

21. studenog 2022.

21. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na svojoj 16. sjednici održanoj 21. studenog 2022. godine razmotrilo Prijedlog državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025. godinu (dalje u tekstu: Prijedlog) koji je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) usvojila na 166. sjednici 14. studenog 2022. godine.

Prijedlog Državnog proračuna za 2023. godinu prvi je proračun izrađen sukladno obavezama članstva u europodručju. Proračun je iskazan u eurima, a prethodio mu je i Nacrt proračunskog plana za 2023. godinu koji služi za koordinaciju ekonomskih politika članica europodručja. Povjerenstvo je u svom 20. stajalištu od 24. listopada 2022. potvrdilo makroekonomske projekcije za 2023. godinu te podržalo planirani smjer fiskalne politike u idućoj godini, a očekuje se i ocjena Europske komisije (dalje u tekstu: EK). Povjerenstvo ističe da je snažni rast hrvatskog gospodarstva u 2022. godini iskorišten za konsolidaciju javnih financija, te pozitivnim smatra planirani nastavak smanjenja visokog udjela državnog duga u BDP-u i u idućem razdoblju. Povjerenstvo za fiskalnu politiku podržava Prijedlog Državnog proračuna za 2023. godinu te poziva Vladu da u što većoj mjeri ograniči donošenje fiskalnih mjera s trajnim učinkom na rashode, ustraje na strukturnim reformama potrebnim za povećanje stope potencijalnog rasta, i naglašava daljnju potrebu pažljive i kontinuirane analize održivosti javnih financija te vođenja računa o fiskalnim pravilima, bez obzira na njihovu trenutnu suspenziju i reviziju, na kojoj EK intenzivno radi, a koja bi trebala dovesti do primjene novih fiskalnih pravila od 2024. godine.

Makroekonomske projekcije

Sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti i Zakonu o proračunu Povjerenstvo razmatra i ocjenjuje makroekonomske i proračunske projekcije iz srednjoročnih proračunskih dokumenata te ih uspoređuje s posljednje dostupnim projekcijama EK.

Snažni gospodarski rast iz 2021. godini nastavljen je i tijekom prva tri kvartala 2022. godine, što je povoljno utjecalo na hrvatske javne financije u pogledu rasta proračunskih 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 pandemijskog razdoblja (2020. i 2021.), poboljšane izvozne strukture te povoljnih kretanja na tržištu rada. No, istovremeno je izražen i snažan porast cijena, uzrokovan posljedicama pandemije i rata u Ukrajini.

Visoka inflacija te pad pouzdanja ekonomskih subjekata uslijed velikih geopolitičkih napetosti negativno utječu na ekonomske izgleda za kraj 2022. i 2023. godinu, te se očekuje usporavanje rasta BDP-a s 5,7% u 2022. na 0,7% u 2023. Za razliku od 2022. godine kada je glavni doprinos rastu dolazio od osobne potrošnje i izvoza, u 2023. godini glavni bi doprinos trebao doći od državne potrošnje i investicija financiranih iz EU sredstava. Pad realnih plaća i slaba potražnja smanjit će privatnu potrošnju i izvoz, dok će tržište rada ostati otporno, unatoč slabijem rastu zaposlenosti i stalnom nedostatku radne snage. Istodobno se očekuje usporavanje stope inflacije (mjerene potrošačkim cijenama) s 10,4% u 2022. na 5,7% u 2023.

Do kraja srednjoročnog razdoblja očekuje se stabilizacija općih globalnih gospodarskih uvjeta, poboljšanje očekivanja ekonomskih subjekata i smanjenje neizvjesnosti te se krajem promatranog razdoblja opet očekuje oporavak rasta osobne potrošnje i pozitivan doprinos domaće potražnje rastu BDP-a. Tako bi se kretanje ekonomske aktivnosti trebalo vratiti na razinu potencijalne stope rasta, pa se u 2024. očekuje rast od 2,7% i 2,6% u 2025. godini.

Glavni vanjski makroekonomski rizici vezani su uz globalni rast i inflaciju, dok se među domaćim rizicima ističe srednjoročna ranjivost tržišta nekretnina koja bi mogla negativno utjecati na stabilnost financijskog sustava RH te efikasnost korištenja sredstava iz strukturnih fondova EU i sredstava vezanih uz projekte financirane u okviru Nacionalnog plana za oporavak i otpornost (dalje u tekstu: NPOO).

Povjerenstvo za fiskalnu politiku je u svom 20. stajalištu potvrdilo makroekonomske projekcije za 2023. godini na kojima se temelji nacrt proračunskog plana (čl. 21. st. 3. Zakona o proračunu, NN 144/21). Njima se definira makroekonomski i fiskalni okvir potreban za izradu proračuna u idućoj proračunskoj godini. Makroekonomske projekcije Vlade za 2023. niže su od projekcija drugih relevantnih institucija, što ukazuje na oprezniji pristup prilikom izrade postavki u projekciji za iduće razdoblje. Povjerenstvo takav pristup smatra opravdanim zbog mogućnosti prilagodbe fiskalnog planiranja u vrlo neizvjesnim i promijenjenim okolnostima nadolazećeg razdoblja u kojemu naglo raste rizik od usporavanja ekonomske aktivnosti i recesije, pri čemu bi se hrvatsko gospodarstvo moglo suočiti s brojnim ograničenjima.

Visoka razina neizvjesnosti otežava izradu, ali i sagledavanje srednjoročnih projekcija. Makroekonomske projekcije Vlade predviđaju kratkotrajnost postojećih negativnih učinaka te da će se rast u 2024. i 2025. godini vratiti na razinu ocijenjenog potencijalnog rasta, čemu će velikim dijelom pridonositi pojačane investicije. Nadalje, u sadašnjem

trenutku dostupan je ograničeni broj makroekonomskih projekcija od drugih institucija za 2024. i 2025. godinu zbog čega nije moguće napraviti širu usporedbu.

Usporedba makroekonomskih projekcija Vlade RH s posljednjom projekcijom EK od 10. studenog 2022. godine (Tablica 1.) pokazuje da obje institucije predviđaju značajno usporavanje hrvatskog gospodarskog rasta u 2023. godini te oporavak u 2024. godini. Pritom EK u 2022. i 2023. očekuje nešto veći rast od Vlade, ali i sporiji oporavak u 2024. godini. Međutim, ukoliko se promatraju kumulativne veličine, projekcija Vlade u 2024. godini ne odstupa značajnije od projekcije EK. Pritom je Vlada opreznija u pogledu rasta cijena i deflatora, što dodatno ukazuje na opreznije sagledavanje rasta proračunskih prihoda.

Tablica 1. Usporedba makroekonomske projekcije Vlade RH i EK, u %

	Vlada RH					Europska komisija			Razlika		
	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2022.	2023.	2024.	2022.	2023.	2024.
BDP realni rast	13,1	5,7	0,7	2,7	2,6	6,0	1,0	1,7	-0,3	-0,3	1
Indeks potrošačkih cijena (CPI)	2,6	10,4	5,7	2,5	2,3	10,1	6,5	2,3	0,1	-0,8	0,2
Stopa nezaposlenosti	7,6	6,3	6,3	5,5	5,0	6,3	6,3	5,9	0	0	-0,9

Izvor: EK, Vlada RH

Povjerenstvo primjećuje da prikazane projekcije za 2024. i 2025. godinu predviđaju kratkotrajnost poremećaja ekonomske aktivnost, što odgovara trenutno očekivanom kretanju u svjetskom i europskom gospodarstvu. Snažna investicijska aktivnost financirana iz EU fondova mogla bi spriječiti ulazak u recesiju i ubrzati povratak na putanju rasta. Povjerenstvo stoga ponavlja da makroekonomske projekcije iz Prijedloga državnog proračuna mogu poslužiti kao vjerodostojna osnova za izradu proračuna za 2023. godinu, no ističe da zbog visokog stupnja neizvjesnosti vezano uz očekivani oporavak u 2024. i 2025., Vlada mora pažljivo pratiti ostvarenja makroekonomskih kretanja i korištenja EU fondova kako bi mogla pravodobno prilagoditi svoje makroekonomske i proračunske projekcije u slučaju bilo kakvih odstupanja.

Ocjena Prijedloga Državnog proračuna za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025. godinu

Prijedlog državnog proračuna za 2023. godinu na razini središnje države operacionalizira smjer fiskalne politike iskazan u Nacrtu proračunskog plana za 2023. godinu te je po prvi puta iskazan u eurima. Povjerenstvo je pozitivno ocijenilo Nacrt proračunskog plana, posebice u dijelu koji se odnosi na smanjenje udjela javnog duga u BDP-u i udjela proračunskih rashoda u BDP-u. Prijedlog Državnog proračuna, s obzirom na postojeće neizvjesnosti, ima za ciljeve ublažavanje učinaka vanjskih šokova na hrvatsko gospodarstvo, pomoć najugroženijim skupinama na koje će ti šokovi najviše utjecati,

očuvanje gospodarskog rasta uz nastavak smanjenja proračunskog deficita i javnog duga. No, bilo bi poželjno da Vlada RH ukaže na stavke na kojima će smanjivati rashode u slučaju neostvarenja planiranih prihoda.

U proteklih pet godina (2018.-2022.) ukupni su prihodi državnog proračuna rasli za 33%, pri čemu najveći rast bilježe prihodi od pomoći 163% te prihodi iz nadležnog proračuna i od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) temeljem ugovornih obveza. Istovremeno su ukupni rashodi državnog proračuna povećani za 43%, pri čemu su rashodi poslovanja rasli za 36%, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine za čak 301%. Na ovakva kretanja izraženi utjecaj imaju EU fondovi koji bi u idućem razdoblju trebali poslužiti kao glavni generator rasta i investicija nužnih za priključenje razini gospodarskog razvoja članica EU.

Prihodovna strana državnog proračuna u razdoblju od 2023. do 2025. godine određena je projiciranim kretanjem gospodarske aktivnosti, koja uključuje i fiskalne učinke prihodovnih mjera koje je Vlada RH donijela u travnju i listopadu 2022. godine u okviru paketa za zaštitu kućanstava i gospodarstva od rasta cijena. Ukupni prihodi državnog proračuna u 2023. godini planirani su u iznosu od 24,9 mlrd eura, 24,8 mlrd eura u 2024., te 25,8 mlrd eura u 2025. Porezni su prihodi u 2023. godini projicirani u iznosu od 13,3 mlrd eura (planirani rast za 3,4%). U narednim godinama, očekuje se i njihov daljnji rast, pa su u 2024. projicirani u iznosu od 14 mlrd eura, odnosno 14,7 mlrd eura u 2025. (rastu za 5%). Značajan učinak na proračun imaju i prihodi iz EU-a, koji značajno rastu i iznose 5 mlrd eura, dok doprinosi u 2023. godini iznose 4 mlrd eura (rast od 8%) i , 4,2 mlrd eura u 2024. te 4,4 milijarde eura u 2025. godini. Rast poreznih prihoda planira se po nižoj stopi od stope rasta nominalnog BDP-a, što ostavlja potencijalni prostor za neka dodatna rasterećenja u idućoj godini.

Ukupni rashodi državnog proračuna u 2023. godini planirani su u iznosu od 26,7 mlrd eura i viši su za 2,1 mlrd eura ili 8,8% u odnosu na plan za 2022. godinu. U 2024. godini ukupni rashodi državnog proračuna planirani su na razini od 25,6 mlrd eura, a u 2025. na razini od 25,9 mlrd eura. Dok rashodi poslovanja rastu u 2023. godini za 7%, rashodi za nabavu nefinancijske imovine rastu 30% te je njihov porast rezultat povećanih izdvajanja rashoda koji se financiraju iz EU zbog provedbe EU projekata. Porast rashoda rezultat je povećanja rashoda za zaposlene, za mirovinska primanja i socijalne naknade i pomoći, subvencioniranje stambenih kredita, te rashoda po osnovu demografskih mjera, ulaganja u zdravstvo i obnovu od potresa, u energetske infrastrukture i pomoć ugroženim građanima. Kako država svake godine sanira dugove zdravstva, otvoreno je pitanje hoće li dodatno ulaganje od 74,8 milijuna eura za HZZO ostati jedini „izvanredni“ trošak središnjeg proračuna u 2023. godini. Rashodovna strana proračuna u narednom razdoblju usmjerena je na zaštitu životnog standarda građana, posebice onih najranjivijih, jačanje sigurnosno-obrambenih kapaciteta RH te nastavak obnove i sanacije šteta uslijed potresa. U promatranom srednjoročnom razdoblju potencijal hrvatskog gospodarstva jačat će se i putem Mehanizma za oporavak i otpornost, osobito

u sektoru vodnog gospodarstva, energetske tranzicije, znanosti i obrazovanja te zdravstva.

Za sagledavanje fiskalne održivosti nužno je promatrati iskazivanje rashoda po izvorima financiranja. Tako, primjerice, rast rashoda financiranih iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka (izvori 1,2 i 8) treba biti usklađen s rastom ukupnog gospodarstva, pri čemu treba voditi računa i o njihovoj strukturi. Rast ostalih rashoda, poglavito financiranih iz vlastitih prihoda (izvor 3) i pomoći (npr. pomoći EU i EU fondova, izvor 5) treba poticati, posebice u dijelu koji se odnose na razvojne projekte.

Rashodi financirani iz općih prihoda i primitaka su u 2022. godini iznosili 18,6 mlrd eura uz godišnji porast od 6,3%. Predviđa se njihov porast od 5,1% u 2023., 0% u 2024. i 1,5% u 2025 godini. Ovakvi planovi ukazuju na napore Vlade u zadržavanju rasta rashoda i što većem usmjeravanju proračunskih korisnika na korištenje raspoloživih EU sredstava, što utječe na njihovu nepovoljnu strukturu u kojoj gotovo u potpunosti dominiraju tekući rashodi, dok se investicije tek manjim dijelom financiraju domaćim sredstvima. Nadalje, postoje i rizici premašivanja nekih kategorija rashoda s mogućim učinkom na fiskalni rezultat. U strukturi ovih rashoda gotovo 40% čine naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, u koje ulaze i sredstva za mirovine. U 2022. očekuje se rast ovih rashoda od 7,4%, odnosno 7,3% u 2023. godini, 4,2% u 2024. i 3,8% u 2025. godini. Rashodi za zaposlene bi trebali, nakon rasta od 5,4% u 2022., u sljedećoj 2023. godini porasti za čak 11,6%, i to u prvom redu kao posljedica dogovorenog povećanja plaća u javnom sektoru. U idućim godinama predviđena je stagnacija ovih rashoda, što i ne čudi ako se ima u vidu dosadašnja praksa ugrađivanja u proračunske planove samo dogovorenih povećanja plaća, što umanjuje realističnost proračunskih projekcija, a na što je Povjerenstvo opetovano upozoravalo. Materijalni bi se rashodi, nakon povećanja od čak 29,1% u 2022., trebali u 2023. godini značajno smanjiti (-12,0%). Značajne uštede očekuju se i kod financijskih rashoda koji bi se u promatranom razdoblju trebali kontinuirano smanjivati, najvećim dijelom jer se više ne predviđaju plaćanja troškova kamata arbitražnoga postupka po presudi INA-MOL. Uštede u proteklom razdoblju ostvarene su kroz poboljšano upravljanje državnim dugom i produženje ročne strukture u razdoblju niskih kamata i poboljšanje investicijskog rejtinga, što bi trebalo amortizirati rizik očekivanog rasta kamatnih stopa.

Sukladno navedenom planu, prema nacionalnoj metodologiji, državni proračun u 2023. godini rezultirat će manjkom u iznosu od 1,8 mlrd eura (ili -2,6% BDP-a), te se planira njegovo smanjenje na 1,1% u 2024. godini, odnosno 0,2% BDP-a u 2025. Istovremeno, izvanproračunski korisnici će bilježiti višak, i to 0,3% BDP-a u 2023., 0,1% BDP-a u 2024. i 0,2% BDP-a u 2025. godini. Manjak ostvaruju i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, i to 0,1% BDP-a u 2023. godini, te 0,2 % BDP-a u 2024. i 2025.

Kada se ovim veličinama pridodaju prilagodbe nacionalne metodologije računskog plana metodologiji ESA 2010 te projekcije manjka/viška trgovačkih društava i ostalih pravnih osoba koje su statistički uključene u sektor opće države, na razini opće države u 2023.

godini očekuje se manjak od 2,3% BDP-a. U 2024. manjak je projiciran na razini od 1,7% BDP-a, a u 2025. godini očekuje se manjak proračuna opće države od 1,2% BDP-a. Time će biti ispunjen kriterij proračunskog manjka sukladno odredbama Pakta o stabilnosti i rastu (manjak proračuna opće države ne smije premašiti 3% BDPa).

Stav fiskalne politike: ocjena fiskalnog stanja

Cilj Zakona o fiskalnoj odgovornosti je osiguranje dugoročne fiskalne održivosti, a glavni instrument ostvarenja tog cilja su fiskalna pravila. Najvažnija preventivna poluga je srednjoročni proračunski cilj koji se odnosi na iznos strukturnog proračunskog salda koji osigurava da kretanje manjka proračuna opće države i javnog duga bude usklađen s referentnim vrijednostima javnog duga i ukupnog deficita. Ukoliko se u srednjem roku vodi razborita i uravnotežena proračunska politika, tada se u uvjetima recesije ostavlja dovoljno prostora (ukupno do 3% BDP-a) za reakciju fiskalne politike.

Strukturni saldo pokazatelj je stvarnog karaktera i smjera djelovanja te manevarskog prostora fiskalne politike pri ispunjavanju fiskalnih pravila EU. Upućuje na to je li proračun u srednjem roku tijekom čitavoga poslovnog ciklusa uravnotežen te postoji li prostor za djelovanje protucikličke fiskalne politike.

Tablica 2. Kretanje strukturnog salda konsolidirane opće države od 2021. do 2025., % BDP-a, ESA 2010

	2021.	2022.	Plan 2023.	Plan 2024.	Plan 2025.
Ukupni višak/manjak	-2,6	-1,4	-2,3	-1,7	-1,2
Potencijalni BDP	3,1	3,4	2,8	2,8	2,5
Jaz BDP-a (% potencijalnog BDP-a)	1,4	3,5	1,3	1,2	1,3
Ciklička proračunska komponenta	0,6	1,6	0,6	0,6	0,6
Ciklički prilagođeni saldo	-3,2	-3,1	-2,9	-2,3	-1,8
Jednokratne i privremene mjere		-0,8	-0,8	0	0
Strukturni saldo	-3,2	-2,3	-2,2	-2,3	-1,8

Izvor: Ministarstvo financija

Hrvatsko se gospodarstvo tijekom cjelokupnog proračunskog horizonta i dalje nalazi u blago pozitivnoj fazi poslovnog ciklusa koji se ogleda u pozitivnom jazu BDP-a. Time bi se primjenom propisane metodologije, procijenjeni strukturni saldo korigiran za stanje poslovnog ciklusa prema prijedlogu proračuna trebao zadržati na razini od oko - 2,3%, zbog utjecaja jednokratnih mjera u 2022., 2023. i 2024. godini, dok u 2025. godini dolazi do njegovog smanjenja. Ciklički prilagođeni saldo pokazuje snažnije smanjenje, posebice

u 2024. i 2025. godini, kada se očekuje da će biti aktivna nova fiskalna pravila, nakon što su ona u razdoblju od 2020.-2023. godine bila privremeno odgođena.¹

Na koncu, Povjerenstvo podržava Prijedlog Državnog proračuna za 2023. godinu, te poziva Vladu da u što većoj mjeri ograniči donošenje fiskalnih mjera s trajnim učinkom na rashode i ustraje na strukturnim reformama potrebnim za povećanje stope potencijalnog rasta, a koja bi se u što većoj mjeri financirala na temelju dostupnih sredstava EU.

Povjerenstvo ističe potrebu vođenja računa o srednjoročnoj održivosti javnih financija, dok mjere fiskalne potrošnje moraju biti ciljane, privremene i kratkotrajne. No, kao i mnogo puta do sada, Povjerenstvo ponovno naglašava i upozorava na postojanje značajnih fiskalnih rizika. Ključni fiskalni rizici odnose se na vrlo nepovoljna demografska kretanja vezana uz starenje stanovništva i smanjenje broja radno-aktivnog stanovništva, što stvara pritisak na održivost mirovinskog sustava te stanje nepodmirenih obveza i ukupnu financijsku održivost zdravstvenog sustava. Također, iako se visina javnog duga relativno smanjuje, ona je i nadalje visoka, što predstavlja izvor ranjivosti za hrvatsko gospodarstvo i dugoročnu održivost javnih financija. Sve su to upravo područja u kojima bi bilo poželjno poduzeti odlučne reformske korake.

Nadalje, ključni instrument održavanja hrvatske gospodarske aktivnosti su EU fondovi te je nužno što kvalitetnijim, ekonomski održivim, razvojnim, strateškim i reformskim projektima iz sredstava EU-a u narednom proračunskom razdoblju kao i iz Fonda solidarnosti EU-a utjecati na budući ekonomski rast i razvoj te povećanje fiskalne održivosti RH te mogu dobro poslužiti i za fiskalnu konsolidaciju. Vlada je iskoristivost ovih sredstava maksimalno projicirala prethodnih godina, a rezultat je bio osjetno manji, ali ona ipak značajno doprinose financiranju, te mogu u nadolazećem razdoblju pomoći u premošćivanju vanjskih recesijskih pritisaka.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić

¹ Više o prijedlogu izmjene fiskalnih pravila vidjeti u Komunikaciji Europske komisije o smjernicama za reformu europskog okvira ekonomskog upravljanja (*Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*), COM(2022) 583