilježeno njegovo osjetnije jačanje.

Predstavljeni paket mjera predstavlja pokušaj kombiniranja kratkoročne stabilizacije cijena i srednjoročnog fiskalnog „hlađenja“ gospodarstva, uz nastavak potpore stanovništvu suočenom s rastom troškova života uzrokovanim povišenom inflacijom. Prema službenim informacijama Vlade Republike Hrvatske i Ministarstva financija, mjere antiinflacijske politike mogu se svrstati u četiri osnovne skupine.

Prvu skupinu čine energetske i socijalne mjere, koje uključuju nastavak subvencioniranja cijena električne energije, plina i goriva kroz postojeće pakete pomoći građanima i gospodarstvu. Nadalje, predviđeno je zadržavanje ograničenih cijena za dio osnovnih proizvoda, nastavak praćenja i povećanja transparentnosti cijena putem obveze javne objave cjenika te zadržavanje sniženih stopa PDV-a na širi skup proizvoda i usluga. U okviru poreznih izmjena predviđeno je i ukidanje poreza na dohodak od mirovina, što bi, prema procjenama Vlade, trebalo rezultirati smanjenjem poreznih prihoda za približno 180 milijuna eura godišnje.

Drugu skupinu čine administrativne mjere, među kojima se ističe moratorij na povećanje administrativno reguliranih cijena koje određuju tijela državne uprave i javna poduzeća, a koji bi trebao ostati na snazi do kraja prvog tromjesečja 2027. godine.

Treću skupinu čine porezne izmjene usmjerene na povećanje proračunskih prihoda. One uključuju uvođenje poreza na prekomjerne profitne marže (ekstraprofit) od početka 2027. godine te izmjene sustava paušalnog oporezivanja obrta i djelatnosti u turizmu.

Četvrtu skupinu predstavljaju mjere fiskalne discipline, koje obuhvaćaju smanjenje dijela proračunskih rashoda, preusmjeravanje financiranja određenih izdataka na izvore financiranja Europske unije te zadržavanje postojećih materijalnih prava javnih i državnih službenika na sadašnjoj razini do kraja prvog tromjesečja 2027. godine. Također je predviđeno zadržavanje postojeće razine socijalnih naknada uz odgodu uvođenja novih oblika socijalnih davanja u istom razdoblju.

Predložene mjere ne predstavljaju bitan zaokret u vođenju fiskalne politike, već se sadržajno nadovezuju na ranije usvojene intervencije, uključujući dopune Zakona o porezu na dodanu vrijednost kojima je omogućena primjena mehanizma plivajućeg PDV-a na energente, pri čemu se novi paket mjera prije svega očituje kao prilagodba postojećeg skupa instrumenata promijenjenim gospodarskim okolnostima. Prema procjenama Vlade, ukupne uštede ostvarene provedbom mjera pojačane fiskalne discipline iznosile bi približno 1,3 milijarde eura, odnosno oko 1,4 % bruto domaćeg proizvoda.

Prema ocjeni Povjerenstva za fiskalnu politiku, paket mjera mogao bi potencijalno proizvesti nekoliko pozitivnih učinaka. Prije svega, subvencioniranje energenata i ograničavanje cijena pojedinih proizvoda mogu kratkoročno ublažiti negativan utjecaj inflacije na životni standard građana, osobito kućanstava s nižim dohotkom, budući da rast cijena energenata djeluje regresivno i razmjerno snažnije pogađa ekonomski ranjivije skupine stanovništva. Nadalje, porez na prekomjerne profitne marže usmjeren je na zahvaćanje dijela izvanrednih prihoda ostvarenih u sektorima koji su profitirali tijekom inflacijskog razdoblja. Konačno, najavljene izmjene u sustavu oporezivanja obrta i turizma mogu se promatrati kao pokušaj korekcije postojećih poreznih distorzija i unapređenja pravednosti poreznog sustava.

S druge strane, provedba navedenih mjera povezana je i s određenim negativnim rizicima. Povećanje poreznog opterećenja moglo bi negativno utjecati na investicijsku aktivnost i osobnu potrošnju te posljedično usporiti gospodarski rast. Dodatno, porez

na prekomjerne profitne marže otvara pitanja njegove ekonomske učinkovitosti i mogućih negativnih učinaka na investicijske odluke poduzeća, kao i na razinu poslovne predvidljivosti. Izmjene sustava paušalnog oporezivanja mogle bi povećati troškove poslovanja za manje poduzetnike, osobito u turističkom sektoru, koji je značajan segment hrvatskoga gospodarstva. Naposljetku, nastavak subvencioniranja energenata i drugih oblika državne intervencije može odgoditi tržišnu prilagodbu novim gospodarskim okolnostima te dugoročno povećati fiskalni teret za državni proračun.

Budući da se većina najavljenih antiinflacijskih mjera nalazi u području fiskalne politike, nameće se nekoliko važnih pitanja. Prvo, u kojoj je mjeri fiskalna politika pridonijela višoj inflaciji u Hrvatskoj u odnosu na europodručje? Drugo, mogu li predložene mjere doista imati antiinflacijski učinak? I treće, kakve će posljedice njihova provedba imati na fiskalnu poziciju i proračun opće države?

Za sada ne postoje empirijska istraživanja koja bi kvantificirala doprinos povećanja fiskalnog manjka rastu inflacije u Hrvatskoj tijekom posljednjih nekoliko godina. Međutim, dostupna istraživanja analizirala su učinke snažnog rasta plaća u javnom sektoru, pri čemu su identificirani potencijalni inflacijski pritisci povezani s ekspanzivnom fiskalnom politikom. Istodobno, povišena inflacija dovela je do značajnog povećanja fiskalnih prihoda države, ponajprije kroz rast poreznih prihoda u nominalnim iznosima. Vlada je na povećane prihode odgovorila rastom rashodne strane proračuna. Tako su se nacionalno financirani rashodi opće države, odnosno ukupni rashodi opće države umanjili za rashode financirane transferima iz Europske unije, povećali s 42,5 % BDP-a u 2022. godini na 47,6 % BDP-a u 2025. godini.

Pritom valja podsjetiti da nova reforma Pakta o stabilnosti i rastu iz 2024. godine počiva na pretpostavci da fiskalna politika koja se pridržava njegovih pravila automatski djeluje restriktivno u uvjetima inflacije više od prethodno projicirane. Novi fiskalni okvir temelji se na unaprijed definiranim godišnjim stopama rasta neto nacionalno financiranih primarnih rashoda tijekom srednjoročnog razdoblja, koje su utvrđene u Nacionalnom srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu Republike Hrvatske za razdoblje od 2025. do 2028. godine. U takvom sustavu odstupanja između ostvarenih i planiranih stopa rasta neto rashoda trebala bi biti minimalna ili u potpunosti izostati. Međutim, prema Izvješću o napretku, kumulativno prekoračenje ostvarene stope rasta neto rashoda u odnosu na planiranu stopu iznosilo je 4,1 postotni bod u 2025. godini, dok se za 2026. godinu procjenjuje na 5,3 postotna boda. Takvo odstupanje upućuje na zaključak da je fiskalna politika u promatranom razdoblju djelovala ekspanzivnije od planiranoga te je, posljedično, mogla pridonositi inflacijskim pritiscima.

Dodatnu neizvjesnost stvara činjenica da dio najavljenih mjera nije dovoljno precizno specificiran niti su detaljno obrazloženi njihovi očekivani učinci. Primjerice, najavljeno je smanjenje proračunskih rashoda, ali bez jasne naznake koje će se rashodne kategorije smanjivati. S obzirom na to da je istodobno najavljeno zadržavanje postojećih materijalnih prava državnih i javnih službenika, kao i postojeće razine socijalnih naknada, te nastavak energetske mjera koje uključuju subvencioniranje cijena električne energije, plina i goriva, može se pretpostaviti da će se najveći dio planiranih ušteda ostvarivati kroz smanjenje investicijskih rashoda i intermedijarne potrošnje.

Osim izravnih fiskalnih učinaka, potrebno je uzeti u obzir i moguće sekundarne učinke predloženih mjera na gospodarsku aktivnost, inflaciju i porezne prihode. Stoga bi sve mjere trebalo uključiti u ažurirane makroekonomske i fiskalne projekcije kako bi se procijenio njihov ukupni učinak na javne financije. Takva analiza neizbježno otvara pitanje realističnosti postojećih proračunskih projekcija te potencijalne potrebe za rebalansom državnog proračuna zbog provedbe mjera.

Povjerenstvo ističe da će zadržavanje postojećih mjera zaštite stanovništva, poput ograničavanja cijena određenih proizvoda, praćenja i povećanja transparentnosti cijena te primjene sniženih stopa PDV-a, i dalje djelovati u smjeru ograničavanja rasta opće razine cijena. Međutim, valja naglasiti da je unatoč aktivnoj provedbi navedenih mjera Hrvatska tijekom posljednjih nekoliko godina bilježila relativno visoku stopu inflacije u usporedbi s prosjekom europodručja. Stoga se u kontekstu novog paketa mjera prije može govoriti o promjeni naglaska i intenziteta postojećih instrumenata nego o uvođenju bitno novih antiinflacijskih mehanizama.

S druge strane, ukidanje poreza na dohodak od mirovina, koje je usmjereno na poboljšanje životnog standarda jedne od najranjivijih skupina stanovništva, primarno predstavlja socijalnu mjeru. Iako može pozitivno utjecati na raspoloživi dohodak umirovljenika, istodobno može potaknuti dodatnu osobnu potrošnju te se stoga teže može svrstati među klasične antiinflacijske mjere.

Moratorij na rast administrativno reguliranih cijena potencijalno može imati izravan i relativno brz učinak na usporavanje inflacije, budući da se odnosi na cijene koje određuje država ili na koje značajan utjecaj imaju tijela javne vlasti i poduzeća u većinskom državnom vlasništvu. Međutim, Povjerenstvo upozorava da je riječ o privremenoj mjeri koja ne uklanja temeljne uzroke rasta cijena te može dovesti do odgođenih cjenovnih prilagodbi nakon isteka razdoblja primjene. Zbog toga je važno da njezino trajanje bude jasno definirano, da se redovito procjenjuju njezini fiskalni i

tržišni učinci te da se unaprijed izradi strategija postupnog ukidanja administrativnih ograničenja.

Najavljene porezne izmjene sadržane u paketu mjera djelomično imaju antiinflacijski karakter, no istodobno se mogu promatrati i kao strukturne korekcije poreznog sustava usmjerene na uklanjanje postojećih neravnoteža. Izmjene sustava paušalnog oporezivanja obrtnika i djelatnosti u turizmu predstavljaju odgovor na višegodišnji rast broja poreznih obveznika obuhvaćenih tim režimima oporezivanja, kao i na razlike u poreznom tretmanu pojedinih oblika rada i ostvarivanja dohotka. Zajedno s uvođenjem poreza na prekomjerne profitne marže bruto dobiti, navedene mjere mogle bi pridonijeti blagom smanjenju agregatne potražnje, odnosno svojevrsnom „hlađenju“ gospodarstva. Takav učinak mogao bi imati određene negativne posljedice na gospodarski rast i investicijsku aktivnost, ali bi istodobno mogao doprinijeti smanjenju inflacijskih pritisaka. Posebno se ističe potencijalni učinak poreza na prekomjerne profitne marže kao instrumenta koji poduzećima šalje signal da povećanja cijena ne bi trebala značajno premašivati rast ulaznih troškova, čime se nastoji ograničiti mogućnost dodatnog inflatornog prelijevanja kroz poslovni sektor.

Konačno, mjere fiskalne discipline uvode se u okolnostima u kojima je manjak opće države u 2025. godini neznatno premašio referentnu granicu od 3,0 % BDP-a propisanu metodologijom ESA 2010, dok se za 2026. godinu predviđa njegovo smanjenje na 2,9 % BDP-a. U takvim okolnostima jačanje fiskalne discipline može se smatrati opravdanim čak i u uvjetima niže inflacije od sadašnje. Naime, razdoblje od 2023. do 2025. godine obilježeno je snažnim rastom plaća u javnom sektoru te povećanjem različitih oblika socijalnih naknada, što je značajno pridonijelo rastu rashoda opće države. Stoga je privremeno zaustavljanje njihova daljnjeg rasta bilo očekivano, a u određenoj mjeri i nužno kako bi se ograničili budući pritisci na javne financije.

Pritom treba istaknuti da su prema projekcijama državnog proračuna i proračuna opće države, izrađenima krajem prethodne godine, fiskalni učinci u 2026. godini trebali biti uglavnom neutralni, za razliku od prethodnog trogodišnjeg razdoblja obilježenog izraženijom fiskalnom ekspanzijom. U tom kontekstu dodatne mjere koje djeluju na smanjenje agregatne potražnje mogle bi fiskalnu politiku pomaknuti iz neutralnog prema umjereno restriktivnom smjeru, što bi bilo u skladu s ciljem ublažavanja inflacijskih pritisaka i stabilizacije makroekonomskog okruženja.

Povjerenstvo zaključuje da predstavljeni paket mjera ne predstavlja cjelovit antiinflacijski program, premda mu je jedan od temeljnih ciljeva očuvanje socijalne sigurnosti i zaštita životnog standarda građana, osobito kućanstava s nižim

dohotcima. Istodobno, paket nastoji ograničiti prelijevanje energetske šoka na širi rast cijena te kratkoročno ublažiti inflacijske pritiske putem administrativnih mjera kontrole cijena.

Prema ocjeni Povjerenstva, najvažniji doprinos smanjenju inflacijskih pritisaka može proizaći iz učinkovite kontrole rashoda opće države te ograničavanja rasta administrativno reguliranih cijena. Istodobno, mjere koje povećavaju raspoloživi dohodak pojedinih skupina stanovništva ili zadržavaju široko postavljene subvencijske programe imaju ograničen antiinflacijski učinak te mogu djelovati u suprotnom smjeru ako potiču dodatnu potrošnju ili održavaju visoku razinu fiskalnih izdataka. Nadalje, predložene porezne izmjene mogu povećati neizvjesnost u poslovnom okruženju, negativno utjecati na investicijsku aktivnost te dugoročno usporiti gospodarski rast. U usporedbi s ranijim paketima mjera, aktualni paket stoga je izraženije usmjeren na jačanje fiskalne discipline nego na izravno suzbijanje inflacije.

Slijedom navedenoga, Povjerenstvo podržava usmjerenje prema odgovornijem upravljanju javnim financijama i većoj proračunskoj disciplini, ali istodobno naglašava potrebu za transparentnom operacionalizacijom planiranih ušteda, jasnim razgraničenjem socijalnih i antiinflacijskih mjera, sveobuhvatnom procjenom njihovih učinaka na razini opće države te izradom vjerodostojnog plana postupnog ukidanja privremenih administrativnih ograničenja i subvencijskih programa. Samo takav pristup može osigurati da paket mjera istodobno pridonese smanjenju inflacijskih pritisaka, očuvanju fiskalne održivosti te izbjegavanju negativnih učinaka za dugoročni gospodarski rast i investicijsku aktivnost.