

5. listopada 2022.

## **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 zaoštravaju 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.*

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, rujan 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		
		<i>* Dodatne mjere za poduzetnike:</i>	
		- 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
<b>Ukupna vrijednost mjera: 4,81 mlrd. kn</b>		<b>Ukupna vrijednost mjera: 21 mlrd. kn</b>	
<b>Sveukupna vrijednost donesenih mjera: 25,81 mlrd. kuna ili 6,3% BDP-a</b>			

Izvor: Vlada RH

*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.*

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 ubrzanjoj 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

