

DEFICIT OPĆEG PRORAČUNA
U 2021. GODINI

UKUPNI MANJAK/VIŠAK OPĆEG PRORAČUNA

U 2021. godini ukupni manjak općeg proračuna prema nacionalnoj metodologiji računskog plana zabilježen je u iznosu od 15,8 milijardi kuna ili 3,7% BDP-a, pri čemu je manjak državnog proračuna iznosio 15 milijardi kuna ili 3,5% BDP-a, a manjak jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 1,3 milijarde kuna ili 0,3% BDP-a. Izvanproračunski korisnici državnog proračuna ostvarili su višak od 463,5 milijuna kuna ili 0,1% BDP-a.

Tablica 1. Manjak/višak državnog proračuna

(u kunama)	2020.	Plan 2021.	2021.
1. Prihodi	131.578.459.371	153.618.977.334	154.063.614.154
Prihodi poslovanja	131.048.124.894	152.850.090.297	153.390.130.546
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	530.334.477	768.887.037	673.483.609
2. Rashodi	153.560.417.957	173.333.745.605	169.030.402.369
Rashodi poslovanja	148.666.526.053	164.544.994.485	161.597.360.978
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	4.893.891.904	8.788.751.120	7.433.041.391
3. MANJAK/VIŠAK DRŽAVNOG PRORAČUNA (1-2)	-21.981.958.586	-19.714.768.271	-14.966.788.214

Izvor: Ministarstvo financija

Tablica 2. Manjak/višak proračuna opće države, nacionalna i ESA 2010 metodologija

(u kunama)	2020.	Plan 2021.	2021.
Manjak/višak državnog proračuna	-21.981.958.586	-19.714.768.271	-14.966.788.214
% BDP-a	-5,8	-4,6	-3,5
Manjak/višak izvanproračunskih korisnika državnog proračuna	-179.061.799	698.490.824	463.477.060
% BDP-a	0,0	0,2	0,1
Manjak/višak jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih izvanproračunskih korisnika	-3.229.296.896	-2.680.862.161	-1.346.572.688
% BDP-a	-0,9	-0,6	-0,3
MANJAK/VIŠAK OPĆEG PRORAČUNA, nacionalna metodologija	-25.390.317.280	-21.697.139.608	-15.849.883.842
% BDP-a	-6,7	-5,0	-3,7
Ostale prilagodbe, ESA 2010 metodologija	-2.319.899.870	2.843.907.971	3.411.816.939
% BDP-a	-0,6	0,7	0,8
MANJAK/VIŠAK OPĆE DRŽAVE, ESA 2010 metodologija	-27.710.217.151	-18.853.231.636	-12.438.066.903
% BDP-a	-7,3	-4,4	-2,9

Napomena: Od 1. siječnja 2020. u obuhvat izvanproračunskih korisnika prema nacionalnoj metodologiji uključena su i četiri trgovačka društva iz sektora prometa: Hrvatske autoceste d.o.o., Autocesta Rijeka-Zagreb d.d., Hrvatske željeznice Infrastruktura d.o.o. i Hrvatske željeznice Putnički prijevoz d.o.o. U izračunu manjka/viška jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obuhvaćeno je svih 576 lokalnih jedinica.

Izvor: Ministarstvo financija, Državni zavod za statistiku

Manjak/višak općeg proračuna iskazan prema nacionalnoj metodologiji računskog plana razlikuje se od manjka/viška proračuna opće države koji se iskazuje prema statističkoj metodologiji Europske unije (ESA 2010). Opća država je institucionalni sektor koji se u Republici Hrvatskoj s obzirom na Ustavom Republike Hrvatske utvrđeno ustrojstvo države sastoji od podsektora središnje države, lokalne države i fondova socijalne sigurnosti. Drugim riječima, obuhvat sektora opće države prema metodologiji ESA 2010 obuhvaća državni proračun, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, izvanproračunske korisnike iz

I. i II. skupine¹ te fondove socijalnog osiguranja. Osim toga, na manjak/višak sektora opće države i javni dug utječu i određene specifičnosti utvrđene metodologijom ESA 2010, kao što su, primjerice, transakcije i stanja jedinica koje nisu razvrstane u sektor opće države te ugovorene obveze u okviru kojih je država na sebe preuzela rizike. Za službeni izračun manjka/viška sektora opće države nadležan je Državni zavod za statistiku, a za izračun javnog duga Hrvatska narodna banka.

Prema Izvješću Državnog zavoda za statistiku o prekomjernom proračunskom manjku i razini duga opće države iz travnja 2022., u 2021. godini ostvaren je manjak proračuna opće države u iznosu od 12,4 milijarde kuna ili 2,9% BDP-a, pri čemu je najviše pridonio manjak državnog proračuna, koji je smanjen za visokih 7 milijardi kuna ili 2,3 postotna boda BDP-a. Razlog tome jest snažan rast poreznih prihoda i doprinosa, uslijed oporavka osobne potrošnje i turističke aktivnosti, kao i povoljnih kretanja na tržištu rada odnosno rasta plaća i zaposlenosti. Smanjenje isplaćenih potpora gospodarstvu vezanih uz pandemiju koronavirusa u velikoj je mjeri ublažilo rast rashodne strane proračuna kao i smanjeni rashodi za kamate kao posljedica povoljnih uvjeta financiranja na tržištu kapitala. U 2021. zabilježen je i pad investicija od 3,5%. S druge strane, na manjak proračuna opće države utjecali su i kapitalni transferi po osnovi preuzimanja duga i kapitalnih injekcija, otpisi stanovništvu i ostalim pravnim osobama kao i obveze za subvencioniranje stambenih kredita. Promatrano po podsektorima, središnja država je ostvarila manjak od 3% BDP-a, lokalna država od 0,3% BDP-a dok su fondovi socijalne sigurnosti imali višak od 0,4% BDP-a.

Tablica 3. Proračun opće države prema podsektorima, ESA 2010 metodologija

ESA 2010 metodologija (u kunama)	Izvršenje 2020.	% BDP-a	Tekući plan 2021.	% BDP-a	Izvršenje 2021.	% BDP-a
S13 OPĆA DRŽAVA	-27.710.217.151	-7,3	-18.853.231.636	-4,4	-12.438.066.903	-2,9
S1311 SREDIŠNJA DRŽAVA	-23.766.788.026	-6,3	-17.871.682.325	-4,2	-12.899.780.299	-3,0
od čega:						
HAC	330.665.295	0,1	925.642.422	0,2	954.316.627	0,2
HC	-35.096.922	-0,01	-71.216.260	-0,02	-79.014.419	-0,02
HV	-249.019.754	-0,07	-118.401.075	-0,03	-40.489.143	-0,01
HRT	131.751.000	0,03	11.194.000	0,00	-74.851.908	-0,02
HŽ INFRASTRUKTURA	-355.299.971	-0,1	-349.962.657	-0,1	-344.476.035	-0,1
HŽ PUTNIČKI PRIJEVOZ	8.074.136	0,0	-163.838.081	-0,04	-163.071.780	-0,04
HBOR	292.632.000	0,1	339.027.000	0,1	431.953.000	0,1
HROTE	-366.449.043		-194.348.806		310.984.691	
APN	-337.542.351	-0,09	-100.000.000	-0,02		0,00
LUČKE UPRAVE	156.352.000	0,04				
JPP I KONCESIJE	-445.195.012	-0,1	-461.444.777	-0,1	-318.648.020	-0,1
S1313 LOKALNA DRŽAVA	-3.647.434.530	-1,0	-2.336.702.568	-0,5	-1.147.061.232	-0,3
S1314 FONDOVI SOCIJALNOG OSIGURANJA	-295.994.595	-0,08	1.355.153.257	0,31	1.608.774.628	0,37

Izvor: Državni zavod za statistiku

Prema podacima Hrvatske narodne banke, 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 kretnja 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

¹ Izvanproračunski korisnici se prema novom Zakonu o proračunu koji je stupio na snagu 1. siječnja 2022. 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. 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.

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.

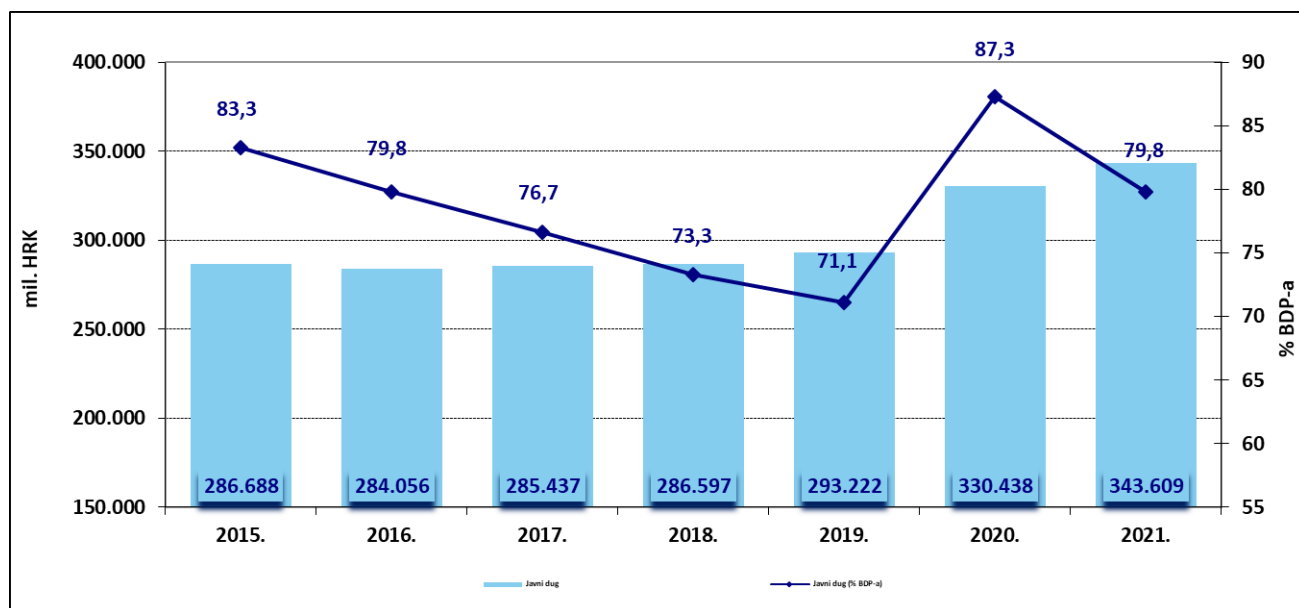
Tablica 4. Dug opće države prema podsektorima 2015.-2021.

ESA 2010 metodologija, % BDP-a	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
KONSOLIDIRANI DUG OPĆE DRŽAVE	83,3	79,8	76,7	73,3	71,1	87,3	79,8
Dug središnje države	81,8	78,4	75,4	71,8	69,6	85,3	77,7
od čega:							
HAC	6,8	6,6	4,7	4,1	3,7	4,8	4,0
HC	2,9	2,7	1,4	1,2	1,1	1,3	1,2
HV	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0	0,2	0,2
HRT	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
HŽ INFRASTRUKTURA	0,7	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
HŽ PUTNIČKI PRIJEVOZ	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
HBOR	4,3	4,6	4,6	4,1	3,8	4,2	3,5
APN	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
LUČKE UPRAVE	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4
JPP I KONCESIJE	1,7	1,7	1,5	1,4	1,4	1,6	1,5
Dug lokalne države	1,5	1,4	1,3	1,5	1,5	2,0	2,0
Dug fondova socijalne sigurnosti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Izvor: Hrvatska narodna banka, Državni zavod za statistiku

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 Republike Hrvatske 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 Republika Hrvatska zadužila, što je pokazatelj povjerenja domaćih i međunarodnih investitora u fiskalnu i gospodarsku politiku Republike Hrvatske. Na inozemnom obvezničkom tržištu Republika Hrvatska je izdala dvije obveznice s povijesno niskim kamatnim stopama i dužinama ročnosti, pri čemu obveznica s dospijanjem od 12 godina ima kuponsku kamatnu stopu od 1,125%, dok obveznica s dospijanjem od 20 godina ima kuponsku kamatnu stopu od 1,750%.

Grafikon 1. Kretanje duga opće države 2015. – 2021.



Izvor: Hrvatska narodna banka, Državni zavod za statistiku

Uslijed snažnog gospodarskog pada na razini čitave EU uzrokovanog pandemijom koronavirusa, Vijeće EU je u ožujku 2020. odobrilo punu fleksibilnost Pakta o stabilnosti i rastu, odnosno primjenu opće klauzule o odstupanju (*'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 odgovornosti² također omogućuje privremeno odgađanje primjene fiskalnih pravila u slučaju izvanrednih okolnosti, sukladno pravilima EU. U skladu s preporukom Povjerenstva za fiskalnu politiku, Vlada Republike Hrvatske je 3. travnja 2020. donijela Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila iz članaka 6., 7. i 8. Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Nadalje, u Specifičnim preporukama EK iz srpnja 2020., Republici Hrvatskoj je u 2021. godini preporučeno poduzimanje svih potrebnih mjera kako bi se učinkovito odgovorilo na pandemiju, održalo gospodarstvo i pružila potpora oporavku.

Iako su negativne gospodarske posljedice pandemije koronavirusa tijekom 2020. godine dovele do visokog proračunskog manjka te rasta javnog duga, već u 2021. godini navedeni pokazatelji bilježe znatno poboljšanje. Tako je nakon manjka proračuna opće države od 7,3% BDP-a u 2020., u 2021. godini manjak smanjen na razinu od 2,9% BDP-a, što je ispod referentne razine od 3% BDP-a prema kriterijima iz Maastrichta. Istovremeno, javni dug je smanjen sa 87,3% BDP-a iz 2020. na 79,8% BDP-a u 2021., čime je ispunjeno i fiskalno pravilo javnog duga. Pritom je u protekloj godini bio prisutan poticajan smjer fiskalne politike te su i dalje bili prisutni relativno visoki fiskalni učinci mjera potpore gospodarstvu i kućanstvima vezano uz pandemiju, koji su iznosili 9,5 milijardi kuna, smanjivši se nakon učinka od 14,2 milijarde kuna ostvarenih u 2020. godini.

² Zakon o fiskalnoj odgovornosti, Narodne novine br. 111/2018

Tablica 5. Fiskalni učinci najznačajnijih mjera uslijed pandemije koronavirusa (ESA 2010)

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
COVID-19 MJERE U 2021. GODINI	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
	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
COVID-19 MJERE U 2021. GODINI	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

Izvor: Ministarstvo financija, Državni zavod za statistiku