



REPUBLIKA HRVATSKA

**PROGRAM KONVERGENCIJE
REPUBLIKE HRVATSKE
ZA RAZDOBLJE 2023. – 2025.**

TRAVANJ 2022.

Predgovor

Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada RH) je na sjednici 27. travnja 2022. prihvatila Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2023.- 2025. Ovo je deveti Program konvergencije koji je Republika Hrvatska (u daljnjem tekstu RH) izradila kao država članica Europske unije (u daljnjem tekstu: EU). Dokument je rezultat procesa tijekom kojeg su sve države članice EU obvezne izvještavati i usklađivati svoju ekonomsku politiku sa zajedničkim definiranim ciljevima i odredbama EU. Takvo usklađivanje i izvještavanje provodi se u sklopu godišnjih ciklusa Europskog semestra, kada do kraja travnja svake godine države članice predaju svoje strateške dokumente Europskoj komisiji (u daljnjem tekstu: EK), nakon čega slijedi ekonomski dijalog, izrada i usvajanje preporuka za pojedinačne države članice te njihova provedba u praksi. Dokument je izradilo Ministarstvo financija.



Sadržaj

Predgovor	I
Sadržaj	II
Popis tablica	III
Popis grafikona	III
1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE	4
2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA	6
2.1. Bruto domaći proizvod	7
2.2. Cijene	11
2.3. Tržište rada	13
2.4. Monetarna kretanja	14
2.5. Rizici makroekonomskih projekcija	14
3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG	16
3.1. Fiskalna politika	16
3.2. Proračun opće države u 2021. godini	19
3.3. Proračun opće države u 2022. godini	22
3.4. Srednjoročni proračunski okvir (2023. – 2025.)	25
3.5. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava	27
4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM	34
4.1. Fiskalni rizici i testovi osjetljivosti kretanja javnog duga	34
4.2. Usporedba s prethodnim Programom	35
5. ODRŽIVOST JAVNIH FINACIJA	37
6. KVALITETA JAVNIH FINACIJA	44
6.1. Strateški okvir	44
6.2. Mjere na prihodnoj strani proračuna	44
6.3. Mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna	45
7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA	48
PRILOZI	55

Popis tablica

<i>Tablica 2.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda</i>	8
<i>Tablica 2.2. Kretanje cijena</i>	12
<i>Tablica 2.3. Kretanja na tržištu rada</i>	13
<i>Tablica 3.1. Fiskalni impuls u razdoblju 2022.-2025.....</i>	18
<i>Tablica 3.2. Proračun opće države prema podsektorima 2022. – 2025.</i>	18
<i>Tablica 3.3. Fiskalni učinci najznačajnijih mjera uslijed pandemije koronavirusa.....</i>	19
<i>Tablica 3.4. Nacionalna jamstva u okviru COVID-19 krize</i>	31
<i>Tablica 3.5. Pregled dospjeća obveznica RH u razdoblju 2022. – 2025.....</i>	32
<i>Tablica 3.6. Otplata glavnica duga koji se plaća izravno iz državnog proračuna.....</i>	33
<i>Tablica 3.7. Stanje duga opće države po podsektorima 2021. – 2025.</i>	33
<i>Tablica 4.1. Usporedba prihoda, rashoda i neto pozajmljivanja/zaduživanja opće države</i>	36
<i>Tablica 5.1. Rashodi za mirovine i mirovinski doprinosi u razdoblju 2021. - 2070. (% BDP-a)</i>	42
<i>Tablica 5.2. Rashodi prvog mirovinskog stupa u razdoblju 2021. - 2070. (% BDP-a)</i>	43

Popis grafikona

<i>Grafikon 3.1. Udio unutarnjeg i inozemnog javnog duga opće države, 31.12.2021.</i>	28
<i>Grafikon 3.2. Kretanje udjela javnog duga u BDP-u.....</i>	28
<i>Grafikon 3.3. Javni dug prema razinama državne vlasti, 31.12.2021.</i>	29
<i>Grafikon 3.4. Javni dug prema instrumentima zaduživanja, 31.12.2021.....</i>	29
<i>Grafikon 3.5. Valutna struktura javnog duga 2016. – 2021.....</i>	30
<i>Grafikon 3.6. Ročna struktura javnog duga 2016. - 2021.</i>	30
<i>Grafikon 3.7. Kretanje javnog duga 2016. - 2021.</i>	31
<i>Grafikon 3.8. Pregled kretanja javnog duga 2016.-2025.</i>	33
<i>Grafikon 4.1. Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima.....</i>	35
<i>Grafikon 5.1. Dobno – spolna piramida stanovništva RH kao udio u ukupnom stanovništvu</i>	37
<i>Grafikon 5.2. Kretanje broja stanovnika po dobnim skupinama, RH i EU</i>	38
<i>Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, žene</i>	38
<i>Grafikon 5.4. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci</i>	39
<i>Grafikon 5.5. Potrošnja za zdravstvo (% BDP-a).....</i>	39
<i>Grafikon 5.6. Potrošnja za dugotrajnu skrb (% BDP-a)</i>	40



1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE

Višegodišnje odgovorno upravljanje makroekonomskom i fiskalnom politikom u pred-kriznom razdoblju stvorilo je prostor za promptno djelovanje u upravljanju izazovima uzrokovanim pandemijom koronavirusa te očuvanje zaposlenosti i održavanje ekonomske aktivnosti. Tako je već 2021. godine, hrvatsko gospodarstvo ostvarilo rast od 10,2%, što predstavlja izniman rezultat i ukazuje na stečenu otpornost hrvatskog gospodarstva i njenog privatnog sektora, usprkos pritiscima novih varijanti virusa COVID-19 te ukupnih kretanja cijena uzrokovanih globalnim prekidima u dobavnim lancima opskrbe i rastućim cijenama energenata.

Ovakva ekonomska politika RH prepoznata je i pozdravljena od strane međunarodnih financijskih institucija kao i kreditnih agencija koje su sačuvale povjerenje u hrvatsko gospodarstvo, potvrdivši odnosno podignuvši ocjenu RH. Primjerice, krajem 2021. godine RH je prema agenciji Fitch ostvarila ocjenu BBB uz pozitivne izgleda, što je ujedno i povijesno promatrano najbolji rezultat RH. Pozitivne ocjene i izgledi za RH temelje se i na strateškim nacionalnim ciljevima ostvarivanja članstva u europodručju te Schengenskom prostoru, koji se očekuju u narednom razdoblju. U ožujku 2022. godine ispunjeni su svi preduvjeti i mjere dogovorene s institucijama i državama članicama europodručja prilikom ulaska RH u ERM II mehanizam. U tom smislu, proces uvođenja eura rezultirat će punopravnim članstvom RH u europodručju kad se ispune svi preostali uvjeti sadržani u Izvješću o konvergenciji te usvoje pristupni akti od strane europskih institucija i država članica.

Poticaјnim čimbenicima vezanim uz naše gospodarstvo valja pridodati i činjenicu kako je RH jedan od najvećih korisnika stimulativnih paketa EU sredstava, čime se postavlja temelj za snažni ulagački zamah. U tom smislu važno je istaknuti uspješan početak pune provedbe Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (u daljnjem tekstu: NPOO) čijim je odobrenjem od strane EK i Vijeća EU RH dobila na raspolaganje 6,3 milijarde eura bespovratnih sredstava u okviru instrumenta EU nove generacije. Ovim instrumentom potiču se strukturne reforme, posebice zelena i digitalna tranzicija kao i reforme u području znanosti, obrazovanja, inovacija i tržišta rada koje jačaju potencijalni rast, pa tako otpornost i konkurentnost hrvatskog gospodarstva u cjelini.

Tijekom 2022. godine Vlada RH planirala je nastavak saniranja zdravstvenih i društveno-ekonomskih posljedica pandemije koronavirusa te intenziviranje obnove potresom pogođenih područja Zagreba, Petrinje i okolice. No, pojavili su se i novi izazovi poput geopolitičkih prestrajavanja, nastavka poremećaja u opskrbnim lancima, nestabilnostima financijskih tržišta, a sve se to događa u kontekstu rastućih inflatornih pritisaka, što rezultira snažnim izazovima u kreiranju ekonomske pa tako i fiskalne politike.

U ovom makroekonomskom okviru očekuje se da će nakon rasta BDP-a od 3,0% u 2022., rast opet ubrzati na 4,4% u 2023. godini. Tijekom srednjoročnog razdoblja očekuje se nastavak rasta gospodarske aktivnosti po usporavajućoj dinamici od 2,7% u 2024. te 2,5% u 2025. godini.

Prateći dinamiku rasta cijena, Vlada je u ožujku donijela paket mjera za ublažavanje rasta cijena uslijed poskupljenja energenata. Iako neće moći u potpunosti neutralizirati inflatorne pritiske, očekuje se da će ublažiti njihov učinak na životni standard građana, posebice najranjivijih skupina društva i poduzeća.



U 2022. godini očekuje se ubrzanje inflacije potrošačkih cijena na razinu od 7,8%, koja će potom u 2023. godini usporiti na 3,7%.

U kontekstu fiskalne politike, Vlada RH planira postupni prelazak s poticajnog smjera ukupne fiskalne politike na neutralan odnosno promjenu tzv. fiskalnog impulsa iz ekspanzivnog prema neutralnom. Pritom će pažljivo pratiti promjenjive vanjske i domaće okolnosti u svrhu kreiranja odgovora na potencijalne rizike. Nadalje, ulagat će se napore i u postupno smanjenje javnog duga s ciljem potpore postojećem oporavku i doprinosa potencijalnom rastu.

Fiskalnu prilagodbu poduprijet će investicije i reforme koje jačaju potencijalni rast, osiguravajući održivu putanju smanjenja udjela javnog duga u BDP-u. Spomenute investicije i reforme provodit će se posebice kroz projekte financirane EU sredstvima putem Mehanizma za oporavak i otpornost kao i strukturnih fondova te Fonda solidarnosti. Nadalje, fiskalna konsolidacija provodit će se prvenstveno kroz poboljšanje strukture rashoda uz očuvanje investicija, osobito onih namijenjenih zelenoj i digitalnoj tranziciji.

Slijedom svega navedenog, fiskalna kretanja kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna u narednom srednjoročnom razdoblju rezultirat će postupnim smanjenjem proračunskog manjka s 2,9% BDP-a u 2021. na 2,8% BDP-a u 2022. godini. U 2023. i 2024. godini manjak proračuna opće države predviđa se na razini od 1,6% BDP-a, a u 2025. na razini od 1,2% BDP-a. U isto vrijeme udio javnog duga u nominalnoj vrijednosti bruto domaćeg proizvoda smanjivat će se godišnje po prosječnoj stopi od 3,1 postotna boda, odnosno sa 76,2% BDP-a u 2022. na 71,7% BDP-a u 2023., 68,9% BDP-a u 2024. te na 66,9% BDP-a u 2025. godini.

Sve navedeno ukazuje na odlučne napore Vlade u stvaranju i provedbi odgovorne ekonomske politike s naglaskom na fiskalnoj održivosti, potpori postojećeg oporavka te jačanju sveukupne otpornosti i konkurentnosti hrvatskog gospodarstva u promjenjivim geopolitičkim te ekonomskim okolnostima i u nastupajućem srednjoročnom razdoblju.

2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA

Makroekonomski okvir opisan u sljedećim poglavljima sastavljen je u travnju ove godine¹. Vanjske pretpostavke za izradu makroekonomskih projekcija preuzete su iz posljednjih projekcija Međunarodnog monetarnog fonda² (dalje u tekstu: MMF), EK³ i *Consensus Economics*⁴.

MMF je značajno korigirao projekcije svjetskog gospodarskog rasta na niže i projekcije inflacije na više u usporedbi s prethodnim projekcijama iz siječnja. Revizija istog predznaka prisutna je i kod recentnih projekcija *Consensus Economics* te drugih relevantnih izvora. Korekcija na niže odražava nepovoljne izravne i neizravne ekonomske učinke ruske invazije na Ukrajinu te sankcija Rusiji, dodatne pritiske na rast cijena na globalnoj razini te povećanu razinu neizvjesnosti.

Nakon rasta svjetske gospodarske aktivnosti od 6,1% u 2021., prema travanjskim projekcijama MMF-a, očekuje se usporavanje globalnog gospodarskog oporavka na 3,6% u 2022. i 2023. godini (0,8 i 0,2 postotna boda niže u odnosu na projekciju iz siječnja), a potom u ostatku projekcijskog razdoblja daljnje usporavanje realnog rasta na prosječan rast od 3,4%. Nakon oporavka svjetske trgovine od posljedica pandemije po stopi od 10,1% u 2021. godini, u narednom razdoblju očekuje se usporavanje rasta globalne trgovine robama i uslugama na 5,0% u 2022. i 4,4% u 2023. Projekcije polaze od pretpostavki da se rat neće proširiti izvan granica Ukrajine, da će energetski sektor biti izuzet iz daljnjih sankcija te da će se tijekom 2022. godine smanjiti negativni učinci COVID pandemije na zdravstvo i gospodarstvo. Prisutna je visoka neizvjesnost oko ostvarenja navedenih projekcija te prevladavaju negativni rizici koji uključuju pogoršanje rata, oštrije sankcije Rusiji, snažnije usporavanje rasta u Kini i nastavak pandemije.

Inflacijski pritisci proizašli iz snažnog rasta cijena sirovina na svjetskim tržištima i problema u globalnim opskrbnim lancima nastalih uslijed snažne globalne potražnje nakon zatvaranja gospodarstava zbog COVID pandemije, u veljači su dodatno ojačani početkom rata u Ukrajini. Ruska invazija na Ukrajinu uzrokovala je rast cijena određenih sirovina, dok sankcije Rusiji povećavaju mogućnost pojave nestašica sirovina te globalnog šoka rasta cijena energije. Očekuje se snažan rast cijena nafte tipa Brent od 57,3% u 2022. godini, s 70,4 dolara po barelu u 2021. na 110,8 dolara po barelu u 2022., dok u 2023. očekuje smanjenje na 96,1 dolara po barelu, te nadalje smanjenje opadajućom dinamikom. Kod cijena primarnih sirovina isključujući naftu očekuje se rast od 11,4% u 2022., potom blagi pad od prosječnih 2,0% u 2023. i 2024. godini, nakon čega se očekuje stabilizacija cijena primarnih sirovina na znatno višim razinama u usporedbi s 2020. godinom.

Prema projekcijama MMF-a iz travnja očekuje se dulji period povišene inflacije od onog predviđenog projekcijama iz siječnja. U 2022. očekuje se inflacija od 5,7% u razvijenim zemljama, odnosno 8,7% u zemljama u razvoju, dok se u 2023. godini očekuje usporavanje inflacije na 2,5%, odnosno 6,5%. U uvjetima povišene inflacije zemlje se suočavaju s izazovom kreiranja politika kojima bi se obustavili cjenovni pritisci, a da pritom istovremeno pružaju potporu oporavku gospodarstva. Budući da je i prije

¹ Temeljeno na podacima dostupnim do 22. travnja 2021.

² World Economic Outlook April 2022.

³ *Spring 2022 forecast assumptions*.

⁴ Consensus Forecasts – publikacije Eastern Europe i G-7 & Western Europe



rata u Ukrajini inflacija značajno porasla, mnoge središnje banke u svijetu su već počele mijenjati smjer kretanja monetarne politike, što je dovelo do rasta referentnih kamatnih stopa. U slučaju povećanja očekivane inflacije u srednjoročnom razdoblju, središnje banke će biti prisiljene zaoštravati monetarnu politiku brže od očekivanog. Predviđa da će prosječni tečaj eura prema američkom dolaru iznositi 1,10 USD/EUR tijekom projekcijskog razdoblja.

2.1. Bruto domaći proizvod

Nakon brzog i snažnog oporavka u 2021. godini od recesije izazvane pandemijom koronavirusa, daljnji rast hrvatskog gospodarstva bit će ograničen globalnim poremećajima na strani ponude, pojačanim učincima ruske invazije na Ukrajinu, u uvjetima i dalje prisutnih rizika vezanih uz pandemiju. Manjkovi na svjetskim tržištima, kako rada tako i mnoštva ostalih inputa, u okruženju snažnog oporavka agregatne potražnje, stvorili su unazad nešto manje od godine dana ubrzavajuću inflaciju. Trenutno je znatna razina neizvjesnosti vezana uz nadolazeći širi val prelijevanja povećanih cijena energije i hrane na temeljnu inflaciju. Međutim, unatoč naglašenim negativnim rizicima za kretanje gospodarske aktivnosti u kratkom roku, u ovom makroekonomskom okviru očekuje se da će nakon rasta BDP-a od 3,0% u 2022., rast opet ubrzati na 4,4% u 2023. godini. U ostatku srednjoročnog razdoblja, u uvjetima blago pozitivnog jaza BDP-a, očekuje se nastavak rasta gospodarske aktivnosti po usporavajućoj dinamici od 2,7% u 2024. te 2,5% u 2025. godini. Ovakva dinamika BDP-a uključuje i pozitivne učinke NPOO-a. Ključan pozitivan doprinos gospodarskom rastu očekuje se od strane domaće potražnje u cjelokupnom promatranom razdoblju. Nakon dvije godine smanjenja kategorije promjena zaliha, u 2023. i 2024. godini očekuje se pozitivan doprinos ekonomskom rastu uslijed očekivanog procesa obnavljanja zaliha sektora poduzeća. Poslije blagog pozitivnog doprinosa rastu u 2022., neto inozemna potražnja će u 2023., u uvjetima snažnijeg rasta BDP-a, dati negativan doprinos gospodarskom rastu, koji će zatim iščeznuti do kraja promatranog razdoblja.

Tablica 2.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda

	2021.	Projekcija 2022.	Projekcija 2023.	Projekcija 2024.	Projekcija 2025.
BDP - realni rast (%)	10,2	3,0	4,4	2,7	2,5
Osobna potrošnja	10,0	1,4	3,2	2,4	2,3
Državna potrošnja	3,1	3,3	1,9	2,0	2,1
Bruto investicije u fiksni kapital	7,6	5,8	6,1	3,9	3,6
Izvoz roba i usluga	33,3	6,9	6,0	4,2	3,8
Izvoz roba	20,0	4,8	5,4	4,6	4,1
Izvoz usluga	51,5	9,2	6,7	3,7	3,4
Uvoz roba i usluga	14,7	6,1	6,9	4,2	3,6
Uvoz roba	14,8	5,6	6,5	4,0	3,5
Uvoz usluga	13,9	9,1	9,5	5,1	4,2
Doprinosi rastu BDP-a (postotni bodovi)					
Domaća potražnja	8,3	2,8	3,6	2,7	2,6
Promjena zaliha	-4,9	-0,2	1,5	0,2	0,0
Neto inozemna potražnja	6,8	0,3	-0,7	-0,1	0,0
Doprinosi rastu BDP-a (postotni bodovi)					
Osobna potrošnja	5,9	0,8	1,8	1,4	1,3
Državna potrošnja	0,7	0,7	0,4	0,4	0,5
Bruto investicije u fiksni kapital	1,7	1,2	1,3	0,9	0,8
Izvoz roba i usluga	14,0	3,5	3,3	2,3	2,1
Uvoz roba i usluga	-7,2	-3,2	-3,9	-2,4	-2,1

Napomena: Podaci za 2021. su preliminarni.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

U usporedbi s makroekonomskim projekcijama iz Obrazloženja proračuna Vlade RH (iz listopada 2021.), u 2021. godini ostvaren je blago snažniji realni rast BDP-a. Budući da je u odnosu na tadašnje projekcije došlo do materijalizacije negativnih rizika na strani globalne ponude, uz neočekivano snažno ubrzanje inflacije, stopa realnog rasta BDP-a u 2022. je korigirana umjereno naniže. Osobna potrošnja je korigirana blago naniže kao posljedica očekivanog snažnog usporavanja realnog rasta raspoloživog dohotka kućanstava uslijed povišene inflacije. Također, kao ciklički najvolatilnija sastavnica BDP-a, privatne investicije korigirane su značajno naniže, uslijed snažnog pada pokazatelja povjerenja. Razlog tome je visoka razina neizvjesnosti vezano uz očekivanja o ekonomskoj aktivnosti i inflaciji, kao i razmjeru zaoštavanja monetarne politike. Nadalje, navedene korekcije investicija rezultat su i nepovoljnog baznog efekta zbog loših rezultata krajem 2021., ali i nepovoljnih strukturnih trendova u poslovnom okruženju u srednjem roku. Izvoz roba je niži kao posljedica korekcije inozemne potražnje, kao i očekivane dinamike uvjeta međunarodne razmjene. Isto tako, slabija dinamika izvoza usluga u 2023. primarno je posljedica iznenađujuće povoljnog ostvarenja izvoza usluga u prethodnoj godini. Osim toga, elastičnost uvoza u odnosu na konačnu potražnju korigirana je naniže uglavnom kao rezultat ostvarenja u posljednje dvije godine. Jedina komponenta koja je zabilježila pozitivan ispravak u odnosu na prošle projekcije je kategorija promjena zaliha, koje će u 2023. zabilježiti pozitivan doprinos rastu BDP-a.

Zbog prisutne neravnoteže između ponude i potražnje za radom te povoljnih trendova migracijskog salda u ekspanzivnoj fazi privrednog ciklusa, tržište rada karakteriziraju povoljna očekivanja. Međutim, kao rezultat rekordne inflacije te posljedične stagnacije raspoloživog dohotka sektora kućanstava u 2022., osobna potrošnja zabilježit će privremeno usporavanje u ovoj godini. Prevladavajuća inflacija



efektivno transferira bogatstvo od štediša prema dužnicima i od subjekata nižeg imovinskog statusa prema onima višeg te tako generira negativan efekt bogatstva. Osim toga, inflacija, ali i najave mogućih izraženijih zaoštavanja monetarnih politika u svijetu, djeluju iznimno nepovoljno na raspoloženje potrošača. Unatoč svemu tomu, dinamika osobne potrošnje u svim godinama promatranog razdoblja odražava ponovno intenzivnije korištenje financijske poluge sektora kućanstava, koji je u proteklom razdoblju prošao znatan proces razduživanja. Tako će stopu štednje sektora kućanstava karakterizirati kontinuirano smanjenje prema stopi od oko 9,5% krajem srednjoročnog razdoblja. Dinamika raspoloživog dohotka kućanstava zavisit će prvenstveno o kretanju naknada zaposlenicima, uzimajući u obzir očekivano usporavanje rasta zaposlenosti prema nacionalnom konceptu, koje će biti izraženije od onog prema domaćem konceptu, kao i očekivani oporavak neoporezivih dohodaka kućanstava. U skladu s projekcijama fiskalnih kategorija na razini opće države, i u 2022. godini nastavlja se razdoblje pojačanih troškova radi financiranja mjera za ublažavanje inflatornih pritisaka, ali i troškova kao posljedica pandemije koronavirusa. U preostalim godinama se ne očekuje izražen doprinos državne potrošnje gospodarskom rastu. Najveći doprinos realnom rastu državne potrošnje kroz čitavo projekcijsko razdoblje dolazit će od rasta intermedijarne potrošnje. Doprinos od strane naknada zaposlenicima tijekom promatranog razdoblja bit će blag te usporavajući, odražavajući očekivanu dinamiku rasta zaposlenosti na razini opće države koja će početkom razdoblja biti nešto slabija od kretanja broja zaposlenika u privatnom sektoru. Manji pozitivan doprinos rastu državne potrošnje očekuje se i od kategorije socijalnih transfera u naravi, dok se negativan doprinos, posebno izražen u 2022., očekuje od tržišnog outputa opće države.

Osim pogoršanja dinamike investicija u privatnom sektoru krajem 2021., tek prigušenoj dinamici privatnih investicija u 2022., ali djelomično i 2023., doprinijet će i prethodno opisana visoka razina neizvjesnosti oko gospodarskog rasta, inflacije te kamata, uz posljedično narušena ekonomska očekivanja poslovnog sektora. Osim što poslovni subjekti u prevladavajućim okolnostima zaziru prvenstveno od projekata veće vrijednosti, mnoge razmjerno redovne investicije odgođene su radi nestašica materijala. Tako će u prve dvije godine projekcijskog razdoblja snažna investicijska aktivnost biti utemeljena na kapitalnim priljevima iz fondova EU, ponajprije sredstvima iz Mehanizma oporavka i otpornosti, dok će krajem razdoblja doprinos od strane javnih investicija poprimiti negativan predznak, iako će apsolutna vrijednost investicija ostati i dalje na povijesno visokim razinama. U druge posljednje godine projekcijskog razdoblja rast agregatnih investicija počivat će isključivo na doprinosu privatnih investicija. Što se tiče strukture investicija prema vrsti, u kratkom roku očekuje se nastavak povoljne dinamike u građevinskom sektoru, potpomognute i potrebom obnove fonda stambenih objekata nakon potresa zabilježenih u 2020. godini. U 2023. mogao bi se dinamizirati oporavak kod preostalih vrsta investicija, koje će također do kraja projekcijskog razdoblja biti podržane sredstvima iz fondova EU. Tijekom srednjoročnog razdoblja očekuje se i daljnje poboljšanje investicijske klime u uvjetima oporavka profitabilnosti sektora poduzeća, pozitivnih kretanja pokazatelja pouzdanja te zadržavanja razmjerno povoljnih inozemnih uvjeta financiranja, kao i kreditnog rejtinga zemlje. Također, spomenimo i kako inflacija može pozitivno djelovati na profitabilnost poduzeća te kako će efektivno ojačati bilance i popraviti pokazatelje zaduženosti i održivosti te tako u konačnici može i pomoći mnogim poduzećima koja uspješno prođu kroz ovo osjetljivo razdoblje.

Tijekom protekle dvije pandemijske godine pokazalo se kako su poboljšana izvozna struktura i bolja uključenost u europske lance vrijednosti u pretpandemijskom razdoblju bili važni za povećanje

otpornosti hrvatskog izvoza. Hrvatski robni izvoz je značajno premašio pretkrizne te dostigao povijesno najviše razine. Nakon naglašenog skoka 2020., rast domaćeg udjela na inozemnim robnim tržištima nastavio se sličnim intenzitetom i u 2021. godini. Međutim, u 2022. se očekuje tek neznatan pozitivan rast udjela na inozemnim tržištima. Do kraja projekcijskog razdoblja, uslijed usporavanja rasta glavnih vanjskotrgovinskih partnera te blagog slabljenja dinamike zastupljenosti na izvoznim tržištima, kao i rasta cijena sirovina, rast izvoza roba i usluga očekuje se po umjerenim i usporavajućim stopama. Kratkoročna očekivanja o kretanju izvoza u 2022. pod dominantnim su utjecajem razvoja trenutne ruske invazije na Ukrajinu i snažnog rasta cijena sirovina, koji je prisutan od sredine 2020. godine, što će se odraziti na usporavanje izvozne potražnje glavnih vanjskotrgovinskih partnera. Također, normalizacija društvenih kontakata uslijed suživota s bolesti COVID-19, vodit će postupnoj supstituciji potrošnje dobara s uslugama, čime će kratkoročno potražnja za dobrima biti pod manjim pritiskom. Dodatno, poremećaji u svjetskim nabavnim lancima i dalje su prisutni uslijed snažnog rasta potražnje u uvjetima gospodarskog oporavka, relativno veće potražnje za dobrima u odnosu na usluge te preventivnog stvaranja zaliha. Usprkos prevladavajuće negativnim rizicima, očekuje se da će robni izvoz nastaviti biti jedan od temelja gospodarskog rasta u projekcijskom razdoblju.

Što se tiče izvoza usluga, očekuje se kako će se noćenja stranih turista brzo oporaviti od inicijalnog šoka rata u Ukrajini te zabilježiti snažan rast u 2022. godini. Rezultati prošlogodišnje turističke sezone nadmašili su očekivanja i najoptimističnijih turističkih prognoza. Tijekom trećeg tromjesečja 2021., kada dolazi do vrhunca turističke sezone, nadmašeni su rekordni prihodi od turizma iz trećeg tromjesečja 2019., dok su noćenja stranih turista bila na razini od oko 90% ostvarenja iz 2019. Takvim rezultatima su, osim povoljne epidemiološke situacije u RH, pridonijeli i čimbenici koji se uobičajeno smatraju nepovoljnim strukturnim obilježjima hrvatskog turizma. Prije svega, to je njegova izražena sezonalnost, što je u trenutnim pandemijskim uvjetima, koji se značajno popravljaju tijekom ljetnih mjeseci, omogućilo ublažavanje mjera i dolazak stranih turista. Također, na prethodnu sezonu ponovno je povoljno utjecala činjenica da strani turisti pretežito koriste automobil kao glavno prijevozno sredstvo dolaska u RH, budući da su turisti u prošloj godini, zbog mogućnosti zaraze ponovno u manjoj mjeri koristili zračni i pomorski prijevoz. Pokazatelji za prvo tromjesečje 2022. potvrđuju nastavak pozitivnih trendova iz 2022., te su dobra najava nadolazeće turističke sezone.

Međutim, dinamika rasta noćenja u ostatku razdoblja bit će vrlo blaga i usporavajuća, uvažavajući strukturne globalne izazove turističke djelatnosti, kao i ograničenja domaće infrastrukture i kapaciteta. Već 2023. godine noćenja stranih turista dostići će rezultat iz pretkrizne 2019. Međutim, u 2022. se predviđa naglo ispuhivanje dvogodišnjih iznimno povoljnih baznih efekata vezanih uz procijenjenu realnu potrošnju po turistu. U 2023. godini realna potrošnja po turistu još će blago pasti, da bi u posljednje dvije godine blago ubrzala. Nakon višegodišnjih rekordnih rezultata kao i značajno boljih ostvarenja u odnosu na konkurenciju za vrijeme protekle dvije „epidemijske“ turističke sezone, domaći turistički sektor će u srednjem roku biti suočen s unutarnjim ograničenjima na strani ponude kao i sa slabijom dinamikom potražnje, što naglašava važnost strateških pomaka u smjeru smanjivanja masovnosti i sezonalnosti domaćeg turizma. Globalni oporavak sektora usluga djelovat će na postupni oporavak izvoza usluga koji isključuje turizam.

Iako treba naglasiti kako se prethodno očekivalo više ostvarenje elastičnosti uvoza roba i usluga u odnosu na konačnu potražnju u 2021. godini, u uvjetima snažnog rasta potražnje te smanjenih kapaciteta, domaća gospodarska struktura vodi ka snažnom rastu uvoza roba i usluga te nastavku rasta



njegovog udjela u BDP-u. Pri tome se, u usporedbi s uvozom roba čiji će udjel u BDP-u bilježiti kontinuiran i snažan rast, kod uvoza usluga očekuje prigušeni oporavak pomaknut prema kraju projekcijskog razdoblja. Međutim, učinci NPOO-a na uvoz roba i usluga u velikoj su mjeri koncentrirani u prvim godinama promatranog razdoblja, te tako uvjetuju razmjerno nisku razinu elastičnosti uvoza u odnosu na konačnu potražnju u zadnjoj projekcijskoj godini. Također, uvećana razina elastičnosti uvoza u 2022. godini, osim snažne dinamike finalne potražnje, odnosi se i na njezinu strukturu budući da pojačani gospodarski rast počiva prvenstveno na skoku investicijske potrošnje te snažnom oporavku izvoza, koje obilježava najizraženija uvozna ovisnost. U skladu s projiciranim kretanjem konačne potražnje, uvoz će imati usporavajuću dinamiku prema kraju projekcijskog razdoblja.

2.2. Cijene

Od sredine 2020. godine prisutno je snažno povećanje cijena nafte i drugih energenata na svjetskom tržištu, kao i većine drugih kategorija primarnih sirovina, poput cijena metala i poljoprivrednih proizvoda. Nadalje, otvaranje gospodarstava nakon COVID pandemije i oporavak globalne potražnje za robama, doveli su do izraženih pritisaka na globalne opskrbe lance te utjecali na nestašice određenih kategorija proizvoda, produljivanje rokova isporuke i rastuće troškove transporta. Snažan rast cijena sirovina te poremećaji u opskrbnim lancima u uvjetima snažne potražnje, utjecali su na ubrzanje rasta proizvođačkih cijena industrijskih proizvoda u EU i RH te se u sve većoj mjeri prelijevaju i na potrošačke cijene. Ranije opisani inflatorni pritisci dodatno su pojačani ratom u Ukrajini i popratnim sankcijama, koji su utjecali na dodatno povećanje cijena nafte i plina te drugih sirovina na svjetskom tržištu, poput žitarica i određenih metala.

U skladu s opisanim kretanjima, inflacija potrošačkih cijena se od početka 2021. godine kontinuirano povećavala s -0,3% u siječnju na 5,5% u prosincu prošle godine. Promatrano kumulativno, u 2021. godini zabilježen je prosječan međugodišnji rast potrošačkih cijena od 2,6%, kojem je najjače pridonio rast cijena energije, pri čemu od sredine prošle godine sve izraženiji doprinos ukupnoj inflaciji dolazi od rasta cijena hrane. Podaci dostupni za 2022. godinu ukazuju na nastavak ubrzanja inflacije potrošačkih cijena u prvom tromjesečju ove godine, koja je u ožujku dosegla 7,3%, što predstavlja njenu najvišu razinu nakon sredine 2008. godine. Uz i nadalje prisutan visok rast cijena energije, u prvom tromjesečju 2022. vidljivo je daljnje ubrzanje rasta cijena hrane, ali i cijena industrijskih proizvoda te usluga. Vlada RH je u veljači ove godine predstavila sveobuhvatni paket mjera za ublažavanje rasta cijena energenata, koji uključuje socijalne naknade za građane u riziku od energetske siromaštva, jednokratne naknade namijenjene umirovljenicima, ograničenje porasta naknada za električnu energiju, potpore za trošak plina kućanstvima i poduzetnicima te smanjenje stope PDV-a na različite kategorije proizvoda, uključujući prehrambene proizvode i plin.



Tablica 2.2. Kretanje cijena

	2021.	Projekcija 2022.	Projekcija 2023.	Projekcija 2024.	Projekcija 2025.
Deflator BDP-a, promjena (%)	3,2	6,2	4,1	2,7	2,4
Osobna potrošnja	2,7	7,8	3,7	2,5	2,2
Državna potrošnja	3,7	5,4	4,0	2,6	2,3
Bruto investicije u fiksni kapital	2,4	5,3	3,9	2,5	2,2
Izvoz roba i usluga	4,6	8,5	3,5	2,5	2,4
Izvoz roba	6,9	11,8	3,3	2,4	2,2
Izvoz usluga	2,1	4,9	3,7	2,7	2,5
Uvoz roba i usluga	6,7	11,0	3,3	2,2	2,0
Uvoz roba	7,4	12,1	3,3	2,2	2,0
Uvoz usluga	2,9	4,5	3,5	2,4	2,3
Indeks potrošačkih cijena, promjena (%)	2,6	7,8	3,7	2,5	2,2

Napomena: Podaci za 2021. su preliminarni.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

U 2022. godini očekuje se ubrzanje inflacije potrošačkih cijena na razinu od 7,8%. Rastu potrošačkih cijena snažno će pridonijeti rast cijena hrane, pod utjecajem povećanja cijena nafte i troškova drugih inputa u poljoprivrednoj proizvodnji te kretanja cijena prehrambenih proizvoda na globalnom i EU tržištu. Rast cijena hrane bit će ublažen smanjenjem stope PDV-a na određene kategorije prehrambenih proizvoda. Nadalje, u smjeru ubrzanja inflacije znatno će djelovati i potrošačke cijene bez hrane i energije, koje bi mogle osjetnije ubrzati pod utjecajem daljnjeg prelijevanja snažnog rasta cijena sirovina te proizvođačkih cijena u EU i RH na potrošačke cijene. Istovremeno, na rast cijena energije će, uz povećanje cijena nafte i drugih energenata na svjetskim tržištima, djelovati i povećanje cijena plina od prosječno 16% i električne energije od 9,6% u travnju ove godine⁵.

U 2023. godini inflacija potrošačkih cijena će usporiti na 3,7%, pod utjecajem smanjenja cijena energenata i drugih sirovina na svjetskom tržištu, kao i iščezavanja baznih učinaka rasta cijena tijekom 2022., uključujući i povećanja cijena plina i električne energije. Na kretanje inflacije utjecat će i usporavanje inflacije u EU te očekivano ublažavanje pritiska u globalnim lancima opskrbe. Kao posljedica navedenog, znano niži doprinos inflaciji u 2023. doći će od cijena energije i hrane, dok se kod potrošačkih cijena bez energije i hrane očekuje zadržavanje nešto više dinamike rasta, koja će ipak biti nešto blaža u usporedbi sa 2022. godinom. U ostatku projekcijskog razdoblja se očekuje stabilizacija inflacije na znatno nižim razinama u odnosu na prve dvije godine projekcijskog razdoblja. Tako se u 2024. i 2025. godini očekuje prosječna inflacija od redom 2,5% i 2,2%.

⁵ Bez uvođenja paketa mjera Vlade RH, rast cijena energenata bio bi osjetno veći, pri čemu projekcije pokazuju da bi cijena plina zabilježila rast od 79%, dok bi električna energija rasla za 23%.



2.3. Tržište rada

Iako je neposredno nakon izbijanja COVID pandemije tržište rada reagiralo brzo, kroz povećanje broja nezaposlenih te smanjenje broja zaposlenih osoba, relativno brzo uslijedio je njegov oporavak. Administrativni podaci ukazuju na povoljna kretanja na tržištu rada tijekom 2021. godine. Tako je u 2021. zabilježen međugodišnji rast broja osiguranika Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: HZMO) od 2,2%, dok je broj nezaposlenih registriranih kod Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (u daljnjem tekstu: HZZ) zabilježio smanjenje od 9,3%. Promatramo li anketne podatke, tijekom 2021. godine ostvaren je rast broja zaposlenih (prema domaćem konceptu) od 1,2%. Izražen rast radne snage u 2021. pridonio je zadržavanju anketne stope nezaposlenosti na sličnoj razini kao u 2020. te je ona u 2021. godini iznosila 7,6%. Nadalje, potražnja za radom (mjerena pomoću OVI indeksa⁶) znatno je porasla tijekom prošle godine te počevši od svibnja 2021. premašuje pretpandemijske razine iz istog razdoblja 2019. Izbijanjem COVID krize, ograničenja na strani ponude domaće radne snage samo su privremeno bila prigušena, dok je tijekom 2021. godine ponovno zabilježeno povećanje manjka radne snage, što je bilo posebno izraženo u građevinskom sektoru i sektoru industrije.

Podaci dostupni za početak 2022. godine ukazuju na nastavak povoljnih trendova na tržištu rada. Naime, u prvom tromjesečju ove godine nastavljen je rast sezonski prilagođenog broja osiguranika HZMO-a, uz istovremeno smanjenje broja nezaposlenih registriranih kod HZZ-a. Nadalje, potražnja za radom (mjerena pomoću OVI indeksa) znatno je porasla u prvom tromjesečju ove godine te je za 30% nadmašila pretpandemijske razine iz istog tromjesečja 2019. Na slične trendove upućuju i rezultati anketiranja poduzeća koji pokazuju očekivani nastavak rasta zaposlenosti u idućim mjesecima, ali i sve izraženije manjkove radnika.

Tablica 2.3. Kretanja na tržištu rada

	Projekcija				
	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
	promjena, promjena, promjena, promjena, promjena,				
	u %	u %	u %	u %	u %
Radna snaga (15+) ¹	1,4	0,4	0,2	0,1	0,1
Stopa nezaposlenosti, razina u % ¹	7,6	6,3	5,6	5,2	5,0
Broj zaposlenih ²	1,2	2,8	1,5	1,1	0,9
Produktivnost rada, broj zaposlenih ²	8,9	0,2	2,9	1,7	1,6
Jedinični trošak rada ²	-3,6	7,5	2,1	2,3	2,1
Naknada po zaposleniku ²	5,0	7,6	5,0	4,1	3,8
Bruto plaće u pravnim osobama ³	4,2	6,3	3,8	3,5	3,3

¹ Prema anketi o radnoj snazi.

² Prema definiciji nacionalnih računa.

³ Administrativni izvori.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

⁶ Online Vacancy Index (OVI) mjesečni je indeks online oglasa slobodnih radnih mjesta razvijen na Ekonomskom institutu, Zagreb u suradnji s portalom MojPosao, s ciljem pružanja pravovremenih informacija o trenutnom stanju potražnje za radom.



Očekuje se da će gospodarski rast u idućim godinama dovesti do rasta broja zaposlenih po stopi od 2,8% u 2022., koja će potom usporiti na 1,5% u 2023., 1,1% u 2024. te 0,9% u posljednjoj godini projekcijskog razdoblja. U 2022. godini se očekuje smanjenje anketne stope nezaposlenosti na 6,3%, nakon čega će se ona nastaviti kontinuirano smanjivati na rekordno niske razine u zadnje dvije godine projekcijskog razdoblja. Ovaj makroekonomski scenarij pretpostavlja daljnju planiranu imigraciju kroz sustav definiran novim zakonskim odredbama o uvozu radnika, kojim je umjesto sustava kvota uveden test tržišta rada. Sukladno očekivanom kretanju potražnje za radnom snagom, uz i dalje prisutne manjkove radnika, kao i kretanju inflacije, očekuje se ubrzanje nominalnog rasta bruto plaća na 6,3% u 2022. godini, koji će potom usporiti prema prosječnoj razini od 3,6% u ostatku projekcijskog razdoblja.

2.4. Monetarna kretanja

Pandemija koronavirusa je još jednom pokazala kako hrvatski financijski sustav karakterizira otpornost i mogućnost brzog prilagođavanja novonastaloj situaciji. Bankovni sustav je i tijekom 2021. povećao svoju likvidnost. Istekom moratorija na kredite dane brojnim poslovnim subjektima kao odgovor na pandemiju koronavirusa, nije narušen kreditni portfelj banaka te cjelokupni sustav i dalje karakterizira izrazito visoka profitabilnost, kapitaliziranost i stabilnost. Kraj 2021. i početak 2022. godine obilježen je sve snažnijim inflacijskim pritiscima koji stavljaju brojne izazove pred kreatora monetarnih politika u svijetu. Nakon što je postalo jasno da inflacijski pritisak nije privremenog i kratkotrajnog karaktera kako se prvotno mislilo, brojne središnje banke u svijetu su počele mijenjati smjer monetarne politike. Ostaje pitanje koliko je ustvari globalni financijski sustav postao ovisan o emisiji primarnog novca te koliko su, posljedično, središnje banke u nezahvalnom položaju. Navedena promjena karaktera monetarne politike počela se osjećati i na svjetskim financijskim tržištima, čemu je samo dodatno doprinijela novonastala negativna situacija oko ruske agresije na Ukrajinu. Prinosi državnih obveznica su počeli rasti, slično kao i EURIBOR, pri čemu je 12–mesečni EURIBOR prvi put nakon veljače 2016. godine izašao iz negativne zone. Nastavi li se navedeni trend zaoštavanja monetarne politike središnjih banaka te povećanja referentnih kamatnih stopa, navedeno će se s određenim odmakom odraziti i na hrvatski financijski sustav. No, izrazito visoka likvidnost i kapitaliziranost cjelokupnog sustava temelj su očekivanja da će i u narednom razdoblju situacija u hrvatskom financijskom sustavu ostati stabilna. Obzirom na opisanu visoku likvidnost sustava, kao i stabilnu premiju na rizik zemlje, niti u narednom razdoblju se ne očekuje izraženiji rast kamatnih stopa banaka privatnom sektoru.

2.5. Rizici makroekonomskih projekcija

Gospodarska aktivnost je izložena prevladavajuće negativnim rizicima dok su rizici za ostvarenje projicirane stope inflacije uravnoteženiji. Naime, u slučaju da se nedovoljno brzo riješe svi relativno ne-



strukturalni čimbenici opskrbnih lanaca poput nestašica ili logističkih poremećaja, da odgovor monetarne politike na inflatorne pritiske ne bude odgovarajući ili pak da kriza zahvati svjetski financijski sustav, svjetsko gospodarstvo bi moglo upasti u recesiju što bi znatno ograničilo inflatorne tendencije.

Tijekom protekle dvije godine makroekonomske projekcije izložene su značajno povišenoj razini neizvjesnosti u usporedbi s pretpandemijskim razdobljem. Iako je još uvijek prisutna, pandemija koronavirusa više ne predstavlja glavni izvor ekonomskih rizika. S druge strane, ruska invazija na Ukrajinu dodala je novu dimenziju postojećim ekonomskim rizicima, koji se odnose na rastuću stopu inflacije i prisutne poremećaje u svjetskim nabavnim lancima. U svjetlu ratnog sukoba na istoku Europe, navedeni inflacijski rizici postaju još izraženiji, s obzirom na visoku ovisnost pojedinih država članica EU o uvozu energenata, posebno prirodnog plina i nafte iz Rusije. Uvođenje sankcija izazvalo je izražena kolebanja na svjetskim robnim burzama, s obzirom na povišenu neizvjesnost opskrbe hranom i ključnim sirovinama iz Rusije i Ukrajine. Visoka neizvjesnost razvoja sukoba i s njime povezanih gospodarskih rizika, usko su povezani s mogućim trajnijim poremećajima nabavnih lanaca i odlukama monetarne politike za obuzdavanje rastuće stope inflacije.

Glavni ekonomski rizik ostvarivanju makroekonomskog scenarija iz ovog dokumenta vezan je za kretanje stope inflacije i posljedičnu reakciju središnjih banaka na njezino obuzdavanje, kao i reakciju ostalih tržišnih sudionika na koje negativno utječu visoke stope inflacije. Središnje banke najrazvijenijih zemalja, na čelu s američkim Fed-om i Bank of England, već su počele s podizanjem referentnih kamatnih stopa, uz iznimku Europske središnje banke, koja je za sada najavila kraj programa kupnje vrijednosnih papira u trećem tromjesečju 2022. Tržišta su na navedena kretanja reagirala smanjenjem cijena državnih obveznica i posljedičnim rastom prinosa, što će negativno utjecati na javne financije visoko zaduženih država i njihove mogućnosti za nova zaduživanja. Zabrinutost oko utjecaja ratnog sukoba u Ukrajini na kratkoročne gospodarske izgleda i povećanje inflacijskih pritisaka doveli su i do značajnog pada pouzdanja potrošača i poduzeća, što će utjecati na njihovu spremnost na potrošnju i investiranje. Visoke stope inflacije nagrizaju kupovnu moć, posebno najranjivijih skupina potrošača koji visoki udio dohotka troše na hranu i energente. Kratkoročno se očekuje i pogoršanje poremećaja u svjetskim nabavnim lancima te njihova kasnija vrlo postupna normalizacija, što bi moglo negativno utjecati na rezultate hrvatskog robnog izvoza, jednog od glavnih izvora gospodarskog rasta proteklih godina. Povećanje inflacije i cijene goriva mogli bi negativno utjecati i na rezultate u turističkom sektoru, budući da je RH dominantno auto destinacija, u odnosu na konkurenciju na Sredozemlju.

Među ostalim domaćim rizicima ističe se i srednjoročna ranjivost tržišta nekretnina, na koju je upozorio Europski odbor za sistemske rizike, a koja bi mogla negativno utjecati na stabilnost financijskog sustava RH. Ubrzani rast cijena stambenih nekretnina i naznake njihove precijenjenosti bit će pod posebnom pažnjom u sljedećem razdoblju. Rizici ovog makroekonomskog scenarija dodatno su vezani za korištenje sredstava iz strukturnih fondova EU, kao i onih vezanih uz projekte financirane u okviru NPOO-a. Slijedom svega navedenog, opisani makroekonomski scenarij podlozan je značajnim promjenama na niže uslijed prevladavajuće negativnih rizika.



3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG

3.1. Fiskalna politika

Višegodišnje odgovorno upravljanje fiskalnom politikom stvorilo je prostor Vladi RH za promptno djelovanje u upravljanju izazovima uzrokovanim pandemijom koronavirusa. Tako su se negativne gospodarske posljedice tijekom 2020. godine odrazile na značajan pad poreznih prihoda i socijalnih doprinosa, ali i na snažan rast rashoda uslijed financiranja mjera u svrhu očuvanja radnih mjesta i zdravlja građana. Slijedom toga, proračunski manjak u 2020. zabilježio je razinu od 7,3% BDP-a dok je javni dug porastao na 87,3% BDP-a. U isto vrijeme, rashodi za kamate smanjeni su za 1,5 milijardi kuna u odnosu na godinu ranije, prvenstveno kao rezultat aktivnog upravljanja javnim dugom u skladu s uvjetima na financijskim tržištima.

Protekla godina bila je obilježena izrazito snažnim rastom bruto domaćeg proizvoda kao i drugim pozitivnim gospodarskim pokazateljima, koji su se reflektirali i u porastu prihoda. U isto vrijeme, rashodna strana proračuna bila je obilježena daljnjom racionalizacijom javne potrošnje, smanjenjem COVID potpora gospodarstvu te rashoda za kamate uslijed povoljnih uvjeta na financijskim tržištima, ali i povećanjem rashoda za zdravstvo te socijalnih naknada odražavajući još uvijek prisutne posljedice COVID pandemije. Sve navedeno rezultiralo je proračunskim manjkom od 2,9% BDP-a kao i smanjenjem udjela javnog duga u BDP-u na 79,8%.

No, i u izazovnim okolnostima nastavka COVID pandemije, oštećenja uslijed razornih potresa, a potom i rastućih geopolitičkih napetosti, kreditne agencije sačuvale su povjerenje u hrvatsko gospodarstvo. U 2021. godini rejting agencija Moody's potvrdila je kreditni rejting RH Ba1 sa stabilnim izgledima. Potom je u studenom 2021. godine agencija Fitch podigla svoju procjenu za RH za jednu razinu, s BBB- na BBB uz pozitivne izgleda, što je ujedno i povijesno promatrano najbolji rezultat RH. U ožujku 2022. godine, rejting agencija Standard & Poor's potvrdila je investicijski rejting RH BBB- uz stabilne izgleda. Pozitivne ocjene i očekivanja za RH, kreditne agencije temelje na provedbi napora vezano uz ulazak u europodručje kao i uz provedbu projekata EU nove generacije, strukturnih fondova te obnovu područja oštećenih razornim potresima, posebno naglašavajući političku stabilnost kao i odgovorno upravljanje ekonomskom politikom.

U srpnju 2020. godine RH je ušla u ERM II mehanizam, što je ujedno posljednja faza prije ulaska u europodručje i uvođenje eura kao službene valute i zakonskog sredstva plaćanja. Planirani najraniji datum pristupanja RH europodručju je 1. siječnja 2023., no on ovisi o ispunjavanju nominalnih kriterija konvergencije te mjera usuglašenih s institucijama EU i državama članicama. Primjerice, prilikom ulaska u ERM II, RH se obvezala na provedbu dodatnih reformskih mjera te iskazala čvrstu namjeru uvođenja eura kada kriteriji konvergencije budu ispunjeni. Spomenute mjere uključuju jačanje okvira za borbu protiv pranja novca, daljnje pojednostavnjivanje administrativnih postupaka i smanjenje parafiskalnih i neporeznih davanja, poboljšanje korporativnog upravljanja u državnim poduzećima te jačanje nacionalnoga stečajnog okvira. U ožujku 2022. godine ispunjeni su svi preduvjeti i mjere dogovorene s institucijama i državama članicama europodručja. Stoga će proces uvođenja eura rezultirati punopravnim članstvom RH u europodručju kad se ispune svi preostali uvjeti sadržani u Izvješću o konvergenciji te usvoje pristupni akti od strane europskih institucija i država članica.



Bez obzira na snažan pad gospodarske aktivnosti u 2020. te nastavak neizvjesnosti u 2021. godini, u okruženju visoke razine likvidnosti i niskih kamatnih stopa i dalje su zadržani pozitivni trendovi prilikom zaduživanja na domaćem i međunarodnom financijskom tržištu. U 2021. godini ostvarene su tri primarne emisije obveznica, jedne na domaćem, a dvije na inozemnom financijskom tržištu, na kojima su ostvarene povijesno niske razine kamatnih stopa i dužine ročnosti. U izazovnim tržišnim okolnostima ukrajinsko-ruskog sukoba, rastuće inflacije, pooštavanja monetarnih politika centralnih banaka i, posljedično, rasta kamatnih stopa i prinosa na tržištu, prinosi državnih obveznica počeli su rasti pa su primarne emisije državnih obveznica u 2022. zabilježile znatno više kuponske kamatne stope u odnosu na 2021. godinu.

Nakon izbijanja COVID krize, Vijeće EU je u ožujku 2020. odobrilo primjenu opće klauzule o odstupanju (*general escape clause*) od proračunskih pravila definiranih Paktom o stabilnosti i rastu. Ovim je državama članicama dana mogućnost pružanja fiskalnih poticaja svojim gospodarstvima kako bi se ublažili negativni utjecaji pandemije. Na nacionalnoj razini, Zakon o fiskalnoj odgovornosti također omogućuje privremeno odgađanje primjene fiskalnih pravila u slučaju izvanrednih okolnosti te je Vlada RH, u skladu s preporukom Povjerenstva za fiskalnu politiku, u travnju 2020. donijela Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila iz članaka 6., 7. i 8. Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Usvajanjem Smjernica fiskalne politike za 2023. godinu od strane Vijeća ministara financija EU u ožujku 2022., klauzula o odstupanju aktivirana je i u 2022. godini, a na snazi je dalje i Odluka o privremenom odgađanju primjene nacionalnih fiskalnih pravila.

Tijekom 2022. godine Vlada RH planirala je nastavak saniranja zdravstvenih i društveno-ekonomskih posljedica pandemije koronavirusa te intenziviranje obnove potresom pogođenih područja Zagreba, Petrinje i okolice. No, pojavili su se i novi izazovi poput geopolitičkih prestrojavanja, nastavka poremećaja u opskrbnim lancima, nestabilnostima financijskih tržišta, a sve se to događa u kontekstu rastućih inflatornih pritisaka, što rezultira snažnim izazovima u kreiranju ekonomske pa tako i fiskalne politike.

U tom smislu Vlada RH planira postupni prelazak s poticajnog smjera ukupne fiskalne politike na neutralan odnosno promjenu tzv. *fiskalnog impulsa*⁷ iz ekspanzivnog prema neutralnom. Pritom će pažljivo pratiti promjenjive vanjske i domaće okolnosti u svrhu kreiranja odgovora na potencijalne rizike. Nadalje, ulagat će se napori i u postupno smanjenje javnog duga s ciljem potpore postojećem oporavku i doprinosa potencijalnom rastu.

Fiskalnu prilagodbu poduprijet će investicije i reforme koje jačaju potencijalni rast, osiguravajući održivu putanju smanjenja udjela javnog duga u BDP-u. Spomenute investicije i reforme provodit će se posebice kroz projekte financirane EU sredstvima putem Mehanizma za oporavak i otpornost⁸ kao i strukturnih fondova te Fonda solidarnosti. Nadalje, fiskalna konsolidacija provodit će se prvenstveno kroz poboljšanje strukture rashoda (nacionalno financirani tekući rashodi bez diskrecijskih prihoda

⁷ Fiskalni impuls odnosi se na promjenu u primarnim tekućim rashodima bez diskrecijskih mjera na prihodnoj i jednokratnih mjera na rashodnoj strani proračuna, isključujući privremene mjere za upravljanje COVID krizom te rashode financirane putem bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost te ostalih EU fondova naspram srednjoročnog potencijalnog rasta (10-ogodišnji prosjek).

⁸ Mehanizam za oporavak i otpornost omogućuje RH bespovratna sredstva za financiranje visoko-kvalitetnih investicija i reformi namijenjenih rastu produktivnosti bez nužnog povećanja proračunskog manjka odnosno duga.



neće rasti brže od srednjoročne potencijalne stope rasta) uz očuvanje investicija, osobito onih namijenjenih zelenoj i digitalnoj tranziciji.

Tablica 3.1. Fiskalni impuls u razdoblju 2021.-2025.

	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
UKUPNI RASHODI (mlrd HRK)	206,3	212,1	234,6	246,6	256,3	265,4
Rashodi za kamate	7,5	6,7	6,7	6,4	6,1	5,8
EU fondovi (tekući rashodi)	5,1	4,8	6,2	6,3	5,5	5,2
KAPITALNI RASHODI	29,4	27,4	37,3	40,9	42,5	42,8
COVID-19 MJERE						
- rashodi	11,0	7,7	2,5			
- prihodi	-3,2	-1,8	-0,2			
Jednokratne mjere (rashodi)	0,0	0,0	-1,3	-0,7	0,0	0,0
Nacionalno financiranje primarnih tekućih rashoda (mlrd HRK)	150,1	163,7	180,4	192,3	202,3	211,6
Nacionalno financiranje primarnih tekućih rashoda, nominalni rast	-1,6	9,1	10,2	6,6	5,2	4,6
Potencijalni rast (desetogodišnji, nominalno)	1,6	5,2	8,5	6,4	4,9	4,6
Prilagodba u nacionalno financiranim tekućim rashodima (% BDP-a)¹	0,9	-1,8	-0,9	-0,2	-0,1	0,0

¹ Prilagođena za diskrecijske mjere na prihodima.

Napomena: Izračun Ministarstva financija sukladno Smjernicama fiskalne politike za 2023. usvojenim od strane Vijeća ministara financija EU u ožujku 2022.

Izvor: Ministarstvo financija, EK za potencijalni desetogodišnji rast BDP-a

Slijedom svega navedenog, fiskalna kretanja kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna u narednom srednjoročnom razdoblju rezultirat će postupnim smanjenjem proračunskog manjka s 2,9% BDP-a u 2021. na 2,8% BDP-a u 2022 godini. U 2023. i 2024. godini manjak proračuna opće države predviđa se na razini od 1,6% BDP-a, a u 2025. na razini od 1,2% BDP-a. U isto vrijeme udio javnog duga u nominalnoj vrijednosti bruto domaćeg proizvoda smanjivat će se godišnje po prosječnoj stopi od 3,1 postotna boda, odnosno sa 76,2% BDP-a u 2022. na 71,7% BDP-a u 2023., 68,9% BDP-a u 2024. te na 66,9% BDP-a u 2025. godini. Time će pravilo javnog duga biti ispunjeno, a ujedno se osigurava i fiskalna održivost u srednjem roku.

Tablica 3.2. Proračun opće države prema podsektorima 2022. – 2025.

ESA 2010 metodologija (mil. HRK)	manjak/višak 2022.	manjak/višak 2022. % BDP-a	manjak/višak 2023.	manjak/višak 2023. % BDP-a	manjak/višak 2024.	manjak/višak 2024. % BDP-a	manjak/višak 2025.	manjak/višak 2025. % BDP-a
OPĆA DRŽAVA	-13.359	-2,8	-8.082	-1,6	-8.587	-1,6	-7.021	-1,2
SREDIŠNJA DRŽAVA	-12.192	-2,6	-5.957	-1,2	-5.784	-1,1	-3.544	-0,6
od čega:								
HAC	933	0,2	1.162	0,2	1.256	0,2	1.403	0,2
HC	-169	-0,04	-202	-0,04	-239	-0,04	-277	-0,05
HV	-145	-0,03	-89	-0,02	-95	-0,02	-80	-0,01
HRT	-64	-0,01	-76	-0,01	-114	-0,02	-121	-0,02
HŽ INFRASTRUKTURA	-399	-0,1	-371	-0,1	-256	-0,05	-250	-0,04
HŽ PUTNIČKI PRIJEVOZ	-273	-0,1	-37	-0,01	-117	-0,02	53	0,01
HBOR	343	0,1	323	0,1	311	0,1	287	0,1
APN	-45	-0,01	-55	-0,01	-75	-0,01	-100	-0,02
LUČKE UPRAVE	0	0,0	0	0,00	0	0,0	0	0,0
JPP I KONCESIJE	-289	-0,1	-137	-0,03	254	0,05	345	0,1
FONDOVI SOCIJALNOG OSIGURANJA	-96	-0,02	-456	-0,1	-788	-0,1	-1.092	-0,2
LOKALNA DRŽAVA	-1.072	-0,2	-1.669	-0,3	-2.016	-0,4	-2.385	-0,4

Izvor: Ministarstvo financija



3.2. Proračun opće države u 2021. godini

Iako su gospodarska kretanja u 2021. godini i dalje bila pod utjecajem pandemije koronavirusa, domaće gospodarstvo uspješno se prilagodilo novim uvjetima, što je vidljivo iz snažnog oporavka gospodarske aktivnosti. Porastu ukupnih prihoda najviše je pridonio snažan rast poreznih prihoda i socijalnih doprinosa, uzrokovan ponajprije oporavkom osobne potrošnje i turističke aktivnosti, kao i povoljnim kretanjima na tržištu rada odnosno rastu plaća i zaposlenosti. U istom smjeru djelovali si i neporezni prihodi, čiji je rast u velikoj mjeri posljedica povećane dinamike korištenja sredstava iz EU fondova. S druge strane, niža ostvarenja bilježe prihodi od poreza na dohodak i poreza na dobit kao posljedica poreznih izmjena koje su stupile na snagu od 1. siječnja 2021. Smanjenje isplaćenih potpora gospodarstvu vezanih uz pandemiju u velikoj je mjeri ublažilo rast rashodne strane proračuna kao i smanjeni rashodi za kamate, kao posljedica povoljnih uvjeta financiranja na tržištu kapitala. S druge strane, zabilježen je rast socijalnih naknada, koji uz novčane naknade uključuju i dobra i usluge koje građanima pruža država, što je rezultat povećanih rashoda za zdravstvo i većih socijalnih potpora, uključujući i COVID-19 dodatak za umirovljenike.

Tablica 3.3. Fiskalni učinci najznačajnijih mjera uslijed pandemije koronavirusa

Naziv mjere	ESA kategorija	Fiskalni učinak, % BDP-a	Fiskalni učinak, 000 HRK	
COVID-19 MJERE U 2020. GODINI	Otpis izravnih poreza i doprinosa			
	porez na dohodak	D.5R	0,0	115.296
	doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje	D.61R	0,8	2.884.219
	porez na dobit	D.5R	0,0	40.593
	Nenaplaćeni iznosi			
	porezi	D.2 + D.5	0,0	67.105
	doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje	D.61R	0,0	77.922
	Subvencije povezane s COVID-19 krizom za sektore poljoprivrede, prometa, kulture, sporta i turizma	D.3P	0,1	347.807
	Potpore za očuvanje radnih mjesta	D.3P	1,9	7.321.649
		D.62P	0,1	382.037
Naknada zbog privremene nesposobnosti za rad	D.62P	0,0	111.712	
Socijalni transferi u naravi putem ustanova izvan javnog sektora	D.632P	0,1	515.150	
Kapitalne injekcije tretirane kao kapitalni transfer Croatia Airlines-u	D.99P	0,2	600.000	
Nabava medicinske i zaštitne opreme za borbu protiv COVID-19	P.2 + P.52 + D.1P	0,5	1.737.813	
UKUPNI FISKALNI UČINCI COVID-19 MJERA U 2020. GODINI		3,8	14.201.302	
COVID-19 MJERE U 2021. GODINI	Otpis izravnih poreza i doprinosa			
	doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje	D.61R	0,4	1.812.243
	Subvencije povezane s COVID-19 krizom za sektore poljoprivrede, prometa, kulture, sporta i turizma	D.3P	0,1	351.984
	Potpore za očuvanje radnih mjesta	D.3P	1,1	4.602.523
		D.62P	0,1	222.949
	Naknada zbog privremene nesposobnosti za rad	D.62P	0,0	138.311
	COVID-19 dodatak na mirovine	D.62P	0,1	430.336
	Socijalni transferi u naravi putem ustanova izvan javnog sektora	D.632p	0,2	693.343
Nabava cjepiva, medicinske i zaštitne opreme za borbu protiv COVID-19	P.2 + P.52 + D.1P	0,3	1.260.787	
UKUPNI FISKALNI UČINCI COVID-19 MJERA U 2021. GODINI		2,2	9.512.476	
COVID-19 MJERE U 2022. GODINI	Otpis izravnih poreza i doprinosa			
	doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje	D.61R	0,0	220.108
	Subvencije povezane s COVID-19 krizom u sektoru poljoprivrede	D.3P	0,0	223.114
	Potpore za očuvanje radnih mjesta	D.3P	0,1	308.000
		D.62P	0,0	5.000
	Naknada zbog privremene nesposobnosti za rad	D.62P	0,0	95.000
	Socijalni transferi u naravi putem ustanova izvan javnog sektora	D.632p	0,1	688.300
Nabava cjepiva, medicinske i zaštitne opreme za borbu protiv COVID-19	P.2 + P.52 + D.1P	0,2	1.146.921	
UKUPNI FISKALNI UČINCI COVID-19 MJERA U 2022. GODINI		0,6	2.686.443	

Izvor: Ministarstvo financija



Prihodi konsolidirane opće države

Na ostvarenje prihoda opće države u 2021. godini utjecala su pozitivna kretanja u gospodarstvu, cjelogodišnji fiskalni učinci provedenog poreznog rasterećenja u 2020. te učinci poreznih izmjena koji su stupili na snagu od 1. siječnja 2021., a odnose se na porezne izmjene u okviru sustava poreza na dobit, poreza na dohodak, poreza na dodanu vrijednost te trošarinskih propisa.

Od 1. siječnja 2021. stopa poreza na dobit za sve poduzetnike koji imaju promet do 7,5 milijuna kuna smanjena je s 12% na 10%, dok su u sustavu poreza na dohodak snižene stope poreza na dohodak s 36% na 30% te s 24% na 20%. Kod poreza na dodanu vrijednost od 1. srpnja 2021. ukida se oslobođenje od plaćanja PDV-a pri uvozu dobara male vrijednosti.

Od početka travnja 2020. na snagu je stupila nova Uredba o visini trošarine na duhanske prerađevine i duhanske proizvode koja je cjelogodišnji učinak imala tijekom 2021. godine. Nadalje, novo povećanje trošarina na cigarete i ostale duhanske proizvode provedeno je od ožujka 2021. godine. Specifična trošarina na cigarete sada iznosi 400 kuna za 1000 komada cigareta, proporcionalna trošarina 34% od maloprodajne cijene cigareta, a minimalna trošarina na cigarete iznosi 888 kuna za 1000 komada cigareta. Trošarina je povećana i na sitno rezani duhan za savijanje cigareta i ostali duhan za pušenje te ista iznosi 860 kn za 1 kilogram te na cigare i cigarilose koja iznosi 860 kn za 1000 komada. Visina trošarine za grijane duhanske proizvode i nove duhanske proizvode iznosi 1400 kuna za jedan kilogram za grijane i 860 kn za kilogram za nove duhanske proizvode. Visina trošarine za e-tekućine i dalje iznosi 0,00 kn za 1 mililitar. Također, od travnja 2020. provedene su izmjene u sustavu trošarina na alkohol i bezalkoholna pića koje svoj cjelogodišnji učinak pokazuju u 2021. godini. Navedenim izmjenama povećana je trošarina na jaka alkoholna pića, dok je u sustavu oporezivanja kave i bezalkoholnih pića promijenjen način obračuna trošarine. Posebni porez na bezalkoholna pića izračunava se prema volumenu te sadržaju šećera, pri čemu pića s manjim sadržajem šećera plaćaju manji porez. Posebno se oporezuju energetske napitke ovisno o volumenu i sadržaju metil-ksantina i taurina.

Značajan učinak na prihode proračuna imaju i sredstva iz EU fondova, ponajprije iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2014. - 2020., ali i iz nove financijske perspektive u dijelu koji se odnosi na instrument REACT – EU vezano za očuvanje radnih mjesta.

Porezi na proizvodnju i uvoz iznosili su 19,3% BDP-a i zabilježili međugodišnji rast od 17,5%. U njihovoj strukturi najizdašniji prihod je porez na dodanu vrijednost koji je u odnosu na godinu ranije bio veći za 20,9%. Prikupljeni prihodi od PDV-a rezultat su rasta osobne potrošnje, dobre turističke sezone, prethodno spomenutih poreznih rasterećenja koja su u primjeni od početka 2021. godine. Naime, promet u trgovini na malo povećan je u nominalnim iznosima 15,5% u 2021. godini. Prikupljeni prihodi od trošarina bili su pod utjecajem povećanja intenziteta prometa i potrošnje trošarinskih proizvoda te ranije navedenih poreznih izmjena.

Rast od 10,7% na međugodišnjoj razini bilježe i prihodi od socijalnih doprinosa koji su u 2021. iznosili 11,4% BDP-a te su prije svega bili pod utjecajem kretanja na tržištu rada, odnosno oporavka plaća i zaposlenosti uslijed pojačane gospodarske aktivnosti.

Tekući porezi na dohodak i bogatstvo, koji uključuju porez na dohodak i porez na dobit, smanjuju se 5,6% uslijed poreznih izmjena koje su stupile na snagu od početka 2021. godine te rezultata poslovanja



poduzeća i banaka iz 2020., budući da se porez na dobit u tekućoj godini plaća se na temelju poslovanja poduzetnika iz prethodne godine.

Uz porezne prihode, značajni su i prihodi od ostalih tekućih i kapitalnih transfera koji uključuju i sredstava iz fondova EU, a u 2021. godini iznosili su 5,3% BDP-a, pri čemu prihodi iz EU fondova bilježe porast od 14,4% na godišnjoj razini. Ovi prihodi izravno su vezani uz projekte financirane iz EU proračuna, ali i uz sredstva dodijeljena RH iz fondova EU u okviru pomoći u financiranju posljedica koronavirusa.

Rashodi konsolidirane opće države

Ukupni rashodi proračuna opće države izvršeni su na razini od 49,3% BDP-a u 2021. godini.

Naknade zaposlenima bilježe razinu od 12,5% BDP-a. U odnosu na prethodnu godinu bilježe povećanje od 6,7%. Navedeno povećanje najvećim dijelom rezultat je povećanja osnovice za izračun plaća temeljem kolektivnih ugovora za državne i javne službenike (2% od siječnja 2020., 4% od siječnja 2021.), povećanja koeficijenata u osnovnom i srednjoškolskom obrazovanju te kod policijskih službenika (1% od lipnja 2020., 2% od siječnja 2021.) kao i korekcije za minuli rad od 0,5%.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju izvršeni su na razini od 8,3% BDP-a. Ova kategorija uključuje materijalne rashode svih jedinica sektora opće države, a veća izdvajanja odnose se na podmirenja dugovanja prema dobavljačima lijekova, potrošnog i ugradbenog medicinskog materijala te povećanja rashoda evidentiranih na pozicijama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo uslijed dodatnih troškova povezanih s pandemijom koronavirusa.

Rashodi za subvencije bilježe razinu od 2,7% BDP-a, a u odnosu na 2020. godinu bilježe smanjenje od 18,6%. Razlog smanjenja prvenstveno je radi smanjenja iznosa za potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenima koronavirusom uslijed ublažavanja mjera u svrhu sprečavanje zaraze i s tim povezanog smanjenja broja korisnika mjera. U ovu kategoriju uključena su i redovna izdvajanja za plaćanja u poljoprivredi iz nacionalnih izvora, poticanje pomorskog i zračnog prijevoza te izdvajanja za program aktivne politike tržišta rada. Značajan iznos subvencija od 0,8% BDP-a odnosi se na subvencije Hrvatskog operatora tržišta energije d.o.o. (u daljnjem tekstu: HROTE) za proizvođače energije iz obnovljivih izvora, koje se financiraju iz naknade za poticanje električne energije iz obnovljivih izvora.

Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su određeni kretanjem rashoda za kamate, izvršeni su s udjelom od 1,6% u BDP-u i u odnosu na prethodnu godinu smanjeni su za 0,4 postotna boda BDP-a. Takva kretanja rezultat su nastavka odgovornog vođenja fiskalne politike, praćenog aktivnom politikom upravljanja javnim dugom, a što je utjecalo i na smanjenje troškova servisiranja javnog duga.

Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda proračuna opće države i bilježe razinu od 15,5% BDP-a. Ove rashode u najvećoj mjeri određuju kretanja rashoda za mirovine, porodiljne naknade, naknade za socijalnu skrb, dječji doplatak, naknade za nezaposlene, naknade zbog privremene nesposobnosti za rad kao i socijalni transferi u sustavu zdravstva koji se daju ustanovama izvan javnog sektora. Rashodi za mirovine i mirovinska primanja ostvareni su na razini od 10,1% BDP-a, a uključuju i jednokratni COVID-19 dodatak na mirovine, koji je isplaćen onim



umirovljenicima koji imaju mirovinu manju od 4.000 kuna i to u rasponu od 400 do 1.200 kuna, ovisno o visini mirovine. Porast rashoda za mirovine u odnosu na 2021. godinu rezultat je usklađivanja mirovina ostvarenih prema općim i posebnim propisima od 1. siječnja 2021. za 0,56% te od 1. srpnja 2021. za 2,46%. Također, na rashode za mirovine utječe i preneseni kumulirani učinak promjene broja i strukture korisnika mirovina te usklađivanja mirovina iz 2020. godine. Izdvajanja za doplatak za djecu iznose 0,3% BDP-a, a za porodiljne naknade 0,7% BDP-a, što je posljedica povećanja maksimalnog iznosa naknade plaće zaposlenog i samozaposlenog roditelja za vrijeme korištenja roditeljskog dopusta na 5.654,20 kuna mjesečno od 1. travnja 2020. Osim toga, naknade za nezaposlene iznosile su 0,2% BDP-a, a naknade za socijalnu skrb 0,7% BDP-a. Socijalni transferi putem ustanova izvan javnog sektora u sustavu zdravstva iznosili su 2% BDP-a.

Ostali rashodi, koji se većinom odnose na tekuće i kapitalne transfere, izvršeni su na razini od 3,8% BDP-a. Najvećim dijelom odnose se na uplatu vlastitog doprinosa RH u proračun EU kao i na projekte financirane iz EU fondova, posebno u sektoru vodnog i komunalnog gospodarstva. Uključuju i preuzimanje obveza po osnovi subvencioniranja stambenih kredita u ovoj godini kao i kapitalne transfere stanovništvu i ostalim pravnim osobama.

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital bilježe razinu od 4,8% BDP-a te bilježe međugodišnji pad od 3,5%. Ova kategorija rashoda odnosi se na sredstva utrošena na izgradnju cestovne, željezničke i komunalne infrastrukture, a kao najznačajniji projekt ističe se nastavak izgradnje Pelješkog mosta.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

Slijedom ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda, proračun opće države u 2021. godini zabilježio je manjak od 12,4 milijardi kuna ili 2,9% BDP-a.

3.3. Proračun opće države u 2022. godini

Prihodi konsolidirane opće države

U 2022. godini ukupni prihodi proračuna opće države planirani su na razini od 46,9% BDP-a. Prihodna strana proračuna određena je očekivanim oporavkom i daljnjim rastom gospodarske aktivnosti. S ciljem ublažavanja inflatornih učinaka provedeno je smanjenje PDV-a na određene proizvode, kao i privremeno smanjenje trošarina na energente i električnu energiju. Osim toga, značajan učinak na prihode proračuna imat će i povlačenje sredstva iz EU fondova. Naime, s jedne strane očekuje se ubrzanje povlačenja ugovorenih sredstava iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2014.- 2020., a s druge strane, predviđaju se i nova sredstva iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. U fiskalne projekcije uključeno je i korištenje sredstava iz novog instrumenta EU Nove generacije koja će se usmjeriti na financiranje razvojnih, strateških i reformskih projekata iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. Uz navedeno, u proračunu su projicirana i sredstva iz Fonda solidarnosti EU za financiranje



dijela obnove javne infrastrukture, ponajprije obrazovne, zdravstvene i kulturne oštećene u razornim potresima.

Porezi na proizvodnju i uvoz čine najznačajniju kategoriju ukupnih prihoda, a projicirani su na razini od 19,3% BDP-a. Pritom je prihod od poreza na dodanu vrijednost projiciran u iznosu od 13,4% BDP-a, a temelji se na makroekonomskim projekcijama odnosno rastu osobne potrošnje, turističkih usluga, intermedijarne potrošnje, investicija te socijalnih transfera u naravi, kao i učinku poreznih izmjena koje su stupile na snagu od 1. travnja 2022. s ciljem ublažavanja inflatornih učinaka. Naime, smanjuje se stopa PDV-a s 25% i 13% na 5% za dječju hranu, jestiva ulja i masti, maslac i margarin, žive životinje, svježe meso i kobasice, živu i svježu ribu, rakove, povrće, voće, jaja i sjemenje, gnojiva i pesticide, hranu za životinje, ali i ulaznice za koncerte, sportska i kulturna događanja. Trajno se proširuje i primjena snižene stope PDV-a od 13% za isporuku prirodnog plina i grijanja iz toplinskih stanica, ogrjev, pelet, briket i sječku te menstrualne potrepštine. K tome, u razdoblju od 1. travnja 2022. do 31. ožujka 2023. isporuka plina obračunavat će se po stopi PDV-a od 5%. Ukupni trošak ove mjere iznosi 0,4% BDP-a.

U kategoriju poreza na proizvodnju i uvoz, osim PDV-a uključeni su i prihodi od trošarina te ostalih poreza na potrošnju. Prihodi od trošarina predviđeni su na razini od 4,2% BDP-a, a uključuju očekivanu potrošnju trošarinskih proizvoda, prihode od naknada za poticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, procjenu poreza na potrošnju te učinke izmjena propisa u trošarinskom sustavu, ponajprije kod smanjenih trošarina na energente i električnu energiju, a kako bi se ublažio udar inflacije na građane.

Drugu najznačajniju skupinu prihoda proračuna opće države čine socijalni doprinosi, koji su projicirani na razini od 11,4% BDP-a. Njihova dinamika prvenstveno je određena kretanjima rasta zaposlenosti i plaća.

Procijenjeni prihodi od tekućih poreza na dohodak i bogatstvo u 2022. godini bilježit će razinu od 5,3% BDP-a. Pritom je prihod od poreza na dohodak planiran na temelju očekivanog kretanja na tržištu rada. Prihod od poreza na dobit projiciran je na razini od 1,7% BDP-a, što uzima u obzir ostvareni rezultat poslovanja gospodarskih subjekata tijekom 2021. godine.

U kategorije ostalih tekućih i kapitalnih transfera, koji su projicirani na razini od 5,9% BDP-a ubrajaju se i prihodi od pomoći institucija i tijela EU, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz EU proračuna, ali i uz sredstva dodijeljena RH iz fondova EU i to u okviru financiranja dijela obnove javne infrastrukture oštećene u potresu te sredstva iz novog instrumenta EU Nove generacije odnosno Mehanizma za oporavak i otpornost.

Rashodi konsolidirane opće države

Ukupni rashodi proračuna opće države planirani su na razini od 49,8% BDP-a u 2022. godini. Rashodna strana proračuna usmjerena je na provođenje aktivnosti u svrhu oporavka i jačanja konkurentnosti i otpornosti gospodarstva, uz osiguravanje primjerene zaštite svih slojeva stanovništva, uključujući prihvat i zbrinjavanje ukrajinskih izbjeglica. Također, u obzir se uzimaju i mjere za ublažavanje rasta cijena energenata koje su stupile na snagu 1. travnja 2022., a koje se odnose na potpore građanima i poduzetnicima, mjere se socijalno ugrožene skupine stanovništva te pomoć poljoprivrednicima i ribarima. Za sanaciju šteta uzrokovanih potresom i nadalje se predviđaju značajna sredstva, kako iz nacionalnih izvora financiranja, tako i iz Fonda solidarnosti EU. Vodeći računa o fiskalnoj stabilnosti, ali



i osiguranju odgovarajućeg životnog standarda za građane RH, osigurana su dodatna sredstva za adekvatniji sustav socijalnih naknada, ponajprije za provedbu novog Zakona o socijalnoj skrbi.

Naknade zaposlenima projicirane su na razini od 12,1% BDP-a na temelju očekivanog kretanja razine broja zaposlenih državnih i javnih službenika te prava koja proizlaze iz kolektivnih ugovora. Od 1. svibnja 2022. povećava se osnovica plaća u državnim i javnim službama za 4%, a projekcija uključuje i uvećanja za minuli rad od 0,5% te porast broja zaposlenih, posebno u sektorima obrazovanja i zdravstva.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju planirani su na razini od 8,7% BDP-a. Povećanje ove kategorije rashoda ponajprije proizlazi iz povećanih izdvajanja za lijekove te za pomoćni i sanitetski materijal državnih bolnica i zdravstvenih ustanova koje su u nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: JLP(R)S). U ovu kategoriju uključeni su i predviđeni materijalni troškovi proračunskih korisnika kao posljedica sanacije šteta uzrokovanih zagrebačkim i petrinjskim potresom. Isto tako, uključeni su i povećani troškovi energije proračunskih i izvanproračunskih korisnika kao i JLP(R)S.

Rashodi za subvencije u 2022. godini projicirani su na razini od 2% BDP-a. Razlog smanjenja prvenstveno je radi smanjenja iznosa za potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenima koronavirusom (COVID-19) u uvjetima ublažavanja pandemijskih rizika. Najznačajniji dio subvencija odnosi se na izravna plaćanja u poljoprivredi i mjere ruralnog razvoja od 1,1% BDP-a te na subvencije HROTE-a za proizvođače energije iz obnovljivih izvora od 0,7% BDP-a koji se financiraju iz naknade za poticanje električne energije iz obnovljivih izvora. Također, u ovu kategoriju uključene su i subvencije za mjere aktivne politike tržišta rada. Osim toga, projicirani iznos rashoda za subvencije uključuje i potpore za plin mikro, malim i srednjim poduzetnicima s prosječnom godišnjom potrošnjom do 10 gwh i to do najviše 1,5 milijuna kuna po poduzetniku.

Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su najvećim dijelom određeni kretanjem rashoda za kamate odnosno troškovima servisiranja javnog duga, bilježe razinu od 1,4% BDP-a u 2022. godini.

Socijalne naknade i socijalni transferi planirani su na razini od 15,1% BDP-a. Pritom rashodi za mirovine i mirovinska primanja iznose 9,6% BDP-a, a na njihovo kretanje utječe preneseni kumulirani učinak promjene broja i strukture korisnika mirovina, indeksacija mirovina po općim i posebnim propisima te jednokratni energetske dodatak za umirovljenike. Porodiljne naknade planirane su na razini od 0,6% BDP-a, a uključuju učinak izmjena Zakona o rodiljnim i roditeljskim potporama. Izdvajanja za doplatak za djecu iznose 0,3% BDP-a, a naknade za nezaposlene 0,2% BDP-a. Naknade za socijalnu skrb planirane su na razini od 0,7% BDP-a, a na njihovo povećanje utječe provedba novog Zakona o socijalnoj skrbi kao i mjere u svrhu pomoći pružateljima socijalnih usluga. Socijalni transferi u naravi uzimaju u obzir promjenu obuhvata i visine naknade za ugroženog kupca energenata kao i potpore za plin namijenjene kućanstvima kojima se subvencionira dio cijene plina izravno na računu. Uz to, uključuju i socijalne transfere putem ustanova izvan javnog sektora u sustavu zdravstva u iznosu od 2% BDP-a.

Ostali rashodi, koji se većinom odnose na tekuće i kapitalne transfere, planirani su na razini od 4,1% BDP-a, te su velikim dijelom određeni uplatom vlastitog doprinosa RH u proračun EU kao i projektima financiranim iz EU fondova. Uključuju se i nove aktivnosti koje će biti financirane iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Osim toga, predviđena su i izdvajanja prihvata i smještaja ukrajinskih izbjeglica kao



i za preuzimanje obveza po osnovi subvencioniranja stambenih kredita u ovoj godini te kapitalne transfere pravnim osobama.

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital planirani su na razini od 5,7% BDP-a pri čemu se najveći dio ulaganja odnosi na cestovnu, željezničku i vodnu infrastrukturu. Osim toga, predviđena je i isporuka 10 novih elektromotornih vlakova HŽ Putničkom prijevozu. Uključena su i sredstva za nabavu vojne opreme radi povećanja borbene sposobnosti Hrvatske vojske. Očekuju se daljnje pojačane investicijske aktivnosti JLP(R)S, pri čemu je značajan dio financiran sredstvima iz EU fondova. Također, ovdje su planirana i sredstva za sanaciju šteta uzrokovanih potresom koja će se financirati iz Fonda solidarnosti EU.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

Slijedom projiciranih prihoda i rashoda, očekuje se da će proračun opće države zabilježiti manjak od 13,4 milijarde kuna ili 2,8% BDP-a u 2022. godini.

3.4. Srednjoročni proračunski okvir (2023. – 2025.)

Prihodi konsolidirane opće države

U razdoblju 2023. - 2025. prihodi proračuna opće države bit će određeni projiciranim kretanjem gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir i fiskalne učinke provedenog poreznog rasterećenja te sredstva pomoći institucija i tijela EU. To se ponajprije odnosi na sredstva iz prethodnog, ali i novog Višegodišnjeg financijskog okvira te iz Mehanizma za oporavak i otpornost, kojima će se prvenstveno jačati oporavak i otpornost gospodarstva, kao i na sredstva iz Fonda solidarnosti EU, koja će se usmjeriti na sanaciju šteta uzrokovanih potresom.

U 2023. prihodi konsolidirane opće države zabilježit će razinu od 46,5% BDP-a, u 2024. od 45,8% BDP-a, a u 2025. godini razinu od 45,5% BDP-a. Porezi na proizvodnju i uvoz projicirani su temeljem makroekonomskih pretpostavki u srednjoročnom razdoblju te će zabilježiti prosječnu razinu od 19% BDP-a. Pritom će se prihodi od poreza na dodanu vrijednost i prihodi od trošarina kretati na prosječnoj razini od 13,3% BDP-a odnosno 4% BDP-a. Nadalje, prihodi od tekućih poreza na dohodak i bogatstvo će u promatranom razdoblju bilježiti razinu od 5,3% BDP-a, a udio prihoda od socijalnih doprinosa prosječnu razinu od 11,2% BDP-a. Ostali tekući i kapitalni prihodi bit će u glavnini određeni apsorpcijom sredstava iz EU fondova, ali i iz novog instrumenta EU generacije odnosno Mehanizma za oporavak i otpornost.



Rashodi konsolidirane opće države

U 2023. rashodi proračuna opće države projicirani su na razini od 48,1% BDP-a, u 2024. na razini od 47,4% BDP-a, a u 2025 godini na razini od 46,7% BDP-a.

Naknade zaposlenima bilježit će prosječnu razinu od 11,6% BDP-a uslijed očekivanog kretanja razine broja zaposlenih državnih i javnih službenika te prava koja proizlaze iz kolektivnih ugovora.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju kretat će se na prosječnoj razini od 8,3% BDP-a, prije svega temeljem očekivanog kretanja materijalnih rashoda proračunskih korisnika, posebno ustanova u zdravstvenom sektoru kao i troškova vezanih uz sanaciju šteta od potresa koja će se financirati iz Fonda solidarnosti EU.

Rashodi za subvencije će od 2023. godine bilježiti razinu od 1,8% BDP-a, čemu će doprinijeti subvencije za isplatu poticaja povlaštenim proizvođačima obnovljivih izvora energije kao i redovne subvencije prema sektoru poljoprivrede, prometa i tržišta rada. Osim toga, uključuju i potpore za subvencioniranje cijena plina poduzetnicima koje vrijede do kraja ožujka 2023. godine.

Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su najvećim dijelom određeni kretanjem rashoda za kamate, bilježit će prosječnu razinu od 1,1% BDP-a u srednjoročnom razdoblju.

Socijalne naknade i socijalni transferi kretat će se na prosječnoj razini od 14,7% BDP-a. Pritom je predviđen porast izdvajanja za mirovine kao rezultat indeksacije mirovina i očekivanog kretanja broja umirovljenika, a očekuju se i povećani socijalni transferi prema ustanovama izvan javnog sektora kao i povećana izdvajanja za organiziranu skrb za osobe starije životne dobi.

Ostali rashodi, koji se u glavnini odnose na ostale tekuće i kapitalne transfere, kretat će se na prosječnoj razini od 3,6% BDP-a do kraja projekcijskog razdoblja.

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital bilježit će prosječnu razinu od 6,1% BDP-a do kraja 2025. godine. Bit će određeni planiranom dinamikom investicija jedinica središnje države te JLP(R)S, a u velikom dijelu će se financirati iz prethodno spomenutih sredstava EU. Osim toga, projicirana su i značajna izdvajanja za obnovu javne infrastrukture na područjima pogođenim zagrebačkim i petrinjskim potresom. Uključena su i sredstva utrošena za nabavu višenamjenskih borbenih aviona i ostale vojne opreme u svrhu daljnjeg jačanja međunarodnog položaja RH, zaštite zračnog prostora i povećanja ukupne borbene sposobnosti Hrvatske vojske.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

U skladu s projiciranim kretanjima prihoda i rashoda proračuna opće države, u 2023. i 2024. očekuje se manjak od 1,6% BDP-a, u 2025. manjak od 1,2% BDP-a.

3.5. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava

Stanje javnog duga i jamstava

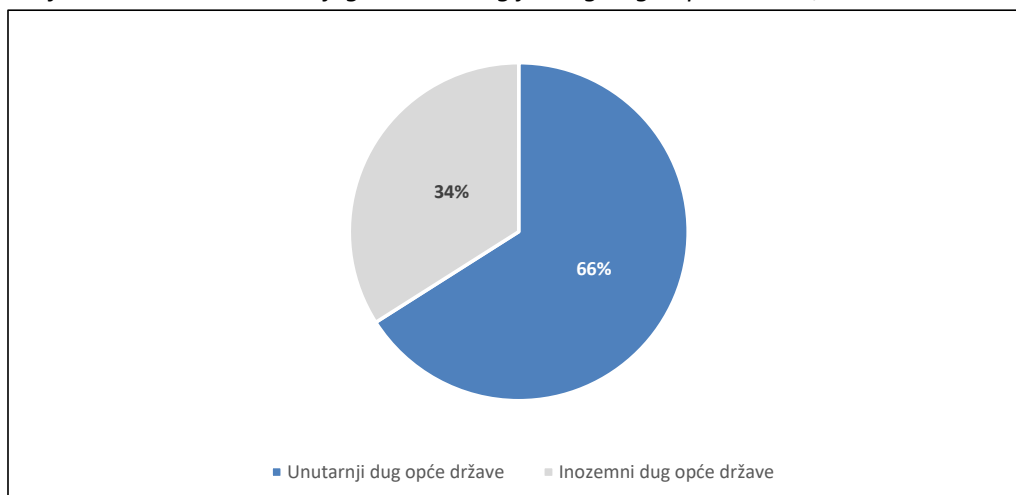
Prema podacima HNB-a, javni dug je krajem 2021. godine iznosio 343,6 milijardi kuna, odnosno 79,8% BDP-a. Pritom je njegov udio u BDP-u smanjen za 7,5 postotnih bodova u odnosu na prethodnu godinu. Ovakva pozitivna kretanja javnog duga, nakon povijesno visokog rasta udjela javnog duga u BDP-u u 2020. godini od 16,2 postotna boda, posljedica je rasta gospodarske aktivnosti i snažnog oporavka cjelokupnog hrvatskog gospodarstva nakon krize uzrokovane pandemijom koronavirusa. Nominalni javni dug je u 2021. u odnosu na 2020. godinu veći za 13,2 milijarde kuna. Ovakvo povećanje javnog duga prvenstveno je posljedica manjka proračuna opće države te posljedično potrebe za njegovim financiranjem, koji je u 2021. godini iznosio 12,4 milijarde kuna. Na razliku nominalnog javnog duga u 2021. u odnosu na 2020. godinu utječe i aprecijacija tečaja kune u odnosu na euro te u manjoj mjeri deprecijacija kune u odnosu na dolar. Naime, tečaj kune u odnosu na euro na dan 31. prosinca 2021. iznosio je 7,5172, dok je na dan 31. prosinca 2020. tečaj bio 7,5369, što predstavlja aprecijaciju od 0,26%. Tečaj kune u odnosu na dolar na dan 31. prosinca 2021. iznosio je 6,6435, dok je na dan 31. prosinca 2020. bio 6,1390, što predstavlja deprecijaciju od 8,22%. Promjena udjela eurskog i dolarskog javnog duga u ukupnom javnom dugu te promjena tečaja kune u odnosu na euro i dolar pozitivno utječu na nominalni javni dug u iznosu od 600 milijuna kuna. Ostatak promjene nominalnog javnog duga u 2021. od 1,3 milijarde kuna odnosi se na promjenu depozita jedinica središnje države proizašlih iz većeg zaduživanja kako bi se iskoristili povoljni uvjeti na financijskom tržištu u vidu povijesno niskih kamatnih stopa, kao i određenih manjih statičkih odstupanja.

Bez obzira na snažan pad gospodarske aktivnosti u 2020. te nastavku neizvjesnosti u 2021. godini, u okruženju visoke razine likvidnosti i niskih kamatnih stopa i dalje su zadržani pozitivni trendovi prilikom zaduživanja na domaćem i međunarodnom financijskom tržištu. Tom pozitivnom trendu doprinio je i ulazak RH u ERM II, kao i očekivani ulazak u europodručje 2023. godine. U 2021. godini ostvarene su tri primarne emisije obveznica, jedne na domaćem, a dvije na inozemnom financijskom tržištu. Na navedenim emisijama obveznica ostvarene su povijesno niske razine kamatnih stopa i dužine ročnosti po kojima se RH zadužila, što je pokazatelj povjerenja domaćih i međunarodnih investitora u fiskalnu i gospodarsku politiku RH. Na inozemnom obvezničkom tržištu RH je izdala dvije obveznice s povijesno niskim kamatnim stopama i dužinama ročnosti, pri čemu obveznica s dospeljećem od 12 godina ima kuponsku kamatnu stopu od 1,125%, dok obveznica s dospeljećem od 20 godina ima kuponsku kamatnu stopu od 1,750%.

Domaća komponenta javnog duga povećana je za 1,1% u odnosu na 2020. godinu i iznosi 226,8 milijardi kuna, čineći tako udio od 66% u ukupnom javnom dugu, dok inozemna komponenta bilježi rast od 10,1% i iznosi 116,9 milijardi kuna, odnosno 34% ukupnog javnog duga.

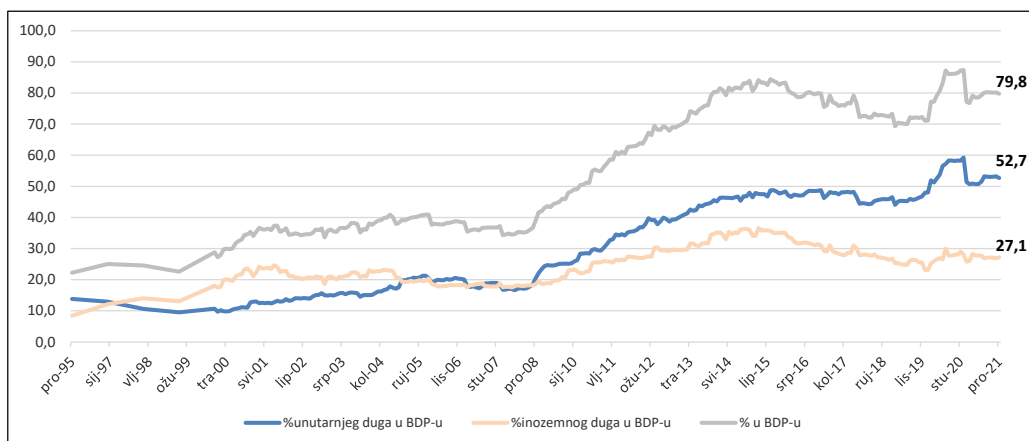


Grafikon 3.1. Udio unutarnjeg i inozemnog javnog duga opće države, 31.12.2021.



Izvor: Ministarstvo financija

Grafikon 3.2. Kretanje udjela javnog duga u BDP-u

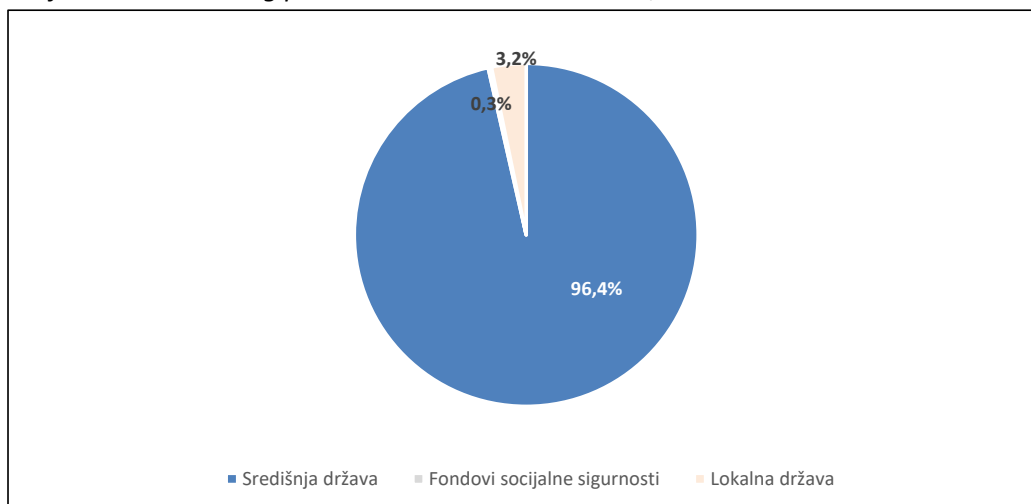


Izvor: Ministarstvo financija

Promatrano prema razinama državne vlasti, glavnina javnog duga odnosi se na sektor središnje države u iznosu od 331,4 milijarde kuna, dok se ostatak duga od 11,2 milijarde kuna odnosi na sektor lokalne države, a 1,1 milijarda kuna na dug fondova socijalne sigurnosti.



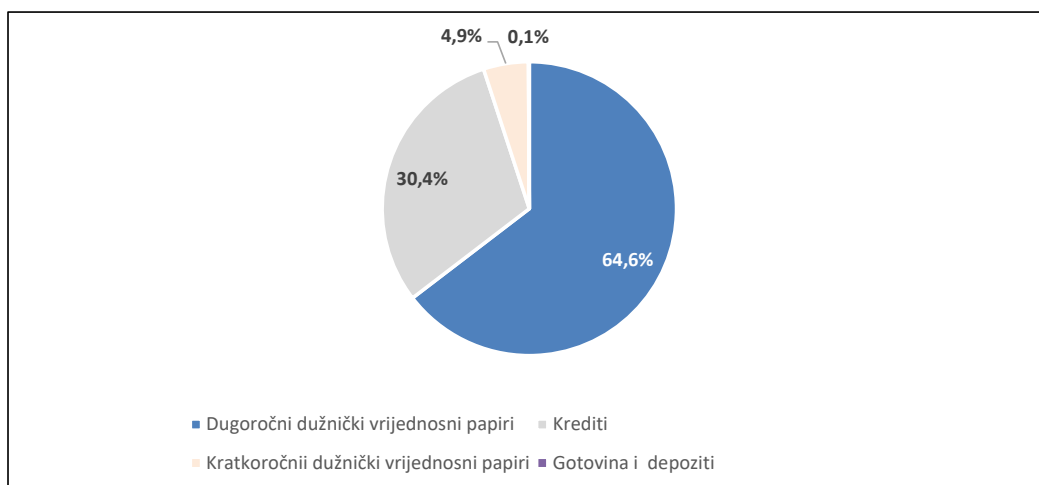
Grafikon 3.3. Javni dug prema razinama državne vlasti, 31.12.2021.



Izvor: Ministarstvo financija

Gledajući prema instrumentima zaduživanja, najveći dio javnog duga nastao je zaduživanjem putem dugoročnih vrijednosnih papira, odnosno obveznica (64,6%), a zatim putem kredita (30,4%) te kratkoročnih vrijednosnih papira (4,9%).

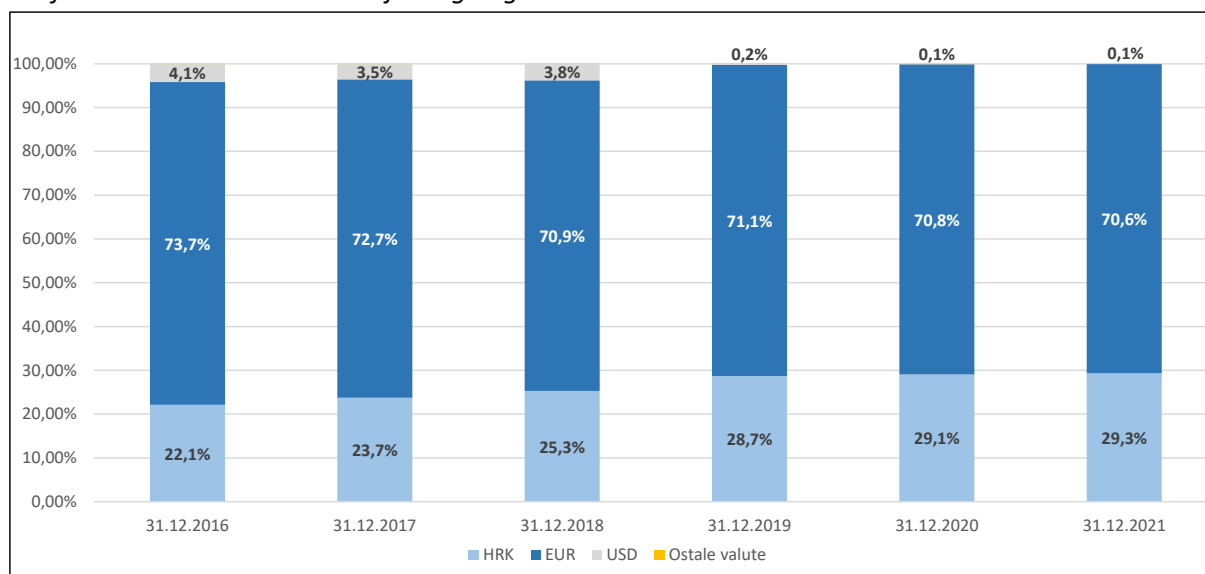
Grafikon 3.4. Javni dug prema instrumentima zaduživanja, 31.12.2021.



Izvor: Ministarstvo financija

Valutna struktura javnog duga pokazuje kako je značajan dio duga denominiran u stranoj valuti pri čemu na dug denominiran u eurima otpada 70,6% javnog duga, na dug denominiran u kunama 29,3%, a na dug denominiran u dolarima 0,06% ukupnog javnog duga. Neznatan dio javnog duga od 0,04% denominiran je u ostalim stranim valutama. Udio javnog duga koji je denominiran u eurima u 2021. se smanjio i to za 0,23 postotna boda u odnosu na 2020. godinu. Smanjenje eurskog udjela javnog duga rezultat je veće orijentacije zaduživanja na domaćem tržištu. Zaduzivanje u domaćoj valuti na domaćem obvezničkom tržištu posljedično je smanjilo izloženost javnog duga tečajnom riziku, što pozitivno utječe na cjelokupni javni dug.

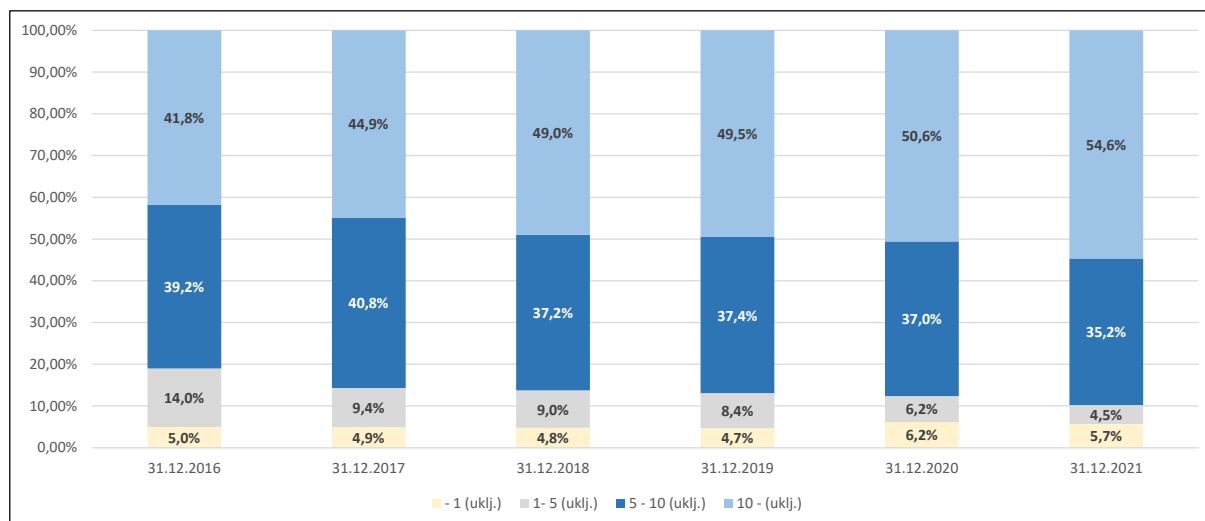
Grafikon 3.5. Valutna struktura javnog duga 2016. – 2021.



Izvor: Ministarstvo financija

Struktura javnog duga po ročnosti pokazuje da je na kraju 2021. godine udio javnog duga s rokom dospjeća do 1 godine u ukupnom dugu iznosio 5,7%. Udio javnog duga s rokom dospjeća od 1 do 5 godina bio je 4,5%, dok je udio duga s rokom dospjeća od 5 do 10 godina iznosio 35,2%. Na dug s rokom dospjeća iznad 10 godina odnosi se 54,6% ukupnog javnog duga. Dug s rokom dospjeća iznad 10 godina je u 2021. bio za 4,1 postotna boda veći nego u 2020. godini, čime je smanjena negativna izloženost kamatnom riziku te je iskorištena povoljna situacija na financijskim tržištima u vidu povijesno niskih kamatnih stopa po kojima se RH zaduživala na dugi rok.

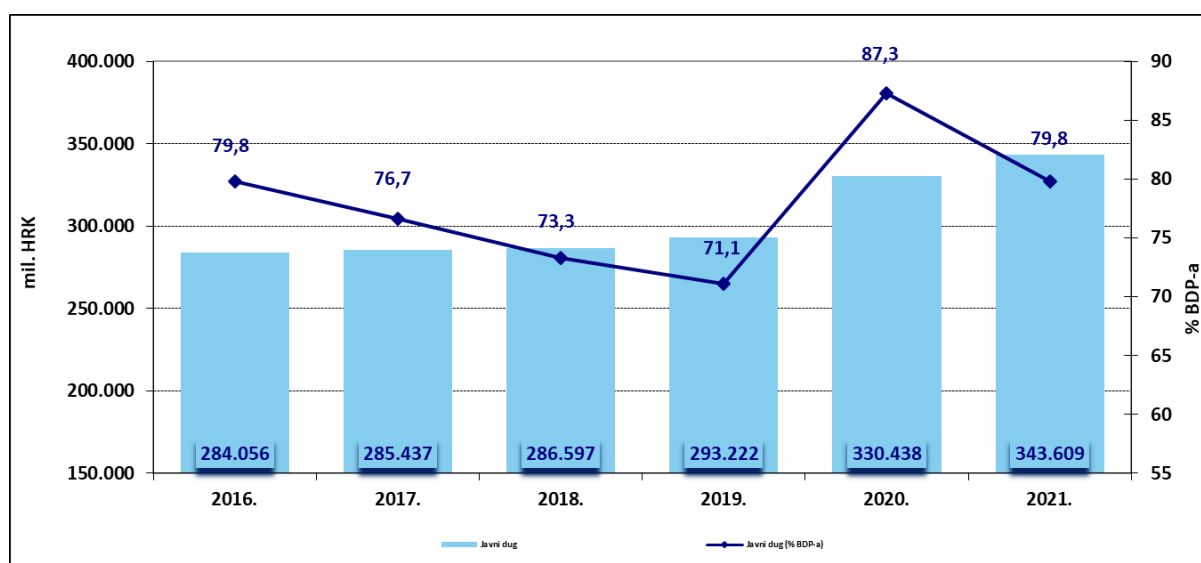
Grafikon 3.6. Ročna struktura javnog duga 2016. - 2021.



Izvor: Ministarstvo financija



Grafikon 3.7. Kretanje javnog duga 2016. - 2021.



Izvor: HNB, DZS

Ukupna izdana jamstva RH krajem 2021. iznosila su 8,3 milijarde kuna, odnosno 1,9% BDP-a te su u odnosu na kraj 2020. godine povećana za 2 milijarde kuna.

Tijekom 2020. i 2021. godine Vlada RH donijela je odluke o jamstvenim programima uslijed pandemije koronavirusa, u okviru kojih se u vidu mjera državnih potpora gospodarstvu odobravaju jamstva za kredite poduzetnicima i to u području kulture i kreativnih industrija te u sektoru mora, prometa, prometne infrastrukture i povezanih djelatnosti. Navedeni programi jamstava financiraju se sredstvima državnog proračuna, a kako ne bi predstavljali nedozvoljenu potporu, programe je odobrila EK. Provedbena tijela koja odobravaju državna jamstva iz navedenih programa, Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije - HAMAG-BICRO i Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR), dužna su o provedbi programa izvještavati nositelje jamstvenih programa i Ministarstvo financija.

Tablica 3.4. Nacionalna jamstva u okviru COVID-19 krize

		Datum usvajanja	Ukupni iznos jamstava planiran u programu (% BDP-a)	Trenutni iznos izdanih jamstava (% BDP-a)
Mjere kao odgovor na COVID 19 krizu	Program osiguranja portfelja kredita za likvidnost izvoznika COVID-19 mjera i Program pojedinačnog osiguranja kredita za likvidnost izvoznika COVID-19 mjera	4.2020.	0,97	0,47
	Osiguranje kredita odobrenih po HBOR-ovom Programu kreditiranja "Obrtna sredstva mjera COVID-19 za MSP u turističkim djelatnostima"	4.2020.	0,01	0,01
	Osiguranje kredita odobrenih po HBOR-ovom Programu kreditiranja "Obrtna sredstva mjera COVID-19 za poduzetnike u djelatnostima prerade drva i proizvodnje namještaja"	6.2020.	n.a.	0,01
	Jamstva za kredite sektoru mora, prometa, prometne infrastrukture i povezanim djelatnostima u aktualnoj pandemiji COVID-19	7.2020.	0,23	0,05
	Jamstva za kredite sektoru turizma i sporta u aktualnoj pandemiji COVID-19	2.2021.	0,35	0,06
	Jamstva za kredite u području kulture i kreativnih industrija u aktualnoj pandemiji COVID-19	7.2020.	0,07	0,01
Ukupno				0,61

Izvor: Ministarstvo financija



Financiranje proračuna opće države i projekcija kretanja javnog duga

Ukupna razina potrebnog financiranja bit će određena kretanjem fiskalnog salda, financijske imovine i obvezama proračuna opće države koje dospijevaju na naplatu u promatranom srednjoročnom razdoblju. Potrebe za financiranjem ukupnog manjka proračuna te dospjelih obveza osigurat će se na domaćem i na inozemnom financijskom tržištu, dok će u pogledu instrumenata zaduživanja usmjerenost biti prema instrumentima s dužim rokom dospijeca i to prvenstveno prema obveznicama. Zaduzivanje zajmovima bit će u prvom redu usmjereno na domaće financijsko tržište, dok se inozemno financiranje odnosi na projektne zajmove međunarodnih financijskih institucija kao i planirano izdanje obveznica na međunarodnom tržištu kapitala.

Glavnina dospijeca obveza državnog proračuna u razdoblju 2022. - 2025. odnosi se na dvanaest dospijeca obveznica, pri čemu je osam domaćih, a četiri inozemne. Od domaćih obveznica tri su denominirane u eurima, u iznosu od 2,9 milijardi eura, dok su pet obveznica denominirane u kunama u ukupnom iznosu od 28,8 milijardi kuna. Inozemna dospijeca odnose se na četiri euroobveznice. Prva euroobveznica u iznosu od 1,25 milijardi eura dospijeva krajem svibnja ove godine, druga euroobveznica u iznosu od 1,5 milijardi dolara dospijeva u travnju 2023., treća u iznosu od 1,75 milijardi dolara ima dospijeca u siječnju 2024., dok četvrta u iznosu od 1,5 milijardi eura dospijeva u ožujku 2025. godine.

Tablica 3.5. Pregled dospijeca obveznica RH u razdoblju 2022. – 2025.

Obveznica	Datum izdavanja	Valuta	Iznos (milijuni)	Kamatna stopa	Dospijeca
Domaće obveznice					
Seriya 17 D-22 RHM-F-O-227E	22.07.2011	EUR	1.000	6,500%	22.07.2022
Seriya 19 D-24 RHM-F-O-247E	10.07.2013	EUR	1.400	5,750%	10.07.2024
Seriya 20 D-25 RHM-F-O-257A	09.07.2015	HRK	6.000	4,500%	09.07.2025
Seriya 23 D-22 RHM-F-O-222A	07.02.2017	HRK	3.000	2,250%	07.02.2022
Seriya 26 D-23 RHM-F-O-23BA	27.11.2017	HRK	11.300	1,750%	27.11.2023
Seriya 28 D-22 RHM-F-O-222E	05.02.2019	EUR	500	0,500%	05.02.2022
Seriya 29 D-24 RHM-F-O-24BA	27.11.2019	HRK	3.500	0,250%	27.11.2024
Seriya 32 D-25 RHM-F-O-253A	03.03.2020	HRK	5.000	0,250%	03.03.2025
Inozemne obveznice					
Euro-USD bonds / V	04.04.2013	USD	1.500	5,500%	04.04.2023
Euro-USD bonds / VI	26.11.2013	USD	1.750	6,000%	26.01.2024
Euro-EUR bonds / IX	29.05.2014	EUR	1.250	3,875%	30.05.2022
Euro-EUR bonds / X	11.03.2015	EUR	1.500	3,000%	11.03.2025

Izvor: Ministarstvo financija

Na strani zajmova, većina dospijeca u promatranom razdoblju odnose se na kredite izdane na domaćem financijskom tržištu te na zajmove međunarodnih financijskih institucija. Tako se ukupna dospijeca zajmova državnog proračuna kreću u iznosu od 7,2 milijarde kuna u 2022., 6,4 milijarde kuna u 2023., 2,6 milijardi kuna u 2024. te 9,1 milijardu kuna u 2025. godini.



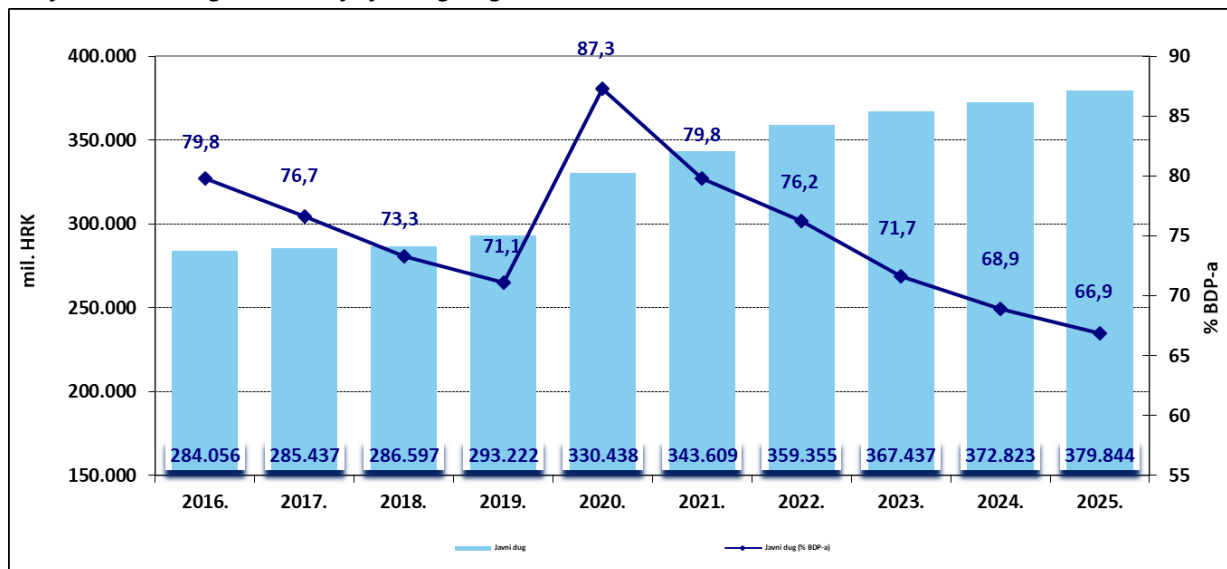
Tablica 3.6. Otplata glavnica duga koji se plaća izravno iz državnog proračuna

Oblici zaduženja	Ukupno stanje obveza na 31.12.2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
Trezorski zapisi	23.984	23.984	0	0	0
Domaće obveznice	121.526	14.276	11.300	14.024	11.000
Inozemne obveznice	105.163	9.396	8.776	9.752	11.276
Kreditni na domaćem tržištu	22.192	6.502	5.742	2.130	4.313
Kreditni na inozemnom tržištu	21.699	740	610	508	4.805
Ukupno	294.563	54.899	26.428	26.414	31.393

Izvor: Ministarstvo financija

Temeljem kretanja fiskalnog salda proračuna opće države očekuje se da će udio javnog duga u BDP-u u 2022. godini zabilježiti smanjenje za 3,6 postotna boda te će iznositi 76,2% BDP-a. Nadalje, u nastavku srednjoročnog razdoblja udio javnog duga u BDP-u nastaviti će se smanjivati za prosječno 3,1 postotna boda godišnje, odnosno na razinu od 71,7% BDP-a u 2023., 68,9% BDP-a u 2024., dok će u 2025. godini iznositi 66,9% BDP-a.

Grafikon 3.8. Pregled kretanja javnog duga 2016.-2025.



Izvor: DZS, HNB, Ministarstvo financija

Tablica 3.7. Stanje duga opće države po podsektorima 2021. – 2025.

ESA 2010 metodologija (mil. HRK)	2021.	2021. % BDP-a	2022. % BDP-a	2023. % BDP-a	2024. % BDP-a	2025. % BDP-a
KONSOLIDIRANI DUG OPĆE DRŽAVE	343.609	79,8	76,2	71,7	68,9	66,9
Dug središnje države	334.776	77,7	73,6	68,8	66,3	63,8
od čega:						
HAC	17.020	4,0	3,4	2,9	2,5	2,2
HC	5.027	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0
HV	1.024	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
HRT	250	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
HŽ INFRASTRUKTURA	1.155	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
HŽ PUTNIČKI PRIJEVOZ	552	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
HBOR	15.034	3,5	3,1	2,8	2,6	2,4
APN	1.038	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
LUČKE UPRAVE	1.667	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
JPP I KONCESIJE	6.476	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
Dug fondova socijalne sigurnosti	9	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4
Dug lokalne države	8.824	2,0	2,1	2,3	2,5	2,8

Izvor: Ministarstvo financija

4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM

4.1. Fiskalni rizici i testovi osjetljivosti kretanja javnog duga

Fiskalne projekcije za srednjoročno razdoblje naslanjaju se na makroekonomske pretpostavke predstavljene u ovom dokumentu. Rizici povezani s nižom razinom gospodarske aktivnosti u odnosu na predstavljeni makroekonomski scenarij imali bi značajne implikacije na očekivano kretanje i rezultate fiskalnih veličina, posebice prihoda od poreza i socijalnih doprinosa u nadolazećem razdoblju, što bi dovelo do izravnog utjecaja na visinu salda proračuna opće države.

Mirovinski sustav RH suočava se s vrlo nepovoljnim demografskim trendovima koji se prvenstveno odnose na starenje stanovništva te na smanjenje broja stanovnika u mlađim dobnim skupinama. Nastavak takvih trendova stvorio bi dodatan pritisak na sustav generacijske solidarnosti, a što bi moglo imati negativan učinak na održivost javnih financija u dugom roku. Osim toga, stanje nepodmirenih obveza u zdravstvenom sustavu predstavlja dodatni fiskalni rizik koji je potrebno adresirati provedbom strukturnih mjera usmjerenih ka financijskoj održivosti cjelokupnog zdravstvenog sustava.

Javni dug je u razdoblju 2015. - 2019. smanjen za 12,2 postotna boda, no zbog nezapamćene krize uzrokovane pandemijom koronavirusa koja je dovela do velikih potreba za zaduživanjem, javni dug u 2020. narastao je za visokih 16,2 postotna boda u odnosu na godinu ranije. No, snažan oporavak gospodarske aktivnosti u 2021. godini doveo je do smanjenja javnog duga i to od visokih 7,5 postotnih bodova. Visoka razina javnog duga od 343,6 milijardi kuna predstavlja značajan izvor ranjivosti za hrvatsko gospodarstvo. Naime, s obzirom na visinu duga, dugoročno povećanje referentnih tržišnih kamatnih stopa predstavljalo bi znatnu prijetnju fiskalnoj održivosti. Povećanje troška financiranja dovelo bi do visokih troškova servisiranja duga, čime bi nastao i pritisak na financiranje ostalih potreba države. Tako bi u scenariju povećanja implicitne kamatne stope na dug za 1 postotni bod u razdoblju 2022. - 2025., javni dug zabilježio rast iznad projiciranog te bi krajem projekcijskog razdoblja bio veći za 2,6 postotnih bodova nego u osnovnom scenariju, odnosno dosegao bi razinu od 69,5% BDP-a.

Iako se RH nalazi pri dnu po visini potencijalnih obveza u usporedbi s ostalim zemljama članicama EU, takve obveze i dalje predstavljaju potencijalno veliki rizik za javne financije. Tako bi u pretpostavljenom scenariju preuzimanja cjelokupnih jamstava u javni dug, koje u 2021. iznose 1,9% BDP-a, javni dug dostigao razinu od 78,1% BDP-a u 2022. godini, odnosno javni dug bi bio veći za 1,8 postotnih bodova u odnosu na inicijalni scenarij, dok bi nominalno povećanje javnog duga iznosilo 8,6 milijardi kuna.

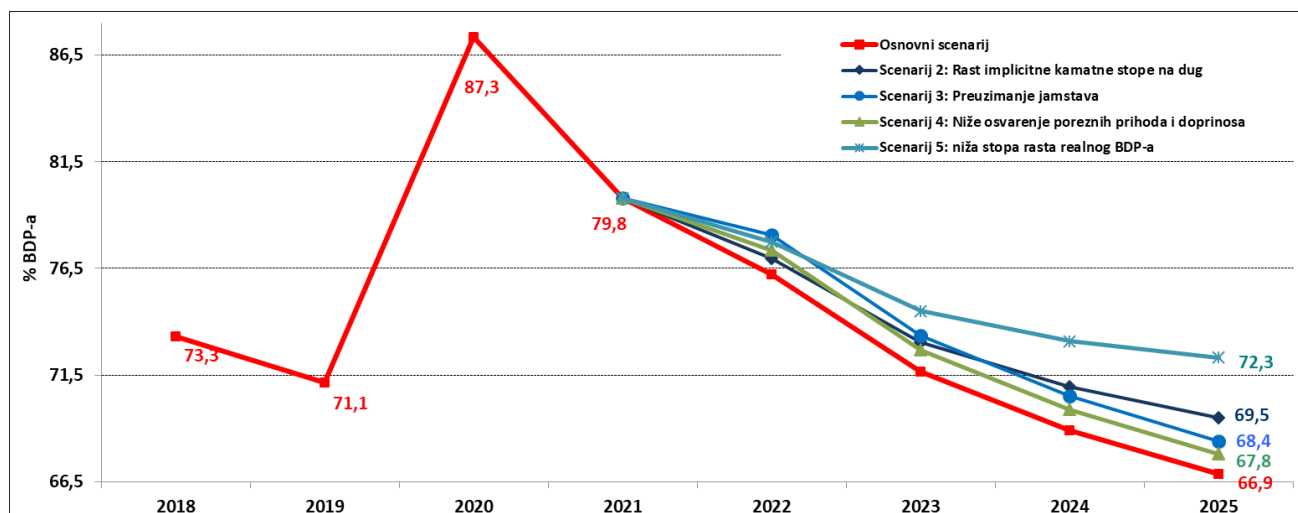
Niže ostvarenje poreznih prihoda i doprinosa uzrokovalo bi veći manjak proračuna opće države i posljedično povećane potrebe za zaduživanjem. Iz provedenog testa osjetljivosti, u slučaju da ostvarenje poreznih prihoda i doprinosa bude 3% manje nego što je Programom projicirano, javni dug bi iznosio u 2022. godini 77,3% BDP-a, te bi zabilježio porast od 1,1 postotni bod u odnosu na inicijalnu projekciju.

U scenariju kada bi u projekcijskom razdoblju stopa rasta realnog BDP-a bila za 2 postotna boda niža nego što je Programom projicirano, ostvareni nominalni BDP bi bio manji za 42,8 milijardi kuna na kraju



projekcijskog razdoblja te bi udio javnog duga u BDP-u 2025. godini iznosio 72,3%, ili 5,4 postotnih bodova više nego što je inicijalno projicirano.

Grafikon 4.1. Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima



Izvor: Ministarstvo financija

4.2. Usporedba s prethodnim Programom

Usporedba ukupnih prihoda, rashoda i manjka proračuna opće države u novom i prethodnom Programu konvergencije pokazuje razlike, koje prije svega proizlaze iz različitih razina nominalnog i realnog bruto domaćeg proizvoda kao i različitih proračunskih kretanja i s prihodne i rashodne strane u odnosu na prethodno očekivane.

Naime, Program konvergencije za razdoblje 2022. - 2024. polazio je od pretpostavke rasta realnog bruto domaćeg proizvoda od 5,2% u 2021. te realnog rasta BDP-a od 6,6% u 2022. godini. Ostvareni rast realnog BDP-a u 2021. iznosio je 10,2%, što je bolji rezultat od prethodno projiciranog za 5,1 postotnih bodova. Planirani rast BDP-a za 2022. iznosi 3,02%, što je pak za 3,5 postotnih bodova niže nego što je projicirano prethodnim Programom.

Nadalje, ostvareni prihodi i rashodi sektora opće države su u 2021. godini bili manji za 0,7% odnosno 2% u odnosu na prvotno planirane. Takva kretanja utjecala su na niži manjak salda proračuna opće države i to za 1 postotni bod. U 2022. godini nove projekcije prihoda sektora opće države su za 0,5% više u odnosu na prošlogodišnji Program. U isto vrijeme rashodi su za 1,3% viši nego što je bilo u prethodnom Programu. Takva kretanja dovode do većeg manjka proračuna opće države u 2022. godini nego što je bilo planirano prethodnim Programom, i to za 0,2 postotna boda.



Tablica 4.1. Usporedba prihoda, rashoda i neto pozajmljivanja/zaduživanja opće države

	ESA kod	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
Realni rast BDP-a (%)						
Prehodni program		5,2	6,6	4,1	3,4	n.a.
Tekući program		10,2	3,0	4,4	2,7	2,5
Razlika		5,1	-3,5	0,3	-0,6	n.a.
Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države (% BDP-a)						
	EDP B.9					
Prehodni program		-3,8	-2,6	-1,9	-1,5	n.a.
Tekući program		-2,9	-2,8	-1,6	-1,6	-1,2
Razlika		1,0	-0,2	0,4	-0,04	n.a.
Bruto javni dug (% BDP-a)						
Prehodni program		86,6	82,5	79,5	76,8	n.a.
Tekući program		79,8	76,2	71,7	68,9	66,9
Razlika		-6,8	-6,3	-7,9	-7,9	n.a.

Izvor: Ministarstvo financija

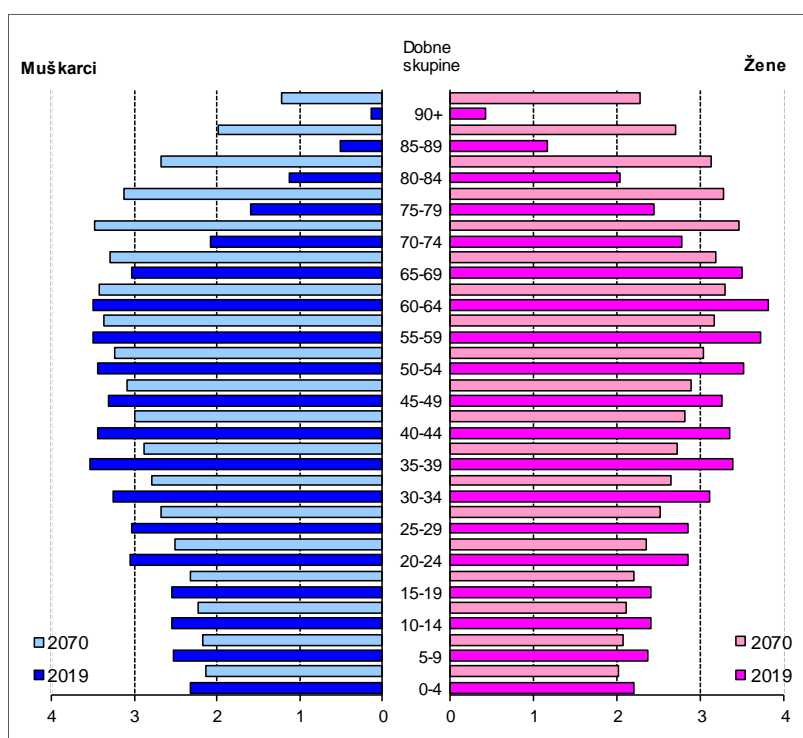


5. ODRŽIVOST JAVNIH FINANCIJA

Starenje predstavlja jedan od najvećih socijalnih, ekonomskih i zdravstvenih izazova 21. stoljeća, posebice u Europi koja je kontinent s najvećim udjelom osoba starijih od 65 godina u ukupnom stanovništvu (15%).⁹ Poput većine europskih zemalja, RH pripada državama s vrlo starim stanovništvom. Udio starijeg stanovništva postao je veći od 10% već 1971. godine, a trend progresivnog starenja nastavio se i dalje.

Izvešće o starenju 2021¹⁰ Europske komisije (*The Ageing Report 2021*) ukazuje na nastavak negativnih demografskih trendova (Grafikon 5.1.). Tako se u razdoblju 2019. - 2070. predviđa smanjenje stanovništva RH s 4,1 na 3,0 milijuna. Značajno će se smanjiti radno-aktivna skupina stanovnika (kohorta 15-64), a istodobno povećati skupina stanovništva starog 65 i više godina (kohorta 65+) ili će pak porasti broj starijih od 75 godina te broj 100 godišnjaka.

Grafikon 5.1. Dobno – spolna piramida stanovništva RH kao udio u ukupnom stanovništvu



Izvor: Europska komisija

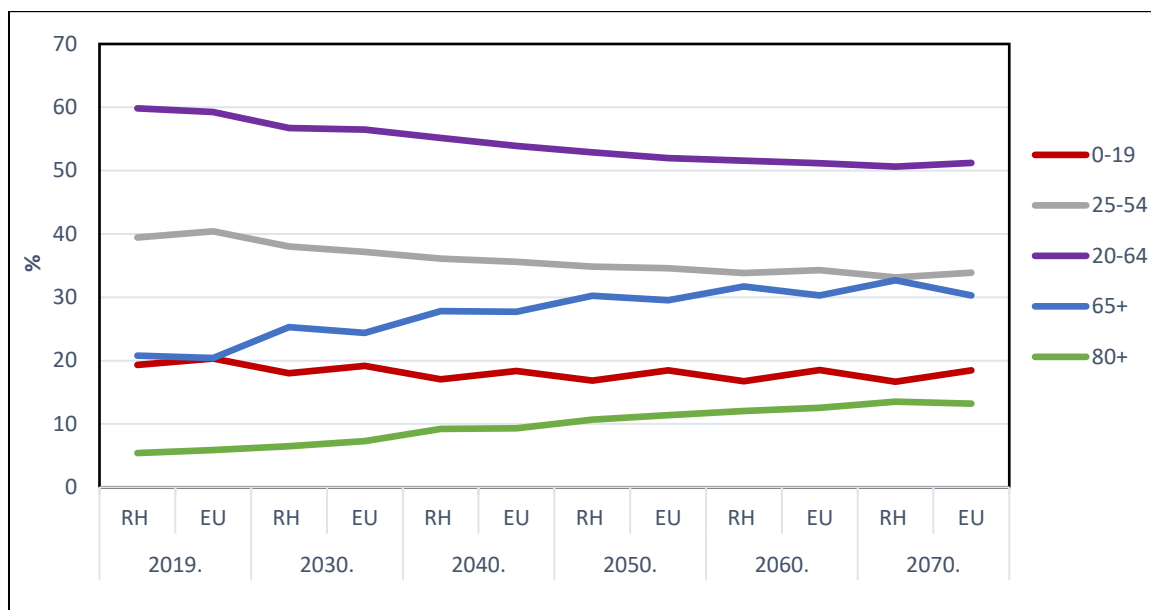
Kako je vidljivo na Grafikonu 5.2., u razdoblju 2019. - 2070. predviđa se smanjenje udjela stanovnika i u RH i u EU u mlađem i srednje aktivnom stanovništvu, dok je u dobnj skupini starijoj od 65 godina, odnosno starijoj od 80 godina predviđen rast.

⁹ U većini razvijenih zemalja prihvaćena je kronološka dob od 65 godina kao dobnа granica u definiciji starije osobe.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en



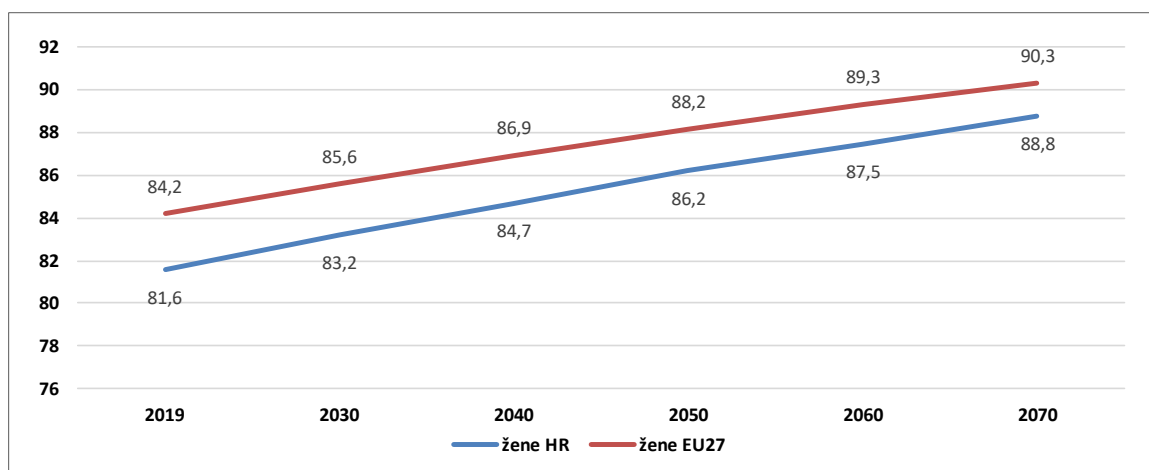
Grafikon 5.2. Kretanje broja stanovnika po dobnim skupinama, RH i EU



Izvor: Europska komisija

Uz smanjenje broja stanovnika, RH i dalje prati europski trend produljenja životnog vijeka. Očekivano trajanje života pri rođenju u 2019. godini bilo je 81,6 godina za žene te 75,3 godina za muškarce, što je manje od prosjeka zemalja EU, gdje je očekivano trajanje života pri rođenju za žene bilo 84,2 godine, dok je za muškarce 78,7 godina. Međutim, podaci za RH ukazuju na tendenciju rasta očekivanog trajanja života do 2070. za 9,0 godina za muškarce i 7,2 godina za žene, dok se u EU očekuje rast od 7,4 godina za muškarce, odnosno 6,1 godina za žene.

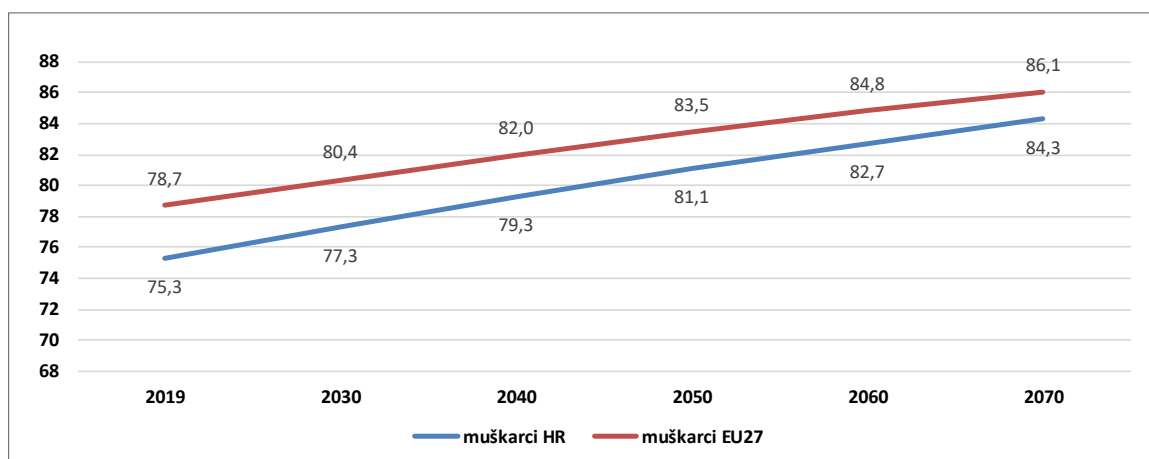
Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, žene



Izvor: Europska komisija



Grafikon 5.4. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci



Izvor: Europska komisija

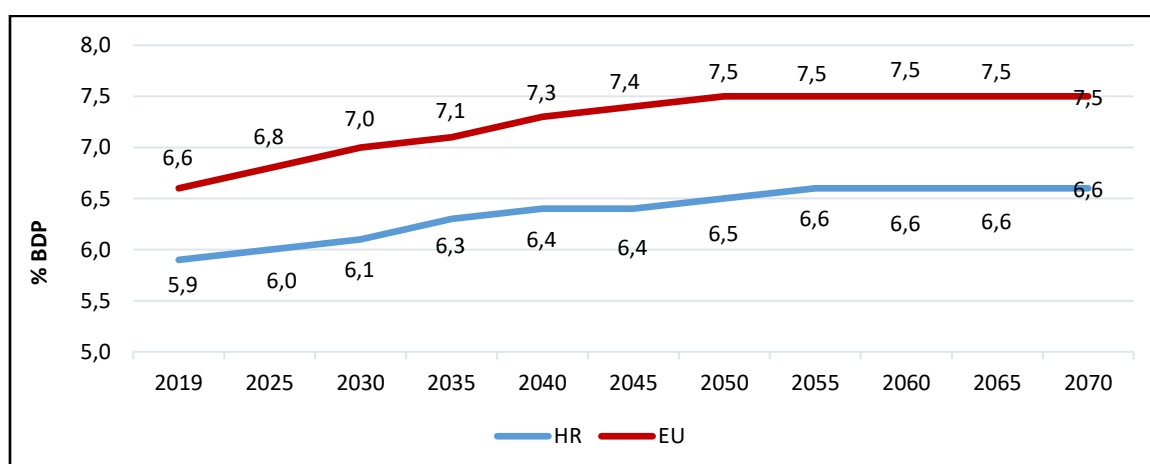
Uspoređujući EU i RH u razdoblju 2019. - 2070., preostali životni vijek u 65. godini života produljit će se i kod žena i kod muškaraca te tako stvoriti snažan pritisak na održivost javnih financija, uključujući i sustav generacijske solidarnosti.

Zdravstveni sustav i socijalna skrb

Rast javne potrošnje za zdravstvenu zaštitu određen je starenjem stanovništva i inovacijama zdravstvenih tehnologija, kao i pandemijom COVID-19. Ovo područje predstavlja izazov u vođenju javnih politika zemlje jer se istovremeno pokušava zajamčiti pristup kvalitetnoj skrbi, ali i osigurati dugoročnu fiskalnu održivost.

Prema Izvješću o starenju 2021, ukupna potrošnja za zdravstvo u RH 2019. godine iznosila je 5,9% BDP-a, što je 0,7 postotnih bodova niže od prosjeka EU. Predviđa se da će do 2070. iznositi 6,6% BDP-a dok će u EU biti na razini od 7,5% BDP-a.

Grafikon 5.5. Potrošnja za zdravstvo (% BDP-a)



Izvor: Europska komisija



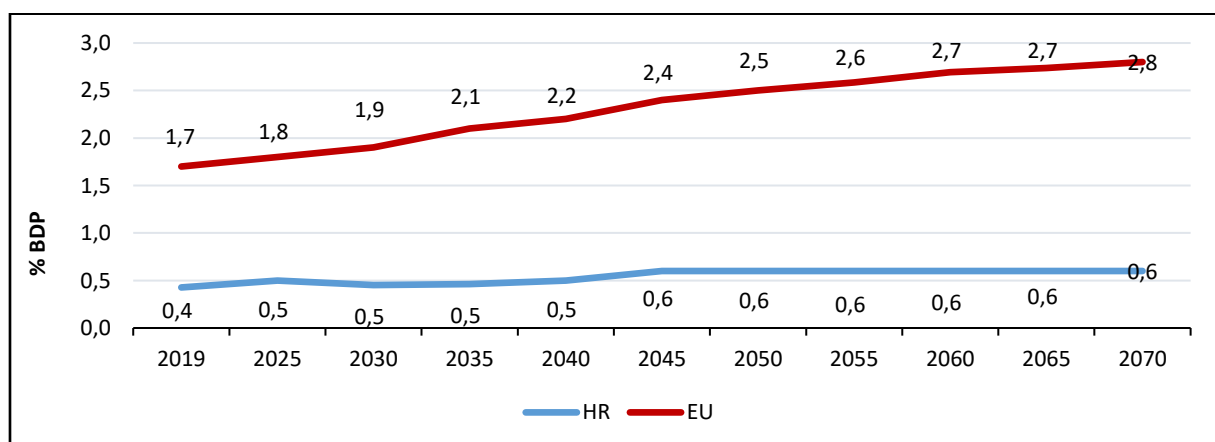
U cilju rješavanja ovih izazova te jačanja otpornosti i održivosti zdravstvenog sustava provest će se niz reformi. Racionalizacijom bolničkog sustava optimizirat će se zdravstvena zaštita i smanjiti prekomjerna potrošnja. Nastavit će se s funkcionalnom integracijom bolnica, jačanjem dnevnih bolnica koje omogućuju suvremeni, ekonomičan i multidisciplinarni način liječenja koji znatno poboljšava kvalitetu zdravstvene zaštite i smanjenjem akutnih stacionarnih kapaciteta u bolnicama kao financijski najskupljeg oblika liječenja, doprinijet će financijskoj stabilizaciji, racionalizaciji i održivosti zdravstvenog sustava. Ponovnom kategorizacijom bolničkih zdravstvenih ustanova postaviti će se transparentna ljestvica izvrsnosti sustava zdravstva. Poseban naglasak stavit će se na jačanje ljudskih resursa i unaprjeđenje uvjeta rada u zdravstvu uz cjeloživotni razvoj stručnih kompetencija.

Unaprjeđenje sustava zajedničke javne nabave lijekova i potrošnog bolničkog materijala, te ostalih nabavnih kategorija, uz primjenu sustava središnje pripreme parenteralnih lijekova i primjenom digitalnog praćenja lijeka, ostvarit će se značajne uštede u potrošnji lijekova u bolnicama. Ojačati će se sustav javnog zdravstva, kao i sustav preventivne medicine i uloga mreže zavoda za javno zdravstvo s posebnim naglaskom na prevenciju i ranu dijagnostiku kroničnih nezaraznih bolesti koje čine najveći dio mortaliteta i morbiditeta, ali i zdravstvena sigurnost stanovništva kroz dobro organiziranu epidemiološku službu. Unaprijedit će se digitalne platforme, registri i baze podataka za prikupljanje i praćenje javnozdravstvenih podataka.

Kroz ulaganja predviđena u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti unaprijedit će se sustav hitne medicinske pomoći i osigurati podizanje potrebnih kompetencija za samostalni rad timovima bez liječnika, kao i osigurati ravnomjerna raspodjela zdravstvenih radnika kroz centralno financiranje specijalizacija doktora medicine na primarnoj razini zdravstvene zaštite i području javnog zdravstva. Temelj zdravstvenog sustava ostaje primarna zdravstvena zaštita, koja će se ojačati ulaganjima za što uspješnije preventivno djelovanje, širenje kurativnih usluga te podizanje kvalitete skrbi kroz kontinuiranu edukaciju.

Javna potrošnja u RH za dugotrajnu skrb je u 2019. iznosila 0,4% BDP-a dok je na razini EU 2019. iznosila 1,7% BDP-a. Predviđa se da će se do 2070. godine minimalno povećati na 0,6% BDP-a, dok će na razini EU iznositi 2,8% BDP-a.

Grafikon 5.6. Potrošnja za dugotrajnu skrb (% BDP-a)



Izvor: Europska komisija

U cilju smanjenja rizika od siromaštva i socijalne isključenosti, posebna pažnja posvećuje se razvoju i dostupnosti socijalnih usluga za posebno osjetljive skupine stanovništva kao i provođenju mjera zapošljavanja i poticanja cjeloživotnog učenja radi prilagodbe potrebama tržišta rada.

Konsolidacija socijalnih naknada u sustavu socijalne skrbi planira se provesti objedinjavanjem postojećih socijalnih naknada usmjerenih ka ublažavanju posljedica siromaštva u jednu naknadu. Na isti način će se objediniti i postojeće socijalne naknade namijenjene zaštiti osobama s invaliditetom. Time će se omogućiti učinkovitije korištenje javnih sredstava, smanjenje nejednakosti, veća transparentnost, kao i administrativno rasterećenje sustava.

U svrhu učinkovitog korištenja sredstava za socijalne naknade omogućit će se obostrana razmjena podataka o socijalnim naknadama između nacionalne i lokalne razine. Navedeno će se ostvariti razvojem IT sustava socijalne zaštite kroz razmjenu podataka o socijalnim naknadama na nacionalnoj i lokalnoj razini kao i izradom web aplikacije koja objedinjuje socijalne naknade i uvjete za njihovo ostvarenje u sustavu socijalne zaštite. Također, provodit će se i mjere u cilju većeg uključivanja radno sposobnih korisnika zajamčene minimalne naknade na tržište rada.

Razvijat će se i usluga socijalnog mentorstva namijenjena korisnicima zajamčene minimalne naknade te teško zapošljivim skupinama korisnika s ciljem povratka ili ulaska na tržište rada, odnosno jačanja socijalnih i životnih vještina te socijalne integracije. Daljnjim razvojem dostatnih i dostupnih usluga u zajednici usmjerenih prema podršci pojedincu i obitelji (savjetovanje i pomaganje, psihosocijalna podrška, rana intervencija, pomoć pri uključivanju u programe odgoja i obrazovanja, pomoć u kući, dnevni boravak i organizirano stanovanje), standardizacijom, unapređenjem i provođenjem mjera obiteljsko-pravne zaštite te osiguravanjem njihove održivosti prevenirat će se ulazak novih korisnika u instituciju i omogućiti daljnji proces deinstitucionalizacije. Nastavit će se i s poboljšanjem dostupnosti integrirane cjelovite skrbi za starije osobe unapređenjem infrastrukture putem izgradnje i opremanja centara za starije osobe.

Mirovinski sustav

Povećanje očekivane životne dobi, uz nepovoljna očekivanja prirodnog prirasta te neto migracije, kao i rast udjela starijih osoba u ukupnoj populaciji, negativno utječu na troškove u mirovinskom sustavu.

U tablicama 5.1. i 5.2. prikazane su dugoročne projekcije prihoda i rashoda u mirovinskom sustavu bazirane na projekcijama EK koje su izrađene za potrebe Izvješća o starenju za 2021, a dopunjene su sukladno ostvarenim prihodima i rashodima za mirovine u 2021. te procjeni BDP-a za 2021. godinu.

Rezultati dugoročnih projekcija za RH za razdoblje 2021. - 2070. pokazuju kako bi se rashodi za mirovine iz prvog stupa trebali postupno smanjivati s 10,1% BDP-a u 2021. na 9,5% BDP-a u 2070. godini.

S obzirom da se u projiciranom razdoblju očekuje postupno povećanje udjela doprinosa za mirovinsko osiguranje uplaćenih u prvi stup s 5,9% u 2021. na 7,1% do 2030., a nakon toga stabilan udio sve do 2070. godine, transferi iz državnog proračuna za pokrivanje manjka postupno će se smanjivati s trenutnih 4,2% na oko 2,4% BDP-a do 2070. godine. Rashodi za mirovine iz drugog stupa trebali bi se postupno povećavati na 0,4% do 2070., što znači da bi se ukupni rashodi za mirovine iz prvog i drugog stupa smanjili s 10,1% u 2021. na 9,8% BDP-a u 2070. godini.



Tablica 5.1. Rashodi za mirovine i mirovinski doprinosi u razdoblju 2021. - 2070. (% BDP-a)

Rashodi za mirovine	2021.*	2030.	2040.	2050.	2060.	2070.
Rashodi I. mirovinskog stupa	10,1	11,0	10,4	9,9	9,7	9,5
Rashodi II. mirovinskog stupa	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
Ukupni rashodi mirovinskog sustava	10,1	11,1	10,7	10,2	10,0	9,8
Mirovinski doprinosi	2021.*	2030.	2040.	2050.	2060.	2070.
Doprinosi uplaćeni u I. stup	5,9	7,1	7,2	7,1	7,1	7,1
Doprinosi uplaćeni u II. stup	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
Ukupno uplaćeni doprinosi	7,6	8,9	9,0	9,0	8,9	8,9

*Napomena: Podaci za 2021. prikazani su sukladno ostvarenim prihodima i rashodima za mirovine u Državnom proračunu RH za 2021. te procjeni BDP-a za 2021. koju je objavio DZS, dok su za razdoblje 2022. - 2070. korištene stope rasta BDP-a iz Izvješća o starenju za 2021.

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava

Prema projekcijama dugoročnih kretanja u mirovinskom sustavu, sljedećih nekoliko godina može se očekivati blagi porast ukupnog broja osiguranika, prvenstveno zbog očekivanog rasta zaposlenosti. U dugoročnom razdoblju će prevladati utjecaj nepovoljnijih demografskih kretanja i smanjenog broja stanovnika u mlađim dobnim skupinama, što će uzrokovati postupni pad ukupnog broja osiguranika.

S druge strane, postoje važni faktori koji će troškove mirovinskog sustava u budućnosti smanjivati. Naime, s obzirom na funkcioniranje obveznog drugog mirovinskog stupa od 2002., od 2030. godine značajno će se povećati broj umirovljenika koji će primati osnovnu mirovinu iz prvog stupa i mirovinu iz drugog stupa. To znači da će se rashodi za mirovine isplaćene iz prvog stupa postupno sve više smanjivati. Mirovine ostvarene iz prvog i drugog mirovinskoga stupa bile su niže u odnosu na mirovine ostvarene samo iz prvog mirovinskoga stupa s dodatkom na mirovinu, te je stoga mirovinskom reformom iz 2019. godine, između ostalog, uveden i dodatak na mirovinu osiguranicima prvog mirovinskog stupa koji su obvezno osigurani i u drugom mirovinskom stupu. Na taj način se smanjuje razlika u visini mirovine za korisnike iz oba obvezna mirovinska stupa u odnosu na mirovine ostvarene samo u prvom stupu i time utječe na primjerenost njihovih mirovina.

Ključna mjera za poboljšanje učinkovitosti mirovinskog sustava je poticanje dužeg ostanka u svijetu rada, što se postiglo proširenjem kruga korisnika koji mogu raditi i primati mirovinu, te izjednačavanjem dobi za odlazak u prijevremenu starosnu i starosnu mirovinu za žene i muškarce na 60, odnosno 65 godina života od 2030. godine.

U Tablici 5.2. nalaze se projicirane vrijednosti rashoda za pojedine vrste mirovina, prema kojima se očekuje blago povećanje izdataka za starosne i prijevremene starosne mirovine do 2030. godine, nakon čega slijedi njihovo smanjivanje uslijed značajnijeg udjela isplata mirovina iz drugog mirovinskog stupa. Na postupno smanjivanje udjela mirovinskih rashoda u BDP-u utječe i valoriziranje i usklađivanje (indeksacija) mirovina iz prvog stupa prema rastu plaća i potrošačkih cijena u omjeru 70:30.

Projicirano je znatno smanjenje broja korisnika invalidskih mirovina do 2070. godine, što je rezultat strožih kriterija za ostvarivanje prava na invalidsku mirovinu. Veliki udio invalidskih mirovina posljedica je blažih kriterija za ostvarivanje invalidske mirovine u proteklom razdoblju, kao i relativno velikog broja invalidskih mirovina hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata. Od 2015. godine invalidske mirovine se prevode u starosne mirovine kad korisnik doživi dob za odlazak u starosnu mirovinu, što je rezultiralo padom rashoda za invalidske mirovine i povećanjem rashoda za starosne mirovine u odnosu na



prijašnje razdoblje. Udio rashoda za obiteljske mirovine će isto tako postupno padati, prvenstveno zbog demografskih trendova i povećanja stope zaposlenosti žena.

Tablica 5.2. Rashodi prvog mirovinskog stupa u razdoblju 2021. - 2070. (% BDP-a)

Vrste mirovine	2021.*	2030.	2040.	2050.	2060.	2070.
Rashodi I. mirovinskog stupa	10,1	11,0	10,4	9,9	9,7	9,5
Starosne i prijevremene mirovine	6,8	7,9	7,7	7,5	7,5	7,4
Invalidske mirovine	1,7	1,4	1,1	0,8	0,7	0,7
Obiteljske mirovine	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4

**Napomena: Podaci za 2021. prikazani su sukladno ostvarenim prihodima i rashodima za mirovine u Državnom proračunu RH za 2021. te procjeni BDP-a za 2021. koju je objavio DZS, dok su za razdoblje 2022. - 2070. korištene stope rasta BDP-a iz Izvješća o starenju za 2021.*

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava



6. KVALITETA JAVNIH FINACIJA

6.1. Strateški okvir

Tijekom 2022. godine Vlada RH planirala je nastavak saniranja zdravstvenih i društveno-ekonomskih posljedica pandemije koronavirusa te intenziviranje obnove potresom pogođenih područja Zagreba, Petrinje i okolice. No, pojavili su se i novi izazovi u obliku geopolitičkih prestrojavanja, nastavku poremećaja u opskrbnim lancima, nestabilnostima financijskog tržišta, a sve se to događa u kontekstu rastućih inflatornih pritisaka, što rezultira snažnim izazovima u kreiranju ekonomskih politika.

Tako će se na prihodnoj strani provoditi mjere usmjerene ka pravednom i učinkovitom prikupljanju javnih prihoda, suradnji Porezne uprave s građanima i poduzetnicima te razvoju jednostavnijeg i socijalno pravednijeg poreznog sustava koji se uspješno prilagođava promjenjivim tržišnim okolnostima.

Na rashodnoj strani ulagat će se naponi u svrhu kontinuiranog poboljšanja proračunskog okvira i srednjoročnih projekcija te djelotvornoj raspodjeli ograničenih proračunskih sredstava koja će doprinijeti održivoj fiskalnoj konsolidaciji. Velika pozornost posvetit će se kvalitetnim javnim investicijama koje jačaju potencijalni rast, posebice putem projekata financiranih sredstvima Nove generacije EU te strukturnih fondova.

6.2. Mjere na prihodnoj strani proračuna

Promjene u oporezivanju porezom na dodanu vrijednost

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost¹¹ stupio je na snagu 1. travnja 2022., a njime je propisano smanjenje stope PDV-a s 25% na 5% odnosno 13% za određena dobra i usluge. Tako se na 5% smanjuje PDV za dječju hranu, jestiva ulja i masti, maslac i margarin, žive životinje, svježe meso i kobasice, živu i svježu ribu, rakove, povrće, voće, jaja i sjemenje, gnojiva i pesticide, hranu za životinje, ali i ulaznice za koncerte, sportska i kulturna događanja.

Trajno se proširuje primjena snižene stope PDV-a od 13% za isporuku prirodnog plina i grijanja iz toplinskih stanica, ogrjev, pelet, briket i sječku te menstrualne potrepštine. K tome, u razdoblju od 1. travnja 2022. do 31. ožujka 2023. isporuka plina obračunavat će se po stopi PDV-a od 5%.

Promjene u poreznom tretmanu trošarina

Vlada RH donijela je Uredbu o izmjeni Uredbe o visini trošarina na energente i električnu energiju, kojom se snižava visina trošarina za 40 lipa po litri bezolovnog motornog benzina te za 20 lipa po litri dizelskog goriva na razdoblje od 90 dana. Donesena je i Uredba o utvrđivanju najviših maloprodajnih

¹¹ Narodne novine, broj 39/2022



cijena naftnih derivata, kojom su na razdoblje od 90 dana utvrđene premije energetskih subjekata za motorne benzine i dizelska goriva u iznosu od 0,75 kn/1 te plavi dizel u iznosu od 0,5 kn/1. Najviše maloprodajne cijene propisane ovom Uredbom primjenjuju se stoga samo za naftne derivate bez dodanih multifunkcionalnih aditiva (eurosUPER 95, euroDIZEL, plavi dizel), dok se za benzine s više oktana te sva tzv. „premium“ goriva, cijene i dalje mogu formirati slobodno.

6.3. Mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna

Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja

Državni proračun, proračuni JLP(R)S te proračunski i izvanproračunski korisnici utvrđeni Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika obveznici su predaje financijskih izvještaja sukladno Zakonu o proračunu i Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

Financijski izvještaji obveznika proračunskog računovodstva predavali su se Financijskoj agenciji, kao instituciji ovlaštenoj za prikupljanje i obradu podataka iz financijskih izvještaja, zaključno s godišnjim financijskim izvještajima za 2021. godinu.

S obzirom na potrebu direktnog pristupa podacima iz financijskih izvještaja, posebno u kontekstu sve složenijih zahtjeva od strane EUROSTAT-a (statističko tijelo EU) i ostalih institucija na razini EU, 2018. je pokrenut projekt „Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja“, u okviru kojeg je izrađena nova aplikacija – Financijsko izvještavanje u sustavu proračuna i Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika (RKPF1). Ona podržava prikupljanje i obradu financijskih izvještaja obveznika proračunskog računovodstva i upravljanje podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Slijedom navedenog, sustav za informatičku podršku FINA-e zamjenjuje se novom web aplikacijom Ministarstva financija.

Aplikacija je puštena u rad početkom ožujka 2022., a prvi financijski izvještaji putem nove aplikacije prikupljeni su za prvo izvještajno razdoblje u 2022., tj. za razdoblje od 1. siječnja do 31. ožujka 2022. Financijski izvještaji predaju se na obrascima u MS Excel formatu koji se učitava direktno u aplikaciju.

Važan dio aplikacije čini i Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika koji sadrži popis svih proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika koji su ujedno i obveznici predaje financijskih izvještaja, s njihovim ključnim podacima. U okviru nove aplikacije JLP(R)S-ima, proračunskim i izvanproračunskim korisnicima bit će omogućen izravan pregled podataka iz Registra. Isto tako, sve aktivnosti vezane uz Registar (upis novog korisnika, izmjene podataka i brisanje korisnika iz Registra) odvijat će se putem aplikacije u formi obrazaca propisanih relevantnim Pravilnikom, ali bez uporabe papirnatih obrazaca.

S obzirom broj izvanproračunskih korisnika državnog proračuna prve skupine¹², koji su organizacijski izvan proračuna, javila se potreba za moderniziranjem i ujednačavanjem načina izrade i pripreme

¹² Izvanproračunski korisnici državnog proračuna prve skupine su: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatske vode, Hrvatske ceste d.o.o., Centar za restrukturiranje i prodaju, Fond za zaštitu okoliša i energetsku



financijskih planova te izvještaja o njihovom izvršavanju, a posljedično time i poboljšanjem financijskog planiranja te alokacije javnih sredstava. U tijeku je finalno testiranje aplikativnog rješenja za financijsko planiranje izvanproračunskih korisnika te se prvo korištenje aplikacije očekuje prilikom izrade polugodišnjeg izvršenja financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu.

Osim toga, uspostavlja se i platforma za otvorene proračunske podatke JLP(R)S koja bi omogućila implementaciju i uspostavu sustava za unos, prihvata i javnu objavu proračunskih podataka (planova i izvršenja proračuna, evidencije isprava te svih isplata) u svim JLP(R)S. Navedena aktivnost provodi se u sklopu realizacije reformskih mjera sadržanih u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti. Pripremljen je i prvi nacrt tehničkih specifikacija te se do kraja 2022. godine planira izgradnja i testiranje sustava u suradnji sa Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva i APIS IT-om d.o.o., a do kraja 2023. godine i implementacija sustava u svim JLP(R)S.

U tijeku je i provedba projekta „Jačanje sustava fiskalne odgovornosti i sustava unutarnjih kontrola“, financiranog iz Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali, a čiji je cilj uspostava novog informacijskog sustava za prikupljanje i obradu podataka iz Izjava o fiskalnoj odgovornosti. Novi informacijski sustav osigurat će, između ostaloga, ispunjavanje Upitnika i dostavu Izjava i propisanih priloga u centralnu bazu podataka, kreiranje i čuvanje Izjava o fiskalnoj odgovornosti u elektroničkom formatu, praćenje trendova kroz godine te bržu i kvalitetniju analizu i obradu zaprimljenih podataka kao i ažurno izvještavanje Vlade RH. U 2022. godini se planira, temeljem izrađene tehničke i funkcionalne specifikacije za razvoj IT sustava, provesti otvoreni postupak javne nabave, zaključiti ugovor s odabranim dobavljačem i započeti s poslovnom analizom i uspostavom informacijskog sustava. Do svibnja 2023. godine se planira da informacijski sustav bude uspostavljen, funkcionalno testiran te da se provede program osposobljavanja obveznika predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti za primjenu IT sustava.

Svi navedeni projekti omogućit će učinkovitije upravljanje poslovnim procesima, veću transparentnost i u konačnici veću učinkovitost financijskog i statističkog izvještavanja.

Fiskalna procjena zakona, drugih propisa i akata strateškog planiranja

Novim Zakonom o proračunu, a sa svrhom učinkovitijeg upravljanja ograničenim sredstvima državnog proračuna, dosadašnja obveza izrade fiskalne procjene posljedica zakona, drugih propisa i akata strateškog planiranja, koje usvaja Vlada RH za proračun proširena je na amandmane i na službena tumačenja kolektivnih ugovora. Naime, proračunski korisnici državnog proračuna koji su predlagatelji zakona prije prihvaćanja amandmana na prijedloge zakona koji se podnose Saboru, a kojima se mijenja fiskalna procjena u odnosu na procjenu danu uz prijedlog zakona, dužni su dostaviti novu fiskalnu procjenu Ministarstvu financija. Također, predstavnici Vlade u tijelu nadležnom za tumačenje kolektivnih ugovora, čijim se službenim tumačenjima mijenja fiskalna procjena provedbe kolektivnog ugovora u odnosu na fiskalnu procjenu danu prije donošenja zaključka o prihvaćanju kolektivnih ugovora, odnosno njegovih izmjena, dopuna ili dodataka, obvezni su prije izjašnjavanja o službenom

učinkovitost, Hrvatska agencija za osiguranje depozita, Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske željeznice Infrastruktura d.o.o. i Hrvatske željeznice Putnički prijevoz d.o.o.

tumačenju pribaviti od nadležnog proračunskog korisnika državnog proračuna iz čijeg je djelokruga kolektivni ugovor novu fiskalnu procjenu koja mora uključivati i mišljenje Ministarstva financija.

Također, proračunski korisnici dužni su izraditi procjenu fiskalnog učinka i za pravilnike i druge propise koje Vlada ne usvaja, a koji se donose na temelju zakona, drugih propisa i akata strateškog planiranja, ako isti imaju fiskalni učinak što do sada nisu bili obvezni.

U skladu s navedenim u izradi je Uredba o postupku davanja iskaza o procjeni fiskalnog učinka kojom će se ojačati procjena fiskalnog učinka kao bitnog alata za usvajanje fiskalno provedivih propisa/akata planiranja uz istovremeno pojednostavljenje postojećeg sustava procjene fiskalnog učinka.

Naknadna analiza rashoda i izdataka

Donošenjem novog Zakona o proračunu, od početka 2022. naknadna analiza fiskalno značajnih programa, aktivnosti i/ili projekata državnog proračuna odnosno financijskih planova izvanproračunskih korisnika postala je i formalno integralni dio proračunskog procesa. Sadržavat će i preporuke za poboljšanje učinkovitosti i utemeljenosti trošenja proračunskih sredstava, pri čemu će se posebna pozornost posvetiti opravdanosti provedbe, troškovnoj svrhovitosti, optimizaciji i održivosti rezultata. Ovakve analize stoga će doprinijeti kontinuiranom poboljšanju proračunskog okvira i srednjoročnih projekcija, djelotvornoj raspodjeli ograničenih proračunskih sredstava te kvalitetnoj fiskalnoj konsolidaciji. Tijekom 2021., u okviru Programa potpore strukturnim reformama EK (SRSP), vanjski stručnjaci u suradnji s Ministarstvom financija napravili su sveobuhvatnu analizu odabranih aktivnosti u resoru vodnog gospodarstva i zaštite okoliša. Također, u 2021. godini provedena je i potrebna odgovarajuća izobrazba djelatnika Ministarstva financija i ostalih ministarstava za potrebe provođenja naknadne evaluacija učinka programa, aktivnost i projekata proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Zakonom o proračun definirano je kako će svake godine do 31. ožujka ministar financija donositi godišnji plan provođenja navedenih analiza, a Ministarstvo financija će o njihovim rezultatima dostavljati izvješće Vladi RH do kraja tekuće godine. Za potrebe provedbe ovakvih analiza, bit će moguće osnivati i odgovarajuće radne skupine. Slijedom navedenog 30. ožujka 2022. ministar financija donio je Odluku o donošenju godišnjeg plana provođenja naknadnih analiza rashoda i izdataka u 2022. godini. U spomenutom razdoblju provest će se naknadne analize učinkovitosti financiranja i potrošnje javnih instituta u RH za razdoblje 2019.-2021. godine. Nastavno na ovu Odluku donesena je i Odluka o osnivanju međuresorne radne skupine čiji su članovi predstavnici Ministarstva financija, Ministarstva znanosti i obrazovanja i Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, a koji će sudjelovati u provođenju prethodno spomenute analize.



7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA

7.1. Zakon o proračunu

Na svojoj sjednici 15. prosinca 2021., Hrvatski sabor donio je Zakon o proračunu koji je stupio na snagu 1. siječnja 2022. Prethodni Zakon o proračunu najvećim je dijelom ostvario prvotne ciljeve uključujući fiskalnu disciplinu koja je preduvjet makroekonomske stabilnosti, no potreban je daljnji razvoj institucionalnog okvira koji će biti više usmjeren i na osiguranje strateške alokacije sredstava, učinkovitije pružanje javnih usluga te povećanje transparentnosti. Novi Zakon ujedno je usklađen sa zahtjevima Direktive Vijeća 2011/85 EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica te s ponajboljom europskom i međunarodnom praksom u dijelu zaduživanja i upravljanja javnim dugom.

U usporedbi s prethodno važećim Zakonom o proračunu, najvažnije promjene prisutne su u 3 područja: proračunsko planiranje i donošenje proračuna, izvršenje proračuna vezano uz kontrolu rashoda kao i zaduživanje JLPRS te uspostava učinkovitijeg sustava financijskog i statističkog izvještavanja. Ključne novine iznose se u nastavku teksta.

Detaljnije se **definiiraju proračunski i izvanproračunski korisnici**, što je posebice važno u kontekstu obveza RH prema EU u procesu planiranja i izvještavanja o izvršenju proračunu prema statističkoj metodologiji ESA 2010. Proračunskim korisnicima osnivač je RH ili JLP(R)S ili su dio ustanove/tijela čiji su osnivači RH ili JLP(R)S. Izvanproračunski korisnici se svrstavaju u 2 skupine od kojih se na jednu primjenjuju pojedine odredbe zakona gotovo istovjetno proračunskim korisnicima, dok se za drugu skupinu propisuje samo obveza dostave određenih podataka. Drugim riječima, prvoj skupini pripadaju ustanove, trgovačka društva i pravne osobe koje nisu proračunski korisnici, ali im je osnivač/vlasnik RH ili JLP(R)S ili u njima imaju odlučujući utjecaj te se u opći proračun uključuju prema načinu financiranja. Također se prema pravilima ESA 2010 metodologije razvrstavaju u sektor opće države. U drugu skupinu uključuju se oni izvanproračunski korisnici koji pripadaju sektoru opće države samo prema pravilima ESA 2010 metodologije.

Nadalje, ukida se obveza izrade strateških planova za ministarstva i druga državna tijela zbog uvođenja izrade provedbenog programa temeljem Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem RH. Isto tako, ukida se i obveza izrade plana razvojnih planova za JLP(R)S zbog uvođenja novih akata strateškog planiranja, a uvodi se i obrazloženje proračuna koje će sadržavati prikaz proračunskih aktivnosti i projekata s ciljevima i pokazateljima uspješnosti.

Preciznije se uređuje sadržaj programa konvergencije koji definira makroekonomski i fiskalni okvir RH u srednjoročnom razdoblju, a čijom izradom započinje **proračunski proces**. Spomenuti okvir sada uključuje pretpostavke i osnovne parametre na temelju kojih se izrađuju makroekonomske projekcije, usporedbu makroekonomskih projekcija s posljednje dostupnim projekcijama Europske komisije, projekcije po vrstama prihoda i rashoda proračuna opće države na temelju fiskalnih učinaka nepromijenjenih politika i predviđenih srednjoročnih politika, višegodišnje proračunske ciljeve iskazane pokazateljima manjka, odnosno viška proračuna opće države, javnog duga odnosno duga opće države i rashoda proračuna opće države koji moraju biti usklađeni s fiskalnim pravilima iz zakona kojim se uređuje fiskalna odgovornost kao i prikaz manjka, odnosno viška te duga jedinica koje se sukladno pravilima statističke metodologije ESA 2010 razvrstavaju u sektor opće države, a imaju



značajan utjecaj na kretanje manjka odnosno viška proračuna opće države i duga opće države. Na taj način se razrađuje sadržaj u dijelu makroekonomskog i fiskalnog okvira i time u potpunosti usklađuje s Direktivom Vijeća 2011/85/EU.

Nadalje, utvrđuje se kako temeljem programa konvergencije Vlada donosi Odluku o proračunskom okviru za naredno trogodišnje razdoblje umjesto dosadašnjih smjernica ekonomske i fiskalne politike te se također propisuje njen sadržaj (odgovarajuća visina rashoda proračunskih korisnika odnosno visina manjka/viška izvanproračunskih korisnika). Na osnovu spomenute Odluke Ministarstvo financija izrađuje uputu za izradu prijedloga državnog proračuna te je dostavlja ministarstvima koja potom šalju svoju uputu za izradu i dostavu prijedloga financijskih planova korisnicima iz svoje nadležnosti. Prema novom Zakonu, u proračunski proces uključuje se i izrada nacрта proračunskog plana koji će Vlada po ulasku RH u europodručje morati dostavljati EK najkasnije do 15. listopada svake godine u svrhu koordinacije ekonomske politike zemalja članica.

Uz uvođenje obrazloženja kao sastavnog dijela proračuna, propisuje se i njegov sadržaj. Uvodi se i obveza proračunskim korisnicima koji su predlagatelji zakona da prije prihvaćanja **amandmana** na prijedloge zakona podnesene Saboru, a u kojima se mijenja fiskalna procjena iz prijedloga zakona prethodno dostavljenog Vladi, izrade i dostave novu procjenu Ministarstvu financija. Slična obveza uvodi se i za tijelo nadležno za tumačenje kolektivnih ugovora ako se istim mijenja prethodno usvojena fiskalna procjena. Novost je i da Sabor donosi proračun za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće 2 proračunske godine na razini skupine ekonomske klasifikacije (dok se prethodno donosio na razini podskupine).

Za JLP(R)S uvodi se obveza izrade **višegodišnjeg plana uravnoteženja** (koji se donosi uz proračun tj. financijski plan) ukoliko postoje veliki preneseni manjkovi ili viškovi s kojima se ne može uravnotežiti proračun tj. financijski plan u jednoj godini.

Kako bi se kvalitetnije pripremili i efikasnije provodili **projekti sufinancirani EU sredstvima**, jača se fleksibilnost proračunskog sustava kroz niz novina. Omogućava se i preraspodjela sredstava unutar izvora financiranja opći prihodi i primici najviše do 15% na razini skupine ekonomske klasifikacije donesene od strane Sabora ili predstavničkog tijela JLP(R)S ako se time povećavaju sredstva za učešće u EU projektima. Uvodi se posebni izvještaj o korištenju sredstava EU fondova unutar godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna, a način planiranja, evidentiranja i izvještavanja o EU sredstvima utvrdit će se pravilnikom. Također se unapređuju procedure vezano uz preugovaranje, povrat nepravilno utrošenih EU sredstava kao i način izvršavanja povrata.

Uvodi se i bolja kontrola nad stvaranjem **višegodišnjih ugovornih obveza**. Tako je za preuzimanje obveza po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje u sljedećim godinama, uključujući i preuzimanje obveza po višegodišnjim ugovorima za EU projekte, potrebna Odluka Vlade na koju je prethodno suglasnost dalo Ministarstvo financija ako vrijednost ugovora prelazi iznos utvrđen zakonom o izvršavanju državnog proračuna.

U svrhu **unapređenja transparentnosti**, proračunski i izvanproračunski korisnici te JLP(R)S obvezni su javno objavljevati proračunske dokumente te informacije o trošenju proračunskih sredstava na svojim mrežnim stranicama pri čemu informacije trebaju biti lako dostupne i pretražive. Ministarstvo financija i JLP(R)S dužni su objavljevati i vodiče za građane o proračunskim dokumentima. Uređuje se i objava



statističkih informacija u skladu sa zahtjevima za proračunske okvire država članica EU od strane relevantnih tijela u RH.

Uvodi se **obveza izvještaja o izvršenju financijskog plana** za sve proračunske korisnike. Nadalje, sadržaj polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna i proračuna JLPRS usklađuje se s novim sadržajem proračuna. Novina je i prethodno spomenuti izvještaj o korištenju sredstava fondova EU kao dio godišnjeg izvještaja, dok se za JLP(R)S uvodi i godišnji izvještaj o provedbi višegodišnjeg plana uravnoteženja. U godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna uvodi se i posebni izvještaj o ostvarenim prihodima i rashodima proračuna opće države prema kategorijama prihoda i rashoda definiranim ESA 2010 metodologijom u odnosu na planirane prihode i rashode iz programa konvergencije. Ministarstva i JLPRS postaju obvezni donositi akte kojima će se urediti ostvarivanje i korištenje nenamjenskih donacija te vlastitih prihoda njihovih korisnika. Dodatno se razrađuju uvjeti po kojima se prihodi proračuna klasificiraju kao namjenski.

Uvodi se i obveza Ministarstva financija za izradom **naknadne analize učinkovitosti i opravdanosti** provedbe programa, aktivnosti i/ili projekata odnosno pojedinih vrsta rashoda i izdataka proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Ova analiza treba sadržavati i preporuke za poboljšanje učinkovitosti trošenja proračunskih sredstava. Utvrđuje se i procedura planiranja i izvršavanja proračuna u **okolnostima krize odnosno katastrofe** kojom se omogućuje veća fleksibilnost kod raspodjele i trošenja proračunskih sredstava.

Novim Zakonom objedinjuju se odredbe o **državnim jamstvima** do sada sadržane u raznim aktima. Podrobnije se propisuje postupak davanja državnih jamstava, njihove izmjene i dopune, nadzor i praćenje provedbe ugovora o kreditu ili zajmu s državnim jamstvom, uključujući i ocjenu utjecaja na javne financije.

Omogućuje se i **zaduživanje JLP(R)S** za kapitalne pomoći trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu, u svrhu realizacije investicija sufinanciranih putem fondova EU ili uređenih posebnim propisima. Omogućuje se njihovo zaduživanje i u svrhu povrata neprihvatljivih troškova sufinanciranih kroz EU fondove. Precizno se uređuje i visina, definicija te obuhvat ukupne godišnje obveze JLP(R)S vezano uz projekte sufinancirane sredstvima EU. Također se olakšava refinanciranje i reprogramiranje postojećih kredita i zajmova.

Tijekom 2022. godine, Ministarstvo financija će sukladno odredbama novog Zakona o proračunu i u svrhu daljnjeg unapređenja proračunskih procesa, uključujući unapređenje praćenja EU tijekom, izraditi niz podzakonskih propisa s detaljnijom razradom postupanja u procesima planiranja i izvršavanja proračuna, računovodstva, financijskog izvještavanja.

7.2. Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj

Iskustva država članica koje su uvodile euro upućuju da se, u pravilu, u razdoblju koje prethodi uvođenju eura donosi zakon koji uređuje opća pitanja povezana s uvođenjem eura te da se mijenjaju pojedini zakoni i drugi propisi koji sadrže odredbe povezane s postojećom nacionalnom valutom. Za



takav se pristup odlučila i RH te je tijekom 2021. godine Koordinacijski odbor za zakonodavne prilagodbe pripremio tekst Nacrta prijedloga zakona o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona). Usvajanje Zakona očekuje se u svibnju 2022. godine.

Uvodne odredbe

U ovom dijelu Prijedloga zakona predviđeno je da će, nakon što Vijeće EU donese odluku o usvajanju eura u RH i nakon što bude poznat fiksni tečaj konverzije, Vlada RH donijeti odluku kojom će objaviti: dan uvođenja eura, fiksni tečaj konverzije, razdoblje dvojnog optjecaja i razdoblje dvojnog iskazivanja. Dakle, tom odlukom Vlade RH pokrenut će se provedba aktivnosti utvrđenih u Prijedlogu zakona.

Prijedlogom zakona utvrđeno je i pet osnovnih načela: načelo zaštite potrošača, načelo zabrane neopravdanog povećanja cijena, načelo neprekidnosti pravnih instrumenata, načelo učinkovitosti i ekonomičnosti te načelo transparentnosti i informiranosti.

Iznosi navedeni u kunama u pravnim instrumentima (dokumenti s pravnim učinkom, podzakonski propisi i registri) od dana uvođenja eura smatrat će se iznosima u eurima uz primjenu fiksnog tečaja konverzije i sukladno pravilima za preračunavanje i zaokruživanje iz Prijedloga zakona.

Opskrba i zamjena gotovog novca kune za gotov novac euro i dvojni optjecaj

Poseban dio Prijedloga zakona posvećen je **zamjeni gotovog novca** kuna za gotov novac eura. Zamjena će biti moguća u bankama, poslovnica Financijske agencije (FINA) i HP Hrvatske pošte d.d. i to tijekom 12 mjeseci od dana uvođenja eura, a nakon toga bit će moguće kune u eure zamijeniti u Hrvatskoj narodnoj banci i to novčanice bez vremenskog ograničenja, a kovanice tijekom naredne tri godine. Bez naknade će se moći zamijeniti 100 novčanica kuna i 100 kovanica kuna po jednoj transakciji, a za više od toga će biti zaračunata naknada. Tijekom tih 12 mjeseci od dana uvođenja eura bit će moguće bez naknade zamijeniti gotov novac uz istovremenu uslugu pologa na račun u euru.

Nakon dana uvođenja eura u prvih 14 dana u optjecaju će prilikom transakcija gotovim novcem istodobno biti korištene kuna i euro kao zakonsko sredstvo plaćanja. Tijekom razdoblja dvojnog optjecaja primatelj plaćanja će u trenutku naplate biti dužan prihvatiti do 50 komada kovanica kune u jednoj transakciji i odgovarajući broj novčanica kune (u gotovini do 75.000 kuna, a povrh tog iznosa preko računa u kreditnoj instituciji). Iznimno, ako primatelj plaćanja nije u mogućnosti ostatak iznosa vratiti u gotovom novcu eura, ostatak može vratiti u gotovom novcu kune i gotovom novcu eura ili samo gotovom novcu kune.

Mjere za zaštitu potrošača od neopravdanog podizanja cijena

U svrhu zaštite potrošača od neopravdanog podizanja cijena, uvodi se **razdoblje dvojnog iskazivanja cijena** na način da su istovremeno istaknuti u kunama i u euru. Razdoblje dobrovoljnog dvojnog iskazivanja počinje od dana kad se bude znao fiksni tečaj konverzije. Obvezno dvojno iskazivanje je razdoblje koje započinje prvog ponedjeljka u mjesecu nakon mjeseca u kojem će proteći trideset dana od dana objave odluke Vijeća EU o usvajanju eura i uredbe Vijeće EU kojom će biti utvrđen fiksni tečaj konverzije. Razdoblje obveznog dvojnog iskazivanja završava 12 mjeseci nakon uvođenja eura. Dakle, pod pretpostavkom da će navedene odluka i uredba Vijeća EU biti donesene u srpnju 2022. godine, rok



od 30 dana će proteći u kolovozu i obveza dvojnog iskazivanja će nastupiti prvog ponedjeljka u rujnu, tj. 5. rujna 2022.

Izrijekom se propisuje koji subjekti imaju obvezu dvojnog iskazivanja prema potrošačima. Osim obveze dvojnog iskazivanja za potrošačke ugovore, propisuje se i obveza dvojnog iskazivanja i za izdavanja akata tijela javne vlasti, ali i prilikom dostave isprave o isplati plaće i drugih naknada, primjerice jubilarne nagrade, regresa, božićnice i slično), kako bi svi na transparentan i prikladan način bili upoznati s budućom službenom valutom.

Predviđene su i određene iznimke i to za situacije gdje dvojno iskazivanje nije primjereno iz praktičnih razloga ili bi uzrokovalo nerazmjerno visoke troškove naspram koristi za potrošača (primjerice prodaja putem automata, na štandovima, OPG-ovi, kiosci, pokretna prodaja, proizvodni objekti, prigodna prodaja, u prostorijama objekata s drugom namjenom) ili poslovne subjekte (npr. slijedom tehničke prilagodbe postojećeg softvera ili nabave novih uređaja). Iznimke su dozvoljene i kad je cijena u kunama već istaknuta na samoj robi te bi ponovno tiskanje/puštanje u promet takvih artikala s dvojno iskazanim cijenama predstavljalo nepotreban i prekomjeran trošak. No, i u slučaju tih iznimaka od obveze dvojnog iskazivanja za određene poslovne subjekte, oni i dalje imaju obvezu dvojno iskazivati cijene na računu koji ispostavljaju potrošačima. Obveza dvojnog iskazivanja postojat će i za poslodavce kod iskaza plaće i drugih isplata temeljem radnog odnosa, za tijela javne vlasti u pojedinačnim aktima koje donose, za naručitelje u ugovoru o djelu i u autorskopravnom ugovoru, za Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje ili drugi subjekt koji dostavlja obavijest o mirovinskim primanjima i u prijedlogu za ovrhu te u rješenju o ovrsi. Institucije u financijskom sektoru također će biti dužne dvojno iskazati bitne informacije navedene u Prijedlogu zakona, a koje su bitne za potrošača.

Načelo zabrane neopravdanog podizanja cijena ne primjenjuje se mehanički već prema okolnostima pojedinog slučaja. Prijedlogom zakona detaljno su razrađene odredbe o nadzornim tijelima i odredbe o postupanju vezano uz nadzor. Odabran je princip postupanja po načelu oportuniteta, dakle prvo upozorenje, a tek ako se uočene nepravilnosti ne otklone sankcioniranje tj. pokretanje odgovarajućih postupaka. Također, svaki poslovni subjekt koji posluje u izravnom odnosu s potrošačima bit će pozvan da se pridruži inicijativi Etičkog kodeksa¹³ s ciljem ispravnog preračunavanja i iskazivanja cijena i drugih novčanih iskaza vrijednosti, bez neopravdanog povećanja maloprodajnih cijena.

Primjena načela neprekidnosti pravnih instrumenata - preračunavanje sredstava na računima te depozita, kredita i vrijednosnih papira

Uvođenje eura neće utjecati na valjanost postojećih pravnih instrumenata u kojima se navodi kuna - **načelo neprekidnosti pravnih instrumenata**. U tom smislu u Prijedlogu zakona razrađena su pravila

¹³ Etički kodeks je predviđen kao dokument deklaratorne prirode kojim poslovni subjekti koji su pristupili inicijativi jamče da će transparentno i pouzdano poslovati. Poslovnim subjektima koji pristupe Etičkom kodeksu omogućit će se dobivanje i postavljanje logotipa kojim će se potrošačima signalizirati kako se radi o pouzdanom poslovnom subjektu koji na ispravan način preračunava i iskazuje cijene i druge novčane iskaze vrijednosti, te koji nije povećao cijenu robe ili usluge prema potrošačima bez opravdanog razloga. Potrošači će moći svoje pritužbe na poslovne subjekte za koje smatraju da su prekršili načela Etičkog kodeksa prijaviti relevantnim nadzornim tijelima koja će primjenjivati i prekršajne odredbe za nepravilnosti i nezakonitosti koje utvrde tijekom obavljanja nadzora. Pritužbe, ali i pohvale moći će se podnositi tijekom čitavog razdoblja obveze dvojnog iskazivanja.



vezana za preračunavanje novčanih sredstava i preračunavanje kod ugovora o kreditu i ugovora o leasingu, pravila za prilagodbu kamatnih stopa, razrađena je obveza obavještanja klijenata kako kreditnih institucija, kreditnih unija, institucija za platni promet i institucija za elektronički novac tako i klijenata pružatelja financijskih usluga te Hrvatske banke za obnovu i razvitak. Propisana je i osnovna obveza institucija koje vode depozitne, štedne i transakcijske račune te druge račune za plaćanje, izdaju platne instrumente i vode ostale evidencije, da iznose na tim računima koji se vode u kuni preračunaju u eure bez naknade, koristeći pri tome fiksni tečaj konverzije sukladno pravilima za preračunavanje i zaokruživanje. Pri izvršavanju preračunavanja ne smije doći do izmjene jedinstvenog broja računa kako se ne bi nametali dodatni zahtjevi imateljima.

Preračunavanje plaća, mirovina, socijalnih davanja i drugih naknada građanima i kućanstvima

U skladu s načelom neprekidnosti pravnih instrumenata, neće biti potrebe mijenjati ugovore i druge akte kojima se utvrđuje visina plaće, već će se iznos u kunama u ugovorima smatrati iznosom u eurima. Prilikom obračuna iznos u kunama će se preračunati u iznos u eurima uz primjenu fiksnog tečaja konverzije i sukladno pravilima za preračunavanje i zaokruživanje. Isto će se pravilo primjenjivati na isplatu i preračunavanje mirovina i drugih primanja iz mirovinskog osiguranja te socijalnih davanja.

Proračuni i financijski planovi, poslovne knjige, financijski izvještaji i porezi

Pojašnjena su i pravila vezana za pripremu proračuna i financijskih planova u godini koja prethodi godini uvođenja eura. Također, utvrđena su pravila za evidentiranje u poslovnim knjigama, ali i pravila za izvještavanje, u sustavu proračuna te kod svih drugih subjekata. Na kraju je dan osvrt na prijavu poreza i drugih javnih davanja te na obveze službene statistike.

Nadzor

Utvrđuje se i način nadzora u cijelosti, a osobito pravila poštivanja obveznog dvojnog iskazivanja i pravilnog preračunavanja, uključujući ovlasti nadležnih tijela za nadzor, kao i obvezu primjene načela oportuniteta. Dakle, neće se pokretati postupci niti naplaćivati kazne u slučajevima utvrđenog prekršaja prvi put, ako pravna ili fizička osoba otkloni nepravilnosti i nedostatke utvrđene tijekom inspeksijskog nadzora u zadanom roku. Tek ukoliko to ne bude slučaj, pokrenut će se postupak radi izricanja prekršajne sankcije. Predviđene su novčane kazne u kunama koje će biti na snazi do dana uvođenja eura, odnosno novčane kazne u eurima koje će biti na snazi od dana uvođenja eura.

7.3. Razvoj strukturnog makroekonomskog modela hrvatskog gospodarstva

Projekt za razvoj strukturnog makroekonomskog modela gospodarstva RH započeo je u rujnu 2021. godine, a provodi se u suradnji sa stručnjacima iz Svjetske banke. Projekt se financira u okviru EU instrumenta TSI (*Technical Support Instrument*) te će se njime razviti makroekonomski model



hrvatskog gospodarstva pogodan za izradu srednjoročnih makroekonomskih prognoza, simulaciju učinaka ekonomskih politika i utjecaja šokova, u skladu s potrebama Ministarstva financija.

Srednjoročne prognoze makroekonomskih i fiskalnih agregata sadržane su u brojnim strateškim dokumentima koje objavljuje Vlada, pri čemu Ministarstvo financija, kao tijelo državne uprave nadležno za izradu prognoza makroekonomskih i proračunskih agregata, aktivno sudjeluje u oblikovanju politika i pripremi takvih dokumenata. Pouzdane makroekonomske i fiskalne prognoze izuzetno su bitne i u kontekstu Europskog semestra te se objavljuju u okviru Programa konvergencije, a imaju važnu ulogu i u izračunu pokazatelja u okviru Pakta o stabilnosti i rastu.

Nadalje, u okviru procesa za ulazak RH u europodručje, visokokvalitetni nacrti proračunskih planova postaju još relevantniji u kontekstu Fiskalnog ugovora. Osim toga, RH će u sljedećem razdoblju provesti i brojne strukturne reforme, slijedom čega raste potreba za modelom koji može simulirati učinke takvih reformi. Konačno, tijekom faze provedbe NPOO-a bit će izuzetno važno osigurati adekvatno praćenje investicija i procjene njihovih makroekonomskih i fiskalnih učinaka.

Slijedom navedenog, potrebno je razviti makroekonomski model koji bi obuhvatio sve ključne makroekonomske varijable domaćeg gospodarstva te pomoću kojeg bi se mogao procijeniti utjecaj pojedinih predloženih mjera ekonomske politike i/ili vanjskih šokova na kretanje istih. Razvojem strukturnog makroekonomskog modela hrvatskog gospodarstva unaprijedit će se proces izrade makroekonomskih prognoza, čime će se u konačnici ojačati kapaciteti za izradu kvalitetnih proračunskih prognoza. Uz odgovarajuće alate za prognoziranje i simulaciju učinaka, navedeno zahtijeva i dobre analitičke kapacitete djelatnika, koji će se educirati putem prilagođenih radionica.

U drugoj polovici 2022. predviđa se izrada finalnog modela prilagođenog hrvatskom gospodarstvu i njegovo testiranje od strane djelatnika Ministarstva financija. Planirani projekt time slijedi i CSR, jer će podržati jačanje proračunskog okvira s obzirom da će se rezultati modela koristiti za pripremu proračunskih dokumenata, poboljšavajući kvalitetu srednjoročnih proračunskih prognoza, a time i održivost javnih financija.



PRILOZI

Prilog 1a. Makroekonomski izgledi

	ESA kod	2021. (razina)	2021. (stopa promjene)	2022. (stopa promjene)	2023. (stopa promjene)	2024. (stopa promjene)	2025. (stopa promjene)
1. Realni BDP	B1*g	417.075,6	10,2	3,0	4,4	2,7	2,5
2. Nominalni BDP	B1*g	430.621,0	13,8	9,5	8,8	5,5	5,0
Komponente realnog BDP-a							
3. Izdaci za potrošnju kućanstava ¹	P.3	245.031,9	10,0	1,4	3,2	2,4	2,3
4. Izdaci za potrošnju države	P.3	93.434,0	3,1	3,3	1,9	2,0	2,1
5. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	90.812,5	7,6	5,8	6,1	3,9	3,6
6. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti (% BDP-a)	P.52 + P.53	-12.449,3	-3,0	-1,7	0,7	1,0	0,9
7. Izvoz dobara i usluga	P.6	211.958,1	33,3	6,9	6,0	4,2	3,8
- od čega: dobra	P.61	110.074,3	20,0	4,8	5,4	4,6	4,1
- od čega: usluge	P.62	101.883,8	51,5	9,2	6,7	3,7	3,4
8. Uvoz dobara i usluga	P.7	211.711,6	14,7	6,1	6,9	4,2	3,6
- od čega: dobra	P.71	180.490,6	14,8	5,6	6,5	4,0	3,5
- od čega: usluge	P.72	31.221,0	13,9	9,1	9,5	5,1	4,2
Doprinos realnom rastu BDP-a							
9. Finalna domaća potražnja	P.3 + P.51	429.278,4	8,3	2,8	3,6	2,7	2,6
10. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti	P.52 + P.53	-12.449,3	-4,9	-0,2	1,5	0,2	0,0
11. Vanjski saldo dobara i usluga	B.11	246,5	6,8	0,3	-0,7	-0,1	0,0

Napomena: BDP i njegove komponente izražene u realnim iznosima su u stalnim cijenama, u cijenama prethodne godine, u milijunima kuna.

¹ Uključujući potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

Napomena: Podaci za 2021. su preliminarni.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 1b. Kretanje cijena

	2021. (razina)	2021. (stopa promjene)	2022. (stopa promjene)	2023. (stopa promjene)	2024. (stopa promjene)	2025. (stopa promjene)
1. Deflator BDP-a	108,4	3,2	6,2	4,1	2,7	2,4
2. Deflator potrošnje kućanstava ¹	105,4	2,7	7,8	3,7	2,5	2,2
3. Indeks potrošačkih cijena ²	105,0	2,6	7,8	3,7	2,5	2,2
4. Deflator državne potrošnje	113,6	3,7	5,4	4,0	2,6	2,3
5. Deflator investicija	114,1	2,4	5,3	3,9	2,5	2,2
6. Deflator izvoznih cijena (dobra i usluge)	107,8	4,6	8,5	3,5	2,5	2,4
- od čega: dobra	101,8	6,9	11,8	3,3	2,4	2,2
- od čega: usluge	114,5	2,1	4,9	3,7	2,7	2,5
7. Deflator uvoznih cijena (dobra i usluge)	108,3	6,7	11,0	3,3	2,2	2,0
- od čega: dobra	108,6	7,4	12,1	3,3	2,2	2,0
- od čega: usluge	106,5	2,9	4,5	3,5	2,4	2,3

¹ Uključujući potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

² Inflacija je mjerena indeksom potrošačkih cijena.

Napomena: Razine iskazane su kao indeks 2015.=100.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 1c. Kretanja na tržištu rada

	ESA kod	2021. (razina)	2021. (stopa promjene)	2022. (stopa promjene)	2023. (stopa promjene)	2024. (stopa promjene)	2025. (stopa promjene)
1. Zaposlenost, broj zaposlenih¹		1.696	1,2	2,8	1,5	1,1	0,9
- od čega: zaposlenici		1.466	0,4	2,7	1,4	0,9	0,8
- od čega: samozaposleni		229	6,4	3,7	2,1	1,7	1,2
2. Zaposlenost, radni sati		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
3. Stopa nezaposlenosti (%)²		138	7,6	6,3	5,6	5,2	5,0
4. Produktivnost rada, broj zaposlenih³		n.a.	8,9	0,2	2,9	1,7	1,6
5. Produktivnost rada, radni sati		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
6. Jedinični trošak rada		n.a.	-3,6	7,5	2,1	2,3	2,1
7. Naknade zaposlenicima⁴	D.1	198.760	5,5	10,6	6,5	5,1	4,6
8. Naknada po zaposleniku⁵		11.296	5,0	7,6	5,0	4,1	3,8

¹ Prema definiciji nacionalnih računa.

² Prema metodologiji Međunarodne organizacije rada.

³ Realni BDP u stalnim cijenama, u cijenama prethodne godine, po zaposlenom.

⁴ Podatak za razinu 2021. godine je u milijunima HRK.

⁵ Podatak za razinu 2021. godine je prosječna mjesečna naknada po zaposleniku u HRK.

Napomena: Podaci za 2021. su preliminarni.

Izvor: DZS, Eurostat, MFIN



Prilog 2a. Proračun opće države

	ESA kod	2021. (razina, mlrd HRK)	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)	2023. (% BDP-a)	2024. (% BDP-a)	2025. (% BDP-a)
Neto pozajmljivanje/zaduživanje(EDP B.9) po sektorima							
1. Opća država	S.13	-12,4	-2,9	-2,8	-1,6	-1,6	-1,2
2. Središnja država	S.1311	-12,9	-3,0	-2,6	-1,2	-1,1	-0,6
3. Vlasti država	S.1312	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. Lokalna država	S.1313	-1,1	-0,3	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4
5. Fondovi soc. osiguranja	S.1314	1,6	0,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
Opća država (S13)							
6. Ukupni prihodi	TR	199,6	46,4	46,9	46,5	45,8	45,5
7. Ukupni rashodi	TE	212,1	49,2	49,8	48,1	47,4	46,7
8. Neto pozajmljivanje/zaduživanje	EDP B.9	-12,4	-2,9	-2,8	-1,6	-1,6	-1,2
9. Rashodi za kamate	EDP D.41	6,7	1,6	1,4	1,2	1,1	1,0
10. Primarni saldo		-5,7	-1,3	-1,4	-0,3	-0,5	-0,2
11. Jednokratne i ostale privremene mjere ¹		0,0	0,0	-0,3	-0,1	0,0	0,0
Odabrane stavke prihoda							
12. Ukupni porezi (12=12a+12b+12c)		106,4	24,7	24,6	24,3	24,2	24,2
12a. Porezi na proizvodnju i uvoz	D.2	83,1	19,3	19,3	19,1	19,0	18,9
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D.5	23,3	5,4	5,3	5,3	5,3	5,3
12c. Porezi na kapital	D.91	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Socijalni doprinosi	D.61	48,9	11,3	11,4	11,2	11,2	11,2
14. Prihodi od imovine	D.4	3,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7
15. Ostalo		40,6	9,4	10,1	10,2	9,6	9,5
16=6. Ukupni prihodi	TR	199,6	46,4	46,9	46,5	45,8	45,5
p.m.: Porezno opterećenje (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		155,3	36,1	36,0	35,6	35,4	35,3
Odabrane stavke rashoda							
17. Naknade zaposlenima + intermedijarna potrošnja	D.1+P.2	89,4	20,8	20,8	20,2	19,9	19,7
17a. Naknade zaposlenima	D.1	53,9	12,5	12,1	11,8	11,6	11,5
17b. Intermedijarna potrošnja	P.2	35,5	8,3	8,7	8,4	8,3	8,3
18. Socijalna plaćanja (18=18a+18b)		66,9	15,5	15,1	14,7	14,7	14,7
od čega Naknade nezaposlenima		0,8	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
18a. Socijalne naknade u naravi	D632	10,0	2,3	2,3	2,2	2,3	2,4
18b. Socijalne naknade osim u naravi	D.62	56,9	13,2	12,8	12,5	12,4	12,3
19=9. Kamate	EDP D.41	6,7	1,6	1,4	1,2	1,1	1,0
20. Subvencije	D.3	11,6	2,7	2,0	1,8	1,8	1,7
21. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	20,6	4,8	5,7	6,3	6,2	6,0
22. Kapitalni transferi	D.9	6,6	1,5	1,7	1,6	1,6	1,6
23. Ostalo		10,4	2,4	3,2	2,2	2,1	2,0
24=7. Ukupni rashodi	TE	212,1	49,2	49,8	48,1	47,4	46,7
p.m.: Državna potrošnja (nominalno)	P.3	96,9	22,5	22,4	21,8	21,6	21,5

¹ Pozitivan predznak označava jednokratnu mjeru koja smanjuje manjak.

Izvor: DZS, MFIN



Prilog 2b. Iznosi koji trebaju biti izuzeti iz ciljane vrijednosti rashoda

	2021. (razina, mlrd HRK)	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)	2023. (% BDP-a)	2024. (% BDP-a)	2025. (% BDP-a)
1. Rashodi za programe EU koji su u potpunosti pokriveni s prihodima iz fondova EU-a	11,9	2,8	3,6	4,0	3,6	3,6
1.a Od toga rashodi za investicije koji su u potpunosti pokriveni s prihodima iz EU fondova	1,6	0,4	1,0	1,5	1,4	1,5
2. Ciklički rashodi za naknade nezaposlenima	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
3. Učinak diskrecijskih mjera na strani prihoda	-0,7	-0,2	0,0	0,0	-	-
4. Povećanje prihoda regulirano zakonima	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 3. Dug opće države

	ESA kod	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)	2023. (% BDP-a)	2024. (% BDP-a)	2025. (% BDP-a)
1. Razina ukupnog duga		79,8	76,2	71,7	68,9	66,9
2. Promjena ukupnog duga		-7,5	-3,6	-4,6	-2,7	-2,0
Doprinosi promjeni ukupnog duga						
3. Primarna bilanca		-1,3	-1,4	-0,3	-0,5	-0,2
4. Rashodi za kamate	EDP D.41	1,6	1,4	1,2	1,1	1,0
5. Usklađivanje stanja i tijeka		0,2	0,5	0,0	-0,6	0,0
<i>od čega:</i>						
- Razlike obračunskog i novčanog principa			0,0	0,0	0,0	0,0
- Neto akumulacija financijske imovine		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>od čega:</i>						
- Privatizacijski prihodi		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Efekti promjene vrijednosti i ostali		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
p.m.: Implicitna kamatna stopa na dug		2,0	2,0	1,8	1,7	1,6
Ostale relevantne varijable						
6. Likvidna financijska imovina		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Neto financijski dug (7=1-6)		79,8	76,2	71,7	68,9	66,9
8. Amortizacija duga (postojeće obveznice) od kraja prethodne godine		3,8	5,0	4,2	4,8	3,9
9. Postotak duga denominiran u stranoj valuti		70,7	-	-	-	-
10. Prosječno dospijeće		-	-	-	-	-

Izvor: HNB, DZS, MFIN



Prilog 4. Ciklička kretanja

	ESA kod	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)	2023. (% BDP-a)	2024. (% BDP-a)	2025. (% BDP-a)
1. Realni rast BDP-a (%)		10,2	3,0	4,4	2,7	2,5
2. Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države	EDP B.9	-2,9	-2,8	-1,6	-1,6	-1,2
3. Rashodi za kamate	EDP D.41	1,6	1,4	1,2	1,1	1,0
4. Jednokratne i druge privremene mjere¹		0,0	-0,3	-0,1	0,0	0,0
Od čega:						
na prihodnoj strani: opća država		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Na rashodnoj strani: opća država		0,0	-0,3	-0,1	0,0	0,0
5. Potencijalni rast BDP-a (%)		2,9	3,3	3,2	2,7	2,2
doprinosi:						
- rad		1,2	1,5	1,2	0,7	0,3
- kapital		0,7	0,8	0,9	1,0	1,0
- ukupna proizvodnost faktora		1,0	0,9	1,0	1,0	1,0
6. Jaz domaćeg proizvoda		1,0	0,7	2,0	2,0	2,3
7. Ciklička komponenta proračuna		0,5	0,3	0,9	0,9	1,1
8. Ciklički prilagođen saldo (2 - 7)		-3,4	-3,2	-2,5	-2,5	-2,3
9. Ciklički prilagođen primarni saldo (8 + 3)		-1,8	-1,8	-1,2	-1,4	-1,3
10. Strukturni saldo (8 - 4)		-3,4	-2,9	-2,4	-2,5	-2,3

Napomena: Za izračun jaza bruto domaćeg proizvoda korištena je metodologija proizvodne funkcije EK.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 5. Dugoročna održivost javnih financija

	2020. (% BDP-a)	2030. (% BDP-a)	2040. (% BDP-a)	2050. (% BDP-a)	2060. (% BDP-a)	2070. (% BDP-a)
Ukupni rashodi						
Od čega: Starosni rashodi						0
Rashodi za mirovine	11,4	11,0	10,4	9,9	9,7	9,5
Mirovine na temelju socijalnog osiguranja						
Starosne i prijevremene mirovine	7,5	7,9	7,7	7,5	7,5	7,4
Ostala mirovinska primanja (invalidska, mirovine nadživjelih)	3,9	3,1	2,7	2,4	2,2	2,1
Radničke mirovine (ukoliko su sadržane u općoj državi)						
Zdravstvo	6,5	6,1	6,4	6,5	6,6	6,6
Dugoročna zdravstvena zaštita (ranije bilo uključeno u Zdravstvo)	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Rashodi za obrazovanje	4,9	4,6	4,4	4,4	4,5	4,6
Ostali starosni rashodi						
Rashodi za kamate						
Ukupni prihodi						
od čega: prihod od imovine						
od čega: od doprinosa za mirovine (ili socijalnih doprinosa)	6,0	7,1	7,2	7,1	7,1	7,1
Rezervni fond sredstava za mirovine						0,0
od čega: imovina konsolidiranog javnog mirovinskog fonda (osim državnih obveza)						0,0
Sustavna reforma mirovinskog sustava¹						
Socijalni doprinosi preumjereni u obvezni privatni stup mirovinskog sustava ²	1,9	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
Rashodi za mirovine plaćeni iz obveznog privatnog stupa mirovinskog sustava ³	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
Pretpostavke						
Stopa rasta produktivnosti rada	0,7	1,4	2,3	2,2	1,9	1,5
Stopa rasta realnog BDP-a	-8,1	0,7	1,5	1,2	1,0	0,9
Stope participacije muškaraca (između 20 i 64 godine)	77,1	78,2	78,4	78,4	78,1	78,3
Stope participacije žena (između 20 i 64 godine)	66,7	69,4	70,2	70,6	70,5	70,6
Ukupne stope participacije (između 20 i 64 godine)	72,0	73,9	74,5	74,6	74,4	74,6
Stopa nezaposlenosti (između 20 i 64 godine)	9,7	7,7	7,2	6,7	6,7	6,7
Omjer populacije sa 65 i više godina i ukupne populacije	21,3	25,3	27,8	30,3	31,7	32,7

¹ Reforma mirovinskog sustava odnosi se na uvođenje tri stupa koji uključuju obvezni privatni stup.

² Socijalni doprinosi ili drugi prihodi iz obveznog privatnog stupa, koji pokrivaju obveze koje proizlaze iz reforme sustava.

³ Rashodi za mirovine ili druge socijalne naknade plaćene iz obveznog privatnog stupa povezane s reformom mirovinskog sustava.

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, HZZO, AWG



Prilog 6. Potencijalne obveze

	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)
Državna jamstva	1,7	1,9	n.a.
Od čega: povezano s financijskim sektorom	n.a.	n.a.	n.a.

Izvor: HNB, MFIN

Prilog 7. Osnovne pretpostavke

	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
Kratkoročne kamatne stope (godišnji prosjek)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Dugoročne kamatne stope (godišnji prosjek)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Devizni tečaj USD/EUR (godišnji prosjek) (zemlje eurozone i ERM II)	1,18	1,10	1,10	1,10	1,10
Nominalni efektivni devizni tečaj, % promjena (za zemlje izvan eurozone ili ERM II)	-0,7	2,4	0,0	0,0	0,0
Devizni tečaj prema EUR (godišnji prosjek)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Rast svjetskog BDP-a	6,1	3,6	3,6	3,4	3,4
Rast BDP-a EU	5,4	2,9	2,5	2,1	1,9
Rast relevantnih inozemnih tržišta ¹	11,6	4,5	5,3	4,7	4,3
Obujam svjetskog uvoza	10,3	5,3	4,6	3,9	3,8
Cijene nafte (USD po barelu) ²	70,4	110,8	96,1	87,2	81,4

¹ Odnosi se na robe.

² Brent.

Izvor: Eurostat, EK, ESB, MMF, HNB, MFIN

Prilog 8. Usporedba s posljednje dostupnom projekcijom EK

	Projekcija Europske komisije			Projekcija Ministarstva financija		
	2021.	2022.	2023.	2021.	2022.	2023.
BDP, promjena, % ¹	10,5	4,8	3,0	10,2	3,0	4,4
Indeks potrošačkih cijena, promjena % ¹	2,7	3,5	1,6	2,6	7,8	3,7
Stopa nezaposlenosti, % ²	6,7	6,2	5,8	7,6	6,3	5,6
Zaposlenost, promjena, % ²	1,6	1,3	1,2	1,2	2,8	1,5
Saldo proračuna opće države, % GDP ²	-4,1	-2,9	-2,1	-2,9	-2,8	-1,6
Dug opće države, % BDP ²	82,3	79,2	77,9	79,8	76,2	71,7

¹ Zimske projekcije EK, veljača 2022.

² Jesenske projekcije EK, studeni 2021.

Izvor: EK, MFIN



Prilog 7. Utjecaj Mehanizma za oporavak i otpornost

Prihodi iz bespovratnih RRF sredstava (% BDP-a)							
	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.
RRF BESPOVRATNA SREDSTVA uključena u projekciju prihoda	-	0,0	0,9	1,3	1,8	2,2	1,1
Novčane isplate RRF BESPOVRATNIH SREDSTAVA iz EU	0,0	1,4	2,2	0,8	1,2	1,1	0,8
Rashodi financirani iz bespovratnih RRF sredstava (% BDP-a)							
	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.
UKUPNI TEKUĆI RASHODI	-	0,0	0,3	0,4	0,5	0,5	0,0
Bruto investicije u dugotrajnu imovinu P.51g	-	0,0	0,3	0,5	1,0	1,2	0,7
Kapitalni transferi D.9	-	0,0	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4
UKUPNI KAPITALNI RASHODI	-	0,0	0,6	0,9	1,3	1,7	1,1
Ostali troškovi financirani iz bespovratnih RRF sredstava (% BDP-a) ¹							
	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.
Smanjenje poreznih prihoda	-	-	-	-	-	-	-
Ostali troškovi koji imaju utjecaj na prihode	-	-	-	-	-	-	-
Financijske transakcije	-	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0

¹ Odnosi se na troškove koji se u nacionalnim računima ne evidentiraju kao rashodi

Izvor: MFIN

