



**HRVATSKI SABOR**

**Odbor za financije i  
državni proračun**

KLASA: 400-06/22-01/19

URBROJ: 6521-5-22

Zagreb, 17. svibnja 2022.

**PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA**

**PREDMET: Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za  
2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu**  
- **Izvjješće s rasprave**

Uz Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu, podnose se i:

- **Prijedlozi izmjena i dopuna financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu i projekcija planova za 2023. i 2024. godinu, s obrazloženjima, za:**
  - Hrvatske vode
  - Hrvatske ceste d.o.o.
  - Centar za restrukturiranje i prodaju
  - Hrvatsku agencija za osiguranje depozita
  - Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost
  - Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
  - Hrvatske autoceste d.o.o.
  - HŽ Putnički prijevoz d.o.o.
  - HŽ Infrastrukturu d.o.o.
- **Obrazloženje Prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2022. godinu**

Odbor za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora raspravio je na 49. sjednici održanoj 17. svibnja 2022. godine, Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske aktom od 12. svibnja 2022. godine.

Odbor je, na temelju svoje nadležnosti iz članka 73. Poslovnika Hrvatskoga sabora, raspravljao o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcijama za 2023. i 2024. godinu (zajedno s pripadajućim aktima), kao matično radno tijelo.

Uvodno su predstavnici Vlade Republike Hrvatske istaknuli da se nakon brzog i snažnog oporavka hrvatskog gospodarstva od posljedica COVID-19 pandemije u 2021. godini, tijekom 2022. pojavili su se novi izazovi poput geopolitičkih napetosti, nastavka poremećaja u opskrbnim lancima, nestabilnostima financijskih tržišta, a sve to događa se u okolnostima rastućih inflacijskih pritisaka. Navedeno rezultira snažnim izazovima u kreiranju ekonomske pa tako i fiskalne politike koja svojim alatima treba pravovremeno odgovoriti na tekuće i projicirane društvenoekonomske promjene u domaćem i inozemnom okružju. Tako

će projicirani rast hrvatskog gospodarstva biti ograničen globalnim poremećajima na strani ponude, pojačanim učincima ruske invazije na Ukrajinu kao i dalje prisutnim, iako prigušenijim rizicima vezanim uz dinamiku COVID-19 pandemije. K tome, globalni manjkovi radne snage i ostalih inputa, uz snažni oporavak agregatne potražnje, rezultirali su ubrzavajućom inflacijom uz značajnu razinu neizvjesnosti. U tom smislu, u 2022. godini u Republici Hrvatskoj očekuje se ubrzanje inflacije potrošačkih cijena na 7,8% čemu će snažno doprinijeti rast cijena hrane, nafte te drugih inputa u poljoprivrednoj proizvodnji kao i dinamika cijena prehrambenih proizvoda na globalnom i tržištu Europske unije. Nadalje, u tekućoj godini predviđa se rast gospodarstva od 3%, pri čemu se ključan doprinos očekuje od izvoza roba i usluga te bruto investicija u fiksni kapital.

Makroekonomski okvir definiran je u travnju ove godine te opisan u Programu konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2023.-2025. Vanjske pretpostavke za izradu makroekonomskih projekcija preuzete su iz projekcija Međunarodnog monetarnog fonda (*World Economic Outlook, April 2022*), Europske komisije (*Spring 2022 forecast assumptions*) i Consensus Forecasts (*Eastern Europe i G-7 & Western Europe, April 2022*). Projekcije međunarodnog okruženja u srednjoročnom razdoblju korigirane su na niže u usporedbi s prethodnim projekcijama, prvenstveno kao posljedica negativnih izravnih i neizravnih utjecaja ruske invazije na Ukrajinu, kao i izraženih pritisaka na rast cijena, što je negativno djelovalo na očekivanja o gospodarskim izgledima.

U usporedbi s prethodnim makroekonomskim projekcijama Vlade Republike Hrvatske iz listopada 2021., kada je u 2022. godini projiciran rast BDP-a od 4,4%, u Programu konvergencije Republike Hrvatske je predviđen sporiji rast. U odnosu na tadašnje projekcije došlo je do materijalizacije negativnih rizika na strani globalne ponude, uz neočekivano snažno ubrzanje inflacije pa je stopa realnog rasta BDP-a u 2022. korigirana naniže. Osobna potrošnja je korigirana umjereno naniže kao posljedica očekivanog snažnog usporavanja realnog rasta raspoloživog dohotka kućanstava uslijed povišene inflacije. Privatne investicije korigirane su značajno naniže, uslijed snažnog pada pokazatelja pouzdanja. 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. godine, ali i nepovoljnih strukturnih trendova u poslovnom okruženju u srednjem roku. Izvoz roba je niži kao posljedica korekcije inozemne potražnje i očekivane dinamike uvjeta međunarodne razmjene. Isto tako, slabija dinamika izvoza usluga u 2022. primarno je posljedica iznenađujuće povoljnog ostvarenja izvoza usluga u prethodnoj godini.

Prihodi državnog proračuna planirani Izmjenama i dopunama Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu temelje se na očekivanom kretanju gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir fiskalne učinke poreznih izmjena u okviru sustava poreza na dodanu vrijednost i trošarinskih propisa, a u cilju ublažavanja inflatornog pritiska na stanovništvo i gospodarstvo.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost stupio je na snagu 1. travnja 2022. godine, 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 svježju ribu, rakove, povrće, voće, jaja i sjemenje, gnojiva i pesticide, hranu za životinje, ali i ulaznice za koncerte, sportska i kulturna događanja. Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o izmjeni Uredbe o visini trošarine na energente i električnu energiju, kojom se snižava visina trošarine 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 cijena naftnih derivata, kojom su na razdoblje od 90 dana utvrđene premije energetske subjekata za

motorne benzine i dizelska goriva u iznosu od 0,75 kn/l te plavi dizel u iznosu od 0,5 kn/l. 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. 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%.

Novim planom proračuna za 2022. godinu ukupni prihodi iznose 171 milijardu kuna. Pritom prihodi poslovanja iznose 170,3 milijarde kuna, a prihodi od prodaje nefinancijske imovine 765,3 milijuna kuna. Ukupni proračunski prihodi povećavaju se za 6,6 milijardi kuna, što prvenstveno dolazi od povećanja doprinosa koji se povećavaju za 1,9 milijardi kuna te prihoda od PDV-a koji se u odnosu na prvotni plan povećavaju za 1,8 milijardi kuna.

Najznačajnija kretanja na stavkama rashoda u ovim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2022. godinu vezana su uz ublažavanje posljedica rata u Ukrajini, uključujući i zbrinjavanje izbjeglica, podmirenje dugova zdravstvenog sustava te osiguranje sredstava za rast osnovica za obračun plaća u državnim i javnim službama. Slijedom navedenog ovim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna ukupni rashodi povećavaju se za 10,9 milijardi kuna, odnosno sa 173,8 milijardi kuna na 184,7 milijardi kuna. Od navedenog povećanja rashodi koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka, povećavaju se za 9,2 milijarde kuna, dok se rashodi koji se financiraju iz Europske unije i ostalih izvora povećavaju za 1,7 milijardi kuna.

Slijedom ukupno planiranih prihoda u iznosu od 171,1 milijardi kuna te ukupno planiranih rashoda u iznosu od 184,7 milijardi kuna, manjak državnog proračuna za 2022. godinu planiran je u iznosu od 13,7 milijardi kuna ili 2,9% BDP-a, što predstavlja povećanje od 4,3 milijarde kuna ili 0,9 postotnih bodova BDP-a u odnosu na prvotno planirani za 2022. godinu.

U Izmjenama i dopunama Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu planiran je manjak državnog proračuna u iznosu od 13,7 milijardi kuna, što je za 4,3 milijarde kuna više u odnosu na iznos manjka planiran u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcijama za 2023. i 2024. godinu. Planirani manjak financirat će se razlikom ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja te ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova. Pritom su ukupni primici od financijske imovine i zaduživanja planirani u iznosu od 46,5 milijardi kuna, dok su ukupni izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova planirani u iznosu od 34,9 milijardi kuna.

Novim planom u 2022. godini opći proračun prema nacionalnoj metodologiji ostvaruje manjak od 15 milijardi kuna, što predstavlja 3,2% BDP-a. Pritom državni proračun bilježi razinu manjka od 2,9% BDP-a, a jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave manjak od 0,3% BDP-a. Izvanproračunski korisnici ostvarit će višak od 0,05% BDP-a. Kada se ovim veličinama pridodaju prilagodbe nacionalne metodologije računskog plana europskoj statističkoj metodologiji ESA 2010 te projekcije ostalih pravnih osoba koje su statistički uključene u sektor opće države prema metodologiji ESA 2010, procjenjuje se kako će planirani manjak općeg proračuna u 2022. godini iznositi 13,4 milijardi kuna ili 2,8% BDP-a. Temeljem kretanja fiskalnog salda proračuna opće države i snažnog oporavka cjelokupne gospodarske aktivnosti očekuje se da će udio javnog duga u BDP-u u 2022. godini zabilježiti smanjenje od 3,6 postotnih bodova te će iznositi 76,2% BDP-a.

Usljed snažnog gospodarskog pada na razini čitave Eurospke unije uzrokovanog pandemijom koronavirusa, Vijeće Europske unije je u ožujku 2020. odobrilo punu fleksibilnost Pakta o stabilnosti i rastu, odnosno primjenu opće klauzule o odstupanju (eng. *general escape clause*) od proračunskih pravila definiranih Paktom o stabilnosti i rastu. Time je državama članicama dana mogućnost da u većoj mjeri pruže fiskalne poticaje svojim gospodarstvima kako bi se ublažili postojeći negativni utjecaji krize i osigurao što skoriji oporavak. Na nacionalnoj razini, Zakon o fiskalnoj odgovornosti također omogućuje privremeno odgađanje primjene fiskalnih pravila u slučaju izvanrednih okolnosti, sukladno pravilima Europske unije. U skladu s preporukom Povjerenstva za fiskalnu politiku, Vlada Republike je 3. travnja 2020. godine donijela Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila iz članaka 6., 7. i 8. Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Nadalje, u preporukama Vijeća Europske unije iz lipnja 2021. godine, Republici Hrvatskoj je u 2022. godini preporučeno zadržavanje poticajnog smjera fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, uz očuvanje investicija koja financira država, kao i zadržavanje pod kontrolom rasta tekućih rashoda koje financira država. Iako su negativne gospodarske posljedice pandemije koronavirusa u 2020. dovele do visokog proračunskog manjka te rasta javnog duga, u 2021. navedeni pokazatelji zabilježili su znatno poboljšanje te će se ovaj trend nastaviti i u 2022. godini. Nakon manjka proračuna opće države od 2,9% BDP-a u 2021., u 2022. godini manjak će biti blago smanjen na razinu od 2,8% BDP-a, što je ispod referentne razine od 3% BDP-a prema kriterijima iz Maastrichta. Istovremeno, javni dug će se smanjiti sa 79,8% BDP-a iz 2021. na 76,2% BDP-a u 2022., čime će biti ispunjeno i fiskalno pravilo javnog duga.

Odbor je raspolagao i pisanim 17. Stajalištem Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu od 16. svibnja 2022. godine.

U raspravi na Odboru postavljeno je pitanje o embargu na ruski plin i naftu od strane Republike Hrvatske. Odgovoreno je da je Europska unija donijela zaključke te Republika Hrvatska postupa u skladu s time. Naglašeno je da ovisnost Republike Hrvatske od ruskog plina manja u usporedbi sa drugim državama.

Napomenuto je da se rebalans usvaja i zbog dodatnih rashoda u zdravstvu. Odgovoreno je da velik dio sredstava ide u zdravstvo, te je naglašeno da je stav Ministarstva financija da zdravstveni sustav treba na rashodovnoj strani biti financijski održiv.

Navedeno je da je rast cijena nekretnina u Republici Hrvatskoj nerealan, te je istaknuta potrebitost oporezivanja praznih nekretnina. Odgovoreno je da će se u dogledno vrijeme vjerojatno dogoditi korekcija cijena na tržištu nekretnina. Dodatno je navedeno da je postojeći porezni sustav već podignut na veću razinu.

Istaknuto je da planirani gubitak od 75 milijuna kuna na kupnju plina nerealan, te realan gubitak iznosi 50% na cijenu plina. Naglašeno je da država mora građane zaštititi kod velikog porasta cijena energenata. Istaknuto je da je zdravstveni sustav neučinkovit, što je vidljivo iz opetovanog rebalansa.

Napomenuto je da paket Vladinih mjera za zaštitu građana od prekomjernih cijena energenata usvojen prije rata u Ukrajini, te da je rat doveo do dodatnog rasta cijena energenata. Osim porasta cijena plina bilježi se i veliki porast cijene električne energije, što predstavlja i cjenovni udar na poslodavce. Već sada jedan dio tvrtki ima zbog toga problema u poslovanju.

Navedeno je da je Vlada Republike Hrvatske zaštitila svoje građane u sprečavanju velikog porasta cijene energenata, međutim jedinicama lokalne uprave i samouprave su

obračunate četiri puta veće cijene za javnu rasvjetu od strane HEP-a u usporedbi sa starim cijenama.

Odgovoreno je da je antiinflatorni paket usvojen sredinom veljače, inače bi cijene plina u kućanstvima porasle za 76%, a ne za samo 18% od 1. travnja 2022. godine.

Istaknuto je da će se iduća veća indeksacija mirovina temeljiti na inflaciji, a nažalost ne na rastu plaća. Naglašeno je da uvođenje eura ne bi bilo moguće da nije bilo stabilizacije javnih financija u proteklim godinama. Istaknuto je da je ključno osigurati opskrbu energentima poput plina za Republiku Hrvatsku. U rebalansu se otvorila stavka za subvencioniranje cijene energenata te se još ne zna konačni iznos.

Rečeno je kako su auto-cesta i ceste uspješno poslovno restrukturirane te su iste sada financijski održive. Za željeznice je potrebno restrukturiranje i nove investicije, te sanacija za njih nema smisla.

Napomena je da se kod porezne politike višak prihoda usmjerio na smanjivanje poreznog opterećenja za građane i smanjivanje javnog duga.

Dalje, rečeno je da se je Ministarstvo financija Republike Hrvatske u proteklih šest godina suočilo sa velikim izazovima kao što su potres, korona i rat u Ukrajini. Pohvaljen je rad Ministarstva financija, te je istaknuto da javnim financijama upravljaju odgovorno i kvalitetno. Također je pohvaljen i rebalans i planirana sredstva za subvencioniranje energenata, te socijalna zaštita građana i rast mirovina, kao i pomoć gospodarstvu.

Nakon provedene rasprave Odbor za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora odlučio je većinom glasova (6 glasova „ZA“ i 3 glasa „PROTIV“) Hrvatskome saboru predložiti donošenje

## **IZMJENA I DOPUNA DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2022. GODINU I PROJEKCIJA ZA 2023. I 2024. GODINU**

**te izmjena i dopuna:**

- **Financijskog plana Hrvatskih voda za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu**
- **Financijskog plana Hrvatskih cesta d.o.o. za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu**
- **Financijskog plana Centra za restrukturiranje i prodaju za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu**
- **Financijskog plana Hrvatske agencije za osiguranje depozita za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu**
- **Financijskog plana Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu**
- **Financijskog plana Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu**
- **Financijskog plana Hrvatskih autocesta d.o.o. za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu**
- **Financijskog plana HŽ Putnički prijevoz d.o.o. za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu**
- **Financijskog plana HŽ Infrastruktura d.o.o. za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu.**

uz slijedeće amandmane:

#### AMANDMAN I.

U Prijedlogu izmjena i dopuna državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu, u točki I. OPĆI DIO, članku 1., tablici A. RAČUN PRIHODA I RASHODA, u stupcu Plan 2022. mijenja se iznos rashoda poslovanja na način da se iznos od 160.916.758.752 zamjenjuje iznosom od 160.404.607.707 te se mijenja iznos rashoda za nabavu nefinancijske imovine na način da se iznos od 12.908.411.930 zamjenjuje iznosom od 13.420.562.975. Nadalje, u stupcu Povećanje/smanjenje mijenja se iznos rashoda poslovanja na način da se iznos od 9.832.732.470 zamjenjuje iznosom od 10.344.883.515 te se mijenja iznos rashoda za nabavu nefinancijske imovine na način da se iznos od 1.067.144.542 zamjenjuje iznosom od 554.993.497.

#### Obrazloženje:

Predloženim amandmanom tehnički se ispravlja iznos Plana 2022. i Smanjenje/povećanje rashoda poslovanja i rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Naime, greškom je iskazan izvorni plan 2022. kojeg je Hrvatski sabor donio na sjednici od 8. prosinca 2021., umjesto tekućeg plana 2022. koji obuhvaća preraspodjele sredstava provedene tijekom 2022. sukladno članku 60. Zakona o proračunu. Posljedično tome, potrebno je ispraviti i smanjenje/povećanje navedenih rashoda.

Amandmanom se ne mijenja ukupni iznos rashoda. Također, ne mijenja se Novi plan 2022. rashoda poslovanja i rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Navedene promjene neće utjecati na ostale iznose iskazane u točki I. OPĆI DIO kao niti na iznose iskazane u točki II. POSEBNI DIO.

#### AMANDMAN II.

U Prijedlogu izmjena i dopuna državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu, u točki I. OPĆI DIO, članku 2., tablici B. RAČUN FINANCIRANJA, iznos NETO FINANCIRANJA mijenja se u stupcu Plan 2022 na način da se iznos od 17.070.805.854 zamjenjuje iznosom od 9.336.289.723, mijenja se u stupcu Povećanje/smanjenje na način da se iznos od 2.643.962.417 zamjenjuje iznosom od 4.338.813.683 te se mijenja u stupcu Novi plan 2022. na način da se iznos od 19.714.768.271 zamjenjuje iznosom od 13.675.103.406.

#### Obrazloženje:

Predloženim amandmanom tehnički se ispravlja iznos Plana 2022., Smanjenje/povećanje i Novi plan 2022. NETO FINANCIRANJA. Naime, greškom su u tablici ostali iznosi iz prethodnih izmjena i dopuna državnog proračuna Republike Hrvatske.

Istodobno, Odbor za financije i državni proračun predlaže Hrvatskome saboru da o točkama dnevnog reda Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu, Konačni prijedlog zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu, drugo čitanje, P.Z. br. 276 i Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu provede objedinjenu raspravu.

Za izvjestiteljicu na sjednici Hrvatskoga sabora određena je zastupnica Grozdana Perić, dipl. oec., predsjednica Odbora.

**PREDSJEDNICA ODBORA**

Grozdana Perić, dipl. oec.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. Perić', written over the printed name.