

Zagreb, 16. listopada 2023.

25. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na svojoj 22. sjednici održanoj 16. listopada 2023. godine razmatralo Nacrt prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu i projekcija za 2024.-2025. usvojen na 256. sjednici Vlade Republike Hrvatske 12. listopada 2023.

Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2023. godinu predviđa značajno povećanje prihoda, ali i rashoda državnog proračuna. U prvom redu to je posljedica nastavka ekonomskog rasta i visoke inflacije. Unatoč smanjenju udjela javnog duga u BDP-u, Vlada Republike Hrvatske je povoljna makroekonomska kretanja iskoristila za fiskalnu ekspanziju, te je snažno povećan udio državnih rashoda u BDP-u. Imajući sve to u vidu, kao i zbog niza negativnih rizika i potencijalno nepredviđenih okolnosti, Povjerenstvo upućuje na oprez u planiranju budućih rashoda i izdataka, sve u cilju omogućavanja što većeg prostora za fiskalnu prilagodbu u slučaju pogoršanja ekonomske situacije.

Unatoč visokoj inflaciji, zaoštavanju monetarne politike te slabijoj inozemnoj potražnji, snažni (realni i nominalni) gospodarski rast ostvaren je i u prvih devet mjeseci 2023. godine. Na takva kretanja ponajprije je utjecala osobna potrošnja, izvoz usluga te značajne pomoći EU. Sukladno tome, očekivana stopa realnog rasta u 2023. godini povećana je s 2,2 na 2,8%, što je u skladu s projekcijama i ocjenama drugih domaćih i međunarodnih institucija. I nadalje je izražen porast cijena te se ocjenjuje da će indeks potrošačkih cijena na godišnjoj razini iznositi 8%. Ovakva makroekonomska kretanja i pozitivna faza ekonomskog ciklusa u kojem se nalazi hrvatsko gospodarstvo, povoljno utječu i na hrvatske javne financije u pogledu rasta prihoda (koji rastu brže od nominalnog BDP-a), ali je snažan utjecaj inflacije rezultirao i na smanjenje tereta javnog duga (mjenog udjelom u BDP-u).

Ocjena Prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2023. godinu

Predložene Izmjene i dopune državnog proračuna za 2023. druge su izmjene tijekom 2023. Ovim predloženim Izmjenama i dopunama za 2023. godinu povećani su prihodi državnog proračuna uslijed snažnije ekonomske aktivnosti i boljih ostvarenja od plana.

Na prihode je, uz domaću potražnju, snažno utjecao i rast cijena. Dok je inflacija u prethodnoj i dijelom u ovoj 2023. godini pozitivno utjecala na rast prihoda i proračunski saldo, sada se uočava njen sve veći utjecaj i na rast niza kategorija rashoda, od kojih su neki značajnije povećani ovim izmjenama, poput fiskalnih učinaka petog paketa mjera Vlade te porasta mirovina (indeksacija) i plaća zaposlenih u državnim i javnim službama. Izmjenama i dopunama Državnog proračuna povećani su rashodi i za brojne druge programe poput nastavka obnove od potresa, pomoći poljoprivrednicima i svinjogojcima zbog afričke svinjske kuge, sredsstva za obroke učenicima u osnovnim školama, demografske mjere vezane uz rodiljni dopust te ulaganja u energetska diversifikaciju.

Izvorni Plan državnog proračuna za 2023. godinu kojeg je Hrvatski sabor usvojio 22. studenog 2022. godine predviđao je ukupne prihode od 24,9 mlrd. eura, ukupne rashode od 26,7 mlrd. eura te proračunski manjak od 1,8 mlrd. eura ili 2,3% BDP-a. U svibnju 2023. godine prvim Izmjenama i dopunama državnog proračuna RH za 2023. godinu proračunski su prihodi povećani za 1,7 mlrd. eura (ili za 7% u odnosu na izvorni plan), a rashodi za 1,4 mlrd. eura (ili za 5,3% u odnosu na izvorni plan) uz procjenu manjka opće države po ESA metodologiji od 510 milijuna eura (ili 0,7% BDP-a).

Ovim drugim Izmjenama i dopunama državnog proračuna za 2023. godinu ukupni su prihodi planirani u visini od 27,7 milijardi eura (dodatno povećanje u odnosu na prve izmjene državnog proračuna iz svibnja 2023. za 1,1 milijardu eura). Ovakvo povećanje ukupnih prihoda u prvom redu je rezultat porasta ukupno prikupljenih neizravnih poreza, izvanrednog poreza na dobit te inflacije.

Porezni prihodi planirani su u iznosu od 15,5 milijardi eura (porast za 1,2 milijarde eura u odnosu na prve izmjene i dopune iz svibnja 2023.), pri čemu su najveći porast zabilježili prihodi od poreza na dobit i prihodi od poreza na dodanu vrijednost. Prihodi od posebnih poreza i trošarina u odnosu na prve izmjene i dopune iz svibnja 2023. godine također rastu za 195,7 milijuna eura. Također, i prihodi od doprinosa rastu za 17,9 milijuna eura te iznose 4,3 milijarde eura, što je rezultat očekivanog rasta plaća i zaposlenosti u 2023. godini. S druge strane, sukladno dinamici korištenja EU sredstava prihodi od pomoći se smanjuju za 353,2 milijuna eura (ili 7,1%) u odnosu na plan.

Ujedno, ovim drugim Izmjenama i dopunama ukupni se rashodi državnog proračuna dodatno u odnosu na prve izmjene i dopune državnog proračuna iz svibnja 2023. povećavaju za 1,2 milijarde eura (s 28,1 na 29,3 milijarde eura). Rashodi financirani iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka povećavaju se za 1,4 milijarde eura, dok se rashodi financirani iz Europske unije i ostalih izvora smanjuju za 159,1 milijuna eura, u prvom redu kao rezultat smanjenja rashoda koji se financiraju iz EU izvora i osiguranja dodatnih sredstava za ustanove u zdravstvu financirane iz prihoda temeljem ugovornog odnosa sa Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje.

U okviru ukupnih rashoda državnog proračuna, rashodi poslovanja iznose 27,4 milijardi eura (u odnosu na prve izmjene i dopune državnog proračuna iz svibnja 2023. povećani su za 1,4 milijarde eura), a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 1,9 milijardi eura (smanjeni su za 150 milijuna eura). Ukupni rashodi za zaposlene izvorno su u studenom 2022. bili planirani u visini od 3,7 milijardi eura te su ovim drugim izmjenama i dopunama povećani za 161,6 milijuna eura, (odnosno na 3,9 mlrd. eura). Rast rashoda za zaposlene u prvom redu posljedica je odluka Vlade kojima se nastojao poboljšati materijalni položaj državnih službenika i namještenika (tj. sveobuhvatno rješavanje niskih plaća državnih službenika i namještenika kao i službenika i namještenika u javnim službama te ublažavanja posljedica rasta troškova života službenicima i namještenicima s najnižim primanjima).

Materijalni rashodi se u odnosu na prve izmjene i dopune državnog proračuna iz svibnja 2023. povećavaju za 111,4 milijuna eura, pri čemu se gotovo cijelo povećanje (104,9 milijuna eura) odnosi na rashode financirane iz EU i ostalih izvora zbog osiguranja dodatnih sredstava za ustanove u zdravstvu financiranih iz prihoda temeljem ugovornog odnosa sa Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje. Na povećanje rashoda financiranih iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka prvenstveno su utjecala dodatna sredstva za sanaciju štete od potresa, dodatna sredstva za rashode za zaposlene u osnovnom i srednjem školstvu zbog isplate ugovorenih privremenih dodataka na plaću, dodatna sredstva za naknadu u cijeni goriva za HC d.o.o. i HŽ infrastrukturu d.o.o., doprinos Republike Hrvatske proračunu Europske unije, poticanje željezničkog putničkog prijevoza i regulaciju željezničkog prometa, besplatan obrok za učenike u osnovnim školama te potporu županijskim upravama za ceste. Radi usklađenja s dinamikom provedbe projekata ukupni se rashodi za nabavu nefinancijske imovine u odnosu na prve izmjene i dopune državnog proračuna iz svibnja 2023. smanjuju za 150,5 milijuna eura i iznose 1,9 milijardi eura.

Tablica 1. prikazuje Izvorni plan te dvije izmjene državnog proračuna za 2023. godinu (u svibnju i listopadu 2023.) koji su iskazani kao udjeli u projiciranom/očekivanom BDP-u. Udio prihoda u BDP-u u 2023. iz 2. izmjena državnog proračuna iz listopada 2023. u odnosu na izvršenje iz 2022. raste za 2,3 postotna boda (s 33,8 na 36,1 postotna boda) odnosno 1,4 postotna boda između dvaju izmjena državnog proračuna u 2023. godini (s 34,7 na 36,1 postotna boda). S druge strane, udio rashoda u BDP-u u 2023. iz 2. izmjena državnog proračuna iz listopada 2023. u odnosu na izvršenje iz 2022. raste za gotovo 4 postotna boda (s 34,5 na 38,2 postotna boda) odnosno za 1,6 postotna boda između dvaju izmjena državnog proračuna u 2023. godini (s 36,6 na 38,2 postotna boda). Povjerenstvo upozorava na velik rast udjela države u BDP-u, koji se vraća na razine bilježene tijekom prethodnih recesija, te koji izlaže javne financije većim rizicima u slučaju značajnijeg usporavanja gospodarske aktivnosti. Pritom, utjecaj inflacije na proračun se prvo osjetio na strani prihoda, a tek naknadno na strani rashoda, pa postoji značajni rizik da, zbog usklađivanja s rastom cijena, rast rashoda u idućem razdoblju premaši rast prihoda rezultirajući u rastućem proračunskom

manjku. U tom smislu, Povjerenstvo poziva Vladu da prilikom prijedloga državnog proračuna ograniči rast udjela javnih rashoda u BDP-u kao jedne od važne odrednice fiskalne održivosti.

Tablica 1. Izvorni plan i izmjene državnog proračuna za 2023. godinu (u % projiciranog/očekivanog BDP-a), nacionalna metodologija

	2022.	2023.		
	<i>Izvršenje državnog proračuna u 2022.</i>	<i>Izvorni plan proračuna za 2023. (studenj 2022.)</i>	<i>1. izmjene (svibanj 2023.)</i>	<i>2. izmjene (listopad 2023.)</i>
Prihodi	33,8	33,4	34,7	36,1
Rashodi	34,5	35,9	36,6	38,2
Ukupni manjak/višak	-0,7	-2,4	-1,9	-2,1
<i>Opći proračun, nacionalna metodologija, udio u BDP-u</i>	0,2	-2,3	-1,3	-1,8
<i>Konsolidirana opća država (ESA 2010), udio u BDP-u</i>	0,4	-2,2	-0,7	-0,3

Izvor: Vlada RH.

U skladu s ukupnim prihodima i rashodima državnog proračuna planiranim u drugim izmjenama i dopunama iz listopada 2023. očekuje se kako će prema nacionalnoj metodologiji državni proračun zabilježiti manjak u iznosu od 1,6 milijardi eura (ili 2,1% BDP-a), što predstavlja povećanje od 159 milijuna eura u odnosu na izvorni plan iz studenog 2022. Pri tome, izvanproračunski korisnici i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruju višak od 0,2% BDP-a te se prema nacionalnoj metodologiji predviđa manjak općeg proračuna od 1,4 milijarde eura (ili 1,8% BDP-a). Time se saldo proračuna opće države prema nacionalnoj metodologiji u 2023. godini pogoršava za velika 2 postotna boda BDP-a.

U odnosu na 2022. godinu kada je ostvaren višak proračuna opće države od 0,4% BDP-a, fiskalna kretanja u 2023. rezultirat će ukupnim proračunskim manjkom od 0,3% BDP-a (ili 235 milijuna eura sukladno metodologiji ESA 2010). Iako je primarno bio planiran manjak od 0,7% BDP-a, na ovo poboljšanje najvećim dijelom utječe ostvareni gospodarski rast i inflacija. Planirani strukturni manjak je u 2023. godini povećan te se procjenjuje na oko 1,5% BDP-a, što blago premašuje srednjoročni proračunski cilj od 1% BDP-a. Sukladno ponovnom aktiviranju fiskalnih pravila u idućoj 2024. godini, Vlada prilikom planiranja proračuna treba predložiti smanjenje strukturnog manjka za pola postotnog boda BDP-a.

Unatoč (blago) ekspanzivnoj fiskalnoj politici, snažni rast nominalnog BDP-a nastavlja pogodovati smanjenju udjela javnog duga u BDP-u, koji je snažno povećan u 2020. godini. Tako se u 2023. očekuje smanjenje udjela javnog duga u BDP-u za 7,5 postotnih bodova (s 68,2% BDP-a u 2022. na 60,7% BDP-a krajem 2023.). Ovakvim

kretanjima Hrvatska se približava gornjoj granici javnog duga dopuštenoj Europskim pravilima od 60% BDP-a. U tom smislu Povjerenstvo prepoznaje rezultate Vlade u smanjenju duga kao važnog pokazatelja fiskalne održivosti, jer je fiskalni rezultat bolji od ranije planiranog, što ukazuje da je fiskalni kapacitet za reakciju na buduće ekonomske izazove povećan.

Hrvatske javne financije se nalaze u ekspanzivnoj fazi u kojoj se povećava strukturni (i nominalni) manjak. Istovremeno je zahvaljujući snažnom gospodarskom rastu te visokoj inflaciji ostvareno snažno smanjenje udjela javnog duga u BDP-u, čime se poboljšava stanje javnih financija. Međutim, unatoč znatnom smanjenju udjela javnog duga u BDP-u, veličina opće države mjerena udjelom u BDP-u značajno raste, te Povjerenstvo upozorava da je nužno rast rashoda držati pod kontrolom. Nadalje, Povjerenstvo ponovo ukazuje na potrebu provođenja strukturnih reformi, s obzirom na realna ograničenja hrvatskog gospodarstva i njegove strukturne slabosti, kao i na što je moguće jače usmjeravanje pomoći EU u razvojne aktivnosti. Iako je Hrvatska trenutno još u povoljnoj fazi gospodarskog ciklusa, situacija se vrlo brzo može u potpunosti preokrenuti, što bi značilo da će u slučaju značajnijeg usporavanja gospodarske aktivnosti javne financije biti izložene i većim rizicima.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić