

24. listopada 2022.

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.

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.

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

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