

Zagreb, 22.5.2023.

22. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu i projekcija za 2024. godinu i 2025. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) na svojoj 18. sjednici održanoj 22. svibnja 2023. godine raspravilo je Prijedlog izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu i projekcija za 2024. godinu i 2025. godinu koji je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada RH) usvojila 19. svibnja 2023. godine na svojoj 218. sjednici.

Predložene Izmjene i dopune Državnog proračuna za 2023. Povjerenstvo smatra primjerenim stanju i okolnostima. Izmjene se temelje na novim makroekonomskim projekcijama koje je Povjerenstvo potvrdilo 22. travnja 2023. godine. Povjerenstvo naglašava potrebu provođenja oprezne i konzervativne fiskalne politike, a posebnu je pažnju nužno usmjeriti na kontrolu kretanja (a posebice rasta) rashoda) te daljnje smanjenje javnog duga.

Makroekonomske projekcije za 2023. godinu

Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2023. temelji se na makroekonomskim projekcijama iz [Programa stabilnosti](#), koje je, sukladno odredbama Zakona o proračunu (NN 144/2021), Povjerenstvo potvrdilo 22. travnja 2023. godine.

Iako su makroekonomske projekcije Vlade RH i drugih institucija krajem 2022. godine ukazivale na kratkotrajno usporavanje hrvatskog gospodarstva, takva negativna očekivanja nisu se ostvarila. Naime, povoljna kretanja u hrvatskom gospodarstvu nastavljeni su i tijekom posljednjeg tromjesečja 2022. i prvog tromjesečja 2023. Tako je hrvatsko gospodarstvo u 2022. godini, unatoč vanjskim šokovima i visokoj inflaciji, zabilježilo snažan rast (6,3% u odnosu na planiranih 5,7% u listopadu 2022.),. Sukladno tim ostvarenjima, Vlada RH ažurirala je svoju projekciju rasta u 2023. godini s ranijih 0,7% na 2,2%, pri čemu sve sastavnice BDP-a rastu, pogotovo izvoz roba i usluga. U 2023. godini očekuje se i usporavanje inflacije na 6,6% uslijed smanjenja cijena energenata i primarnih sirovina. Dodatno, gospodarski će rast u 2023. godini biti popraćen i rastom broja zaposlenih te smanjenjem nezaposlenosti.

Prilikom ocjene makroekonomskih projekcija iz Programa stabilnosti, Povjerenstvo je zaključilo kako su one optimističnije od projekcija drugih relevantnih institucija (Europske komisije, EBRD-a, Svjetske banke i MMF-a), no ta su odstupanja posljedica vremenskog pomaka u izradi projekcija. To potvrđuje i posljednja projekcija Europske komisije iz svibnja [2023.](#) u kojoj je očekivana stopa rasta za 2023. godinu povećana s 1,2% na 1,6% s pozitivnim rizicima, što je i dalje niže od projekcije Vlade RH. Usprkos tome, **Povjerenstvo smatra da su makroekonomske projekcije unutar prihvatljivog raspona i dobra su podloga za fiskalne projekcije.**

Ocjena Prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2023. godinu

Državni proračun za 2023. godinu kojeg je Hrvatski sabor usvojio 29. studenog 2022. godine, predviđao je prihode od 24,9 mlrd. eura (odnosno 45,2% BDP-a), rashode od 26,7 mlrd. eura (ili 45,8% BDP-a), dok je proračunski manjak planiran u visini od 1,8 mlrd. eura (ili 2,3% BDP-a).

Prijedlog Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2023. godinu uključio je izmijenjene makroekonomske okolnosti te ujedno predstavlja i tehničku korekciju s obzirom na mjere Vlade donesene nakon usvajanja proračuna za 2023. godinu. Ovim izmjenama ukupni se prihodi povećavaju za 1,7 milijardi eura (ili za 7%), odnosno rastu s 24,9 milijardi eura na 26,6 milijardi eura u odnosu na originalni plan iz 2022.

U novom planu za 2023. porast ukupnih proračunskih prihoda prvenstveno dolazi od povećanja poreznih prihoda u iznosu od 999 milijuna eura te od prihoda od imovine u iznosu od 312,7 milijuna eura. Prihodi od poreza na dodanu vrijednost veći su za 537,1 milijun eura, a prihodi od poreza na dobit za 428,7 milijuna eura, kao rezultat poboljšanog poslovanja poduzeća i banaka tijekom 2022. godine, kao i prihoda od jednokratnog dodatnog poreza na dobit. Prihodi od doprinosa veći su za 297,4 milijuna eura, a prihodi od imovine za 312,7 milijuna eura koji rastu zbog viših očekivanih prihoda od uplate dividendi i dobiti poduzeća u državnom vlasništvu, kao i od jednokratne naknade za pravo uporabe radiofrekvencijskog spektra. Prema novom planu za 2023. prihodi od pomoći iznose gotovo 5 milijardi eura te se odnose na prihode od projekata financiranih iz europskih fondova, Fonda solidarnosti, te instrumenta EU nove generacije, odnosno Mehanizma za oporavak i otpornost.

S druge strane, u okviru predloženih Izmjena i dopuna državnog proračuna za 2023. godinu ukupni rashodi povećavaju se za 1,4 milijarde eura (ili 5,3%), odnosno s 26,7 milijardi eura na 28,1 milijardu eura. Ukupni rashodi poslovanja povećavaju se za 1,3 milijarde eura i iznose 26,1 milijardi eura, dok se ukupni rashodi za zaposlene u odnosu na tekući plan za 2023. povećavaju za 27,5 milijuna eura i rezultat su osiguranja sredstava za rast koeficijenta složenosti poslova u javnim službama za obračun plaća u sektoru zdravstva, dok se ukupni materijalni rashodi povećavaju za 56,9 milijuna eura. Od ukupnog povećanja rashoda, rashodi koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka, povećavaju se za 1,2 milijarde eura, dok se rashodi koji se financiraju iz EU i ostalih izvora povećavaju za 185,3 milijuna eura prvenstveno zbog bolje iskorištenosti Fonda solidarnosti Europske unije te osiguranja dodatnih sredstava za ustanove u zdravstvu koje se financiraju iz prihoda na temelju ugovornog odnosa s HZZO-om.

Najznačajnija povećanja rashoda odnose se na osiguranje dodatnih sredstava za indeksaciju mirovina, dodatnih sredstava za 4. paket Vladinih mjera za zaštitu kućanstva i gospodarstva od rasta cijena, zbog rasta cijena socijalnih usluga, kao i za usluge osobne asistencije, koja je po prvi puta zakonski uređena. Novim planom za 2023. godinu osiguravaju se i sredstva za isplatu po presudi iz 2022. u arbitražnom postupku kojeg je pokrenuo MOL. Također, osiguravaju se i sredstva za pokriće troškova za nastavak obnove zgrada oštećenih potresom na pogođenim područjima.

Novim planom u 2023. godini opći proračun prema nacionalnoj metodologiji ostvaruje manjak od 1 milijarde eura (ili 1,4% BDP-a). Pritom, državni proračun bilježi manjak od 2% BDP-a, dok jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruju višak od 0,4% BDP-a, a izvanproračunski korisnici višak od 0,2% BDP-a. Pridodajući prilagodbe nacionalne metodologije računskog plana europskoj statističkoj metodologiji ESA 2010, ukupan rezultat ovako planiranih izmjena i dopuna državnog proračuna za 2023. godinu, rezultat će manjkom opće države u iznosu od 510 milijuna eura (ili 0,7% BDP-a) te se očekuje i smanjenje udjela javnog duga u BDP-u za 5,8 postotnih bodova u odnosu na 2022. godinu te bi trebao iznositi 62,6% BDP-a.

Povjerenstvo predložene izmjene i dopune proračunskih planova za 2023. smatra primjerenim sadašnjem stanju i okolnostima.

Dodatno, Povjerenstvo ističe da se hrvatsko gospodarstvo nalazi u pozitivnoj fazi ekonomskog ciklusa potaknutog potražnjom za hrvatskim proizvodima i uslugama te značajnim pomoćima EU. Ekonomski rast pozitivno utječe na hrvatske javne financije u smislu povećanja javnih prihoda te smanjenja tereta javnog duga (mjenog udjelom u BDP-u). Osim rasta, na proračunske je prihode snažno utjecala i inflacija, uvedeni dodatni izvanredni porez na dobit te snažnije korištenje EU fondova, što je vidljivo na povećanju udjela prihoda u BDP-u u 2023. godini. Na drugoj strani, porast rashoda očekuje se u 2023. i idućim godinama. U takvim okolnostima, poboljšanje državnog proračuna u 2022. godini kratkotrajnog je karaktera, što pokazuju i fiskalne projekcije iz Programa stabilnosti. Povjerenstvo ističe kako je nužno izbjeći situaciju iz ranijih razdoblja (krajem devedesetih i neposredno prije Svjetske financijske krize) kada je privremeno povećanje prihoda dovelo je do trajnog povećanja rashoda i dugotrajnih problema u javnim financijama koje su se morale rješavati u razdobljima niske aktivnosti, dodatno produbljujući tadašnja negativna ekonomska kretanja. Nadalje, dosadašnjim fiskalnim potporama iskorišten je značajan dio fiskalnog prostora. Upravo stoga, nužno je izgraditi i osigurati fiskalni prostor kakav je postojao prije pandemije, a sve kako bi se, sa stajališta potencijalnih i novih šokova, osigurala dugoročna održivost hrvatskih javnih financija s obzirom na buduće izazove.

Iako trenutni fiskalni okvir i snažno smanjenje udjela javnog duga u BDP-u ukazuju na fiskalnu odgovornost, visina prihoda te nadasve potrošnje opće države (rashodi), ukazuju na potrebu veće efikasnosti. Snažan dotok sredstava iz EU fondova dodatno umanjuje neefikasnosti u javnom sektoru. Stoga je nužno trenutni gospodarski rast iskoristiti za unaprjeđenje postojećeg stanja i povećanje efikasnosti rada institucija, te pripremu za dugoročne izazove vezane uz negativna demografska kretanja, klimatske promjene i digitalnu tranziciju.

Također, privremena odgoda primjene fiskalnih pravila u 2023. godini i najave novog oblika praćenja fiskalne održivosti dovode do neizvjesnosti u pogledu ograničenja javnih izdataka i deficita. U takvim okolnostima, Povjerenstvo poziva Vladu da se pri

planiranju mjera fiskalne politike pridržava Zakona o fiskalnoj odgovornosti koji u sebi sadrži preventivni dio (plan prilagodbe srednjoročnom proračunskom cilju) te preporuka Europske komisije o rastu rashoda. U tom smislu nužno je ograničiti značajno pogoršanje strukturnog deficita u 2023. i 2024. godini.

Na tragu navedenog, Povjerenstvo će uskoro izaći s ocjenom Programa stabilnosti u kojoj će dati preporuke za pripremu idućih prijedloga proračuna u cilju osiguranja održivosti javnih financija.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić