



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-03/24-09/48

URBROJ: 65-24-2

Zagreb, 20. lipnja 2024.



Hs**NP*021-03/24-09/48*65-24-2**Hs

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem ***Godišnje izvješće o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2023. godinu***, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora u skladu s odredbom članka 29. stavka 1. Zakona o fiskalnoj odgovornosti ("Narodne novine", broj 111/18), dostavilo Povjerenstvo za fiskalnu politiku, aktom od 14. lipnja 2024. godine.

PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković

REPUBLIKA HRVATSKA



**POVJERENSTVO
ZA FISKALNU
POLITIKU**

KLASA: 022-03/24-01/3

URBROJ: 100-24-1

Zagreb, 14. lipnja 2024.



Hs**NP*021-03/24-09/48*100-24-1**Hs

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno:	20-06-2024	
Klasifikacijska oznaka	021-03/24-09/48	Org. jed. 65
Uručeni broj	100-24-1	Pril. 1 Vrij. -

HRVATSKI SABOR
Gosp. GORDAN JANDROKOVIĆ
predsjednik Hrvatskog sabora
Trg Sv. Marka 6-7
10 000 ZAGREB

Predmet: Dostava Godišnjeg izvješća o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2023. godinu

Cijenjeni predsjedniče Hrvatskog sabora gospodine Jandroković,

U skladu s odredbom čl. 29. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/18) prema kojemu Povjerenstvo za fiskalnu politiku izvješćuje Hrvatski sabor o svom radu najmanje jednom godišnje (a najkasnije do 1. srpnja tekuće godine za prethodnu godinu) u prilogu se dostavlja Godišnje izvješće o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2023. godinu.

S poštovanjem,

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić



Prilog: kao u dopisu



**POVJERENSTVO
ZA FISKALNU
POLITIKU**

**GODIŠNJE IZVJEŠĆE O
RADU POVJERENSTVA ZA
FISKALNU POLITIKU U
2023. GODINI**

Zagreb, lipanj 2024.

SADRŽAJ

Uvodna riječ predsjednice Povjerenstva za fiskalnu politiku	3
1. Ocjena stanja javnih financija	8
1.1. Makroekonomska kretanja u 2023. godini	8
1.2. Kretanja i ocjena javnih financija u 2023. godini	13
2. O POVJERENSTVU ZA FISKALNU POLITIKU	19
3. STAJALIŠTA POVJERENSTVA ZA FISKALNU POLITIKU	22
3.1. Raspored sjednica i sastanaka Povjerenstva za fiskalnu politiku u 2023. godini	24
4. KRONOLOŠKI OPIS AKTIVNOSTI POVJERENSTVA S NAGLASCIMA	26
5. JAVNOST DJELOVANJA POVJERENSTVA	33
6. MEĐUNARODNA SURADNJA	34
7. FINACIJSKO IZVJEŠĆE	36

UVODNA RIJEČ PREDSDJEDNICE POVJERENSTVA ZA FISKALNU POLITIKU

Zadovoljstvo mi je predstaviti četvrto po redu Godišnje izvješće Povjerenstva za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) u kojemu je opisan rad Povjerenstva u 2023. godini te dan osvrt i komentari na makroekonomska kretanja i fiskalnu politiku tijekom 2023. godine, ističući važnost izazova pred hrvatskom fiskalnom politikom u kratkom i srednjem roku.

Sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti ([NN 111/18; 83/23](#) dalje u tekstu: ZFO), Povjerenstvo za fiskalnu politiku obvezno je svake godine izvijestiti Hrvatski sabor o svome radu i to za prethodnu godinu najkasnije do 1. srpnja tekuće godine. Rad Povjerenstva temelji se na Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, Zakonu o proračunu ([NN 144/21](#); dalje u tekstu: ZOP) te [Godišnjem planu i programu rada Povjerenstva](#).

Glavne zadaće Povjerenstva su:

i) razmatranje i procjena rizika primjene fiskalnih pravila utvrđenih u člancima 6., 7. i 8. ZFO-a, u programu stabilnosti, u državnom proračunu i financijskim planovima izvanproračunskih korisnika za planiranu proračunsku godinu i projekcijama za sljedeće dvije godine te godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna

ii) razmatranje i usporedba makroekonomskih i proračunskih projekcija iz srednjoročnih proračunskih dokumenata s ostvarenim vrijednostima u razdoblju od četiri uzastopne godine koje će se provoditi najmanje jednom u dvije godine

iii) potvrđivanje makroekonomskih projekcija na kojima se temelji program stabilnosti i nacrt proračunskog plana u skladu sa zakonom kojim se uređuje proračun.

Neovisne fiskalne institucije u Europskoj uniji (dalje u tekstu: EU), pa tako i hrvatsko Povjerenstvo za fiskalnu politiku, u 2023. godini nastavile su raditi u specifičnim okolnostima. Privremena odgoda primjene fiskalnih pravila koja je na snazi od 2020. godine, značajno je smanjila prostor za djelovanje procjenom primjerenosti fiskalnih politika. U takvim okolnostima, Povjerenstvo se u pogledu ocjene fiskalne politike vodilo općim preporukama Vijeća Europske unije i Europske komisije (dalje u tekstu: EK). Početkom 2024. godine usvojena su nova fiskalna pravila EU-a zbog kojih će biti potrebno pristupiti izmjeni zakona koji uređuju rad Povjerenstva.

U 2023. godini na globalnoj su razini prevladavale geopolitička nestabilnost i neizvjesnosti, povišena inflacija kao i pooštreni uvjeti financiranja. Nakon pandemije u 2021. i 2022. godini i razdoblja snažnog oporavka, gospodarstvo EU-a je tijekom 2023. godine doživjelo značajno usporavanje zbog izraženog i naglašenog utjecaja povišenih troškova života, sukoba u Ukrajini kao i novonastalim napetostima na Bliskom istoku koji su pogoršali gospodarske pritiske. U takvom okruženju prethodno uvedene mjere fiskalne potpore postupno su se smanjivale i/ili ukidale.

U Republici Hrvatskoj je u 2023. godini gospodarstvo nastavilo snažno rasti, pri čemu je stopa rasta iznosila 3,1 % i bila je druga najveća u EU. Na rast hrvatskog gospodarstva utjecao je rast osobne potrošnje te izvoza usluga (pojačana potražnja za uslugama) kao i snažan investicijski ciklus kojem su snažan zamašnjak dale pomoći EU. Iako se u 2023. godini inflacija postupno smanjivala, zadržala se na visokoj razini (8,1 %) i sporo se smirivala zbog izražene domaće potražnje (fiskalne ekspanzije temeljene na bespovratnim EU pomoćima i snažnog rasta plaća te povoljnih kretanja na tržištu rada).

Fiskalnu politiku je u 2023. godini obilježio snažni rast BDP-a, visoka inflacija, kao i daljnje osiguravanje fiskalnih mjera potpore u cilju zaštite gospodarstva i kućanstva od utjecaja visokih cijena, što se u velikoj mjeri odrazilo i na snažan

porast poreznih prihoda kao i daljnje smanjenje udjela javnog duga u BDP-u. Pri tome, brzorastuća javna potrošnja velikim je dijelom bila izvor snažne domaće potražnje. Saldo opće države prema ESA 2010 metodologiji u 2023. godini pokazuje pogoršanje te je nakon ostvarenog viška opće države u 2022. godini u sljedećoj 2023. Godini, ostvaren manjak opće države od 528 milijuna eura ili 0,7 % BDP-a. Istodobno, nastavljen je trend smanjenja javnog duga u BDP-u koji je iznosio 63 % BDP-a, odnosno u odnosu na 2022. smanjen je za 4,8 postotnih bodova. No, javni dug je u 2023. nominalno porastao, a relativno je smanjen ponajprije zbog rasta nominalne gospodarske aktivnosti potaknute inflacijom.

Analizirajući 2023. godinu s određenim odmakom, može se zaključiti da iako je ekonomski bila povoljna i bolja od prethodnih očekivanja, relativno povoljne makroekonomske okolnosti nisu optimalno iskorištene u cilju jačanja fiskalne održivosti. Naime, fiskalna pozicija počela se blago pogoršavati krajem 2023. godine, dok fiskalni planovi za 2024. godinu upućuju na znatno pogoršanje. Osim toga, ključni strukturni i demografski izazovi koji prijete dugoročnom zdravlju javnih financija, nisu se rješavali ni 2023. godine.

Stoga se važno vratiti konzervativnom vođenju fiskalne politike koje obilježava smanjenje javnog duga te stvaranje fiskalnih rezervi za buduća krizna razdoblja. U nadolazećem razdoblju potrebno je voditi računa o dugoročnom kretanju rashoda te osigurati provedbu nužnih i potrebitih strukturnih reformi. Hrvatsko gospodarstvo ostvaruje razmjerno visoke stope gospodarskoga rasta čemu snažno pridonose EU pomoći. No, ovako snažan priljev EU sredstava dugoročno neće moći davati snažan doprinos nastavku gospodarskog rasta kakav je davao u proteklim godinama te je potrebno jačati konkurentnost i produktivnost i privatnog i javnog sektora. Što se tiče gospodarskih izgleda za Republiku Hrvatsku, prioriteti bi se morali ogledati u promicanju (izvozno orijentiranog) rasta i rasta produktivnosti rada u cilju poticanja konkurentnosti zatim pokušati premostiti praznine u vještinama i osigurati prijelaz na viši

stupanj digitalizacije i ekološki održive poslovne prakse. Povjerenstvo ističe realnu opasnost da se uz smanjenje priljeva europskih sredstava te uz zadržanu razinu produktivnosti i konkurentnosti, u srednjem roku mogu pojaviti ozbiljne makroekonomske neravnoteže kao i stagnacija hrvatskog gospodarstva. Stoga, glavni cilj ekonomske i fiskalne politike mora biti održivi gospodarski rast jer jedino takav rast može osigurati dugoročnu održivost hrvatskih javnih financija.

Postojeća fiskalna pravila, su unatoč njihovoj nesavršenosti i privremenoj odgodi, značajno doprinijela većoj fiskalnoj disciplini i povećanju dugoročne održivosti javnih financija u zemljama članicama EU-a, pa tako i Republike Hrvatske. Novi okvir gospodarskog upravljanja EU-a, uz naglasak na srednjoročnu održivost javnog duga, strukturne reforme i javna ulaganja usmjerena na poticanje održivosti i (zelenijeg) gospodarskog rasta, daje veći manevarski prostor manje zaduženim državama poput Republike Hrvatske. Istodobno, zadržano je ograničenje deficita od 3 % BDP-a kao i obaveza stvaranja fiskalnog prostora u dobrim vremenima nužnog za primjerenu protucikličku politiku u slučaju nepovoljnih okolnosti.

Svojim preporukama Povjerenstvo je ustrajalo na potrebi pripreme hrvatskih javnih financija za povratak na fiskalna pravila, obraćanja dovoljne pozornosti na izvore njihove ranjivosti te dugoročnu održivost javnog duga. Potrebno je osigurati dovoljne fiskalne rezerve u cilju ojačanja fiskalne otpornosti hrvatskog gospodarstva. Povjerenstvo naglašava kako je u narednom razdoblju, nakon velike fiskalne ekspanzije u 2024. godini, važno vratiti se ambicioznijoj fiskalnoj prilagodbi, uz naglašenu kontrolu rashoda te kontinuirano pratiti fiskalnu poziciju hrvatskog gospodarstva kako bi se omogućila prilagodba i osigurao kontinuitet provođenja odgovorne i mudre fiskalne politike.

Povjerenstvo je i u 2023. godini zadržalo visok stupanj ažurnosti, stručnosti i kvalitete u obavljanju svojih zadaća, redovito je objavljivalo stajališta i davalo pouzdane informacije te ocjene održivosti javnih financija i stanja fiskalne politike, a o čemu je pravovremeno informiralo Hrvatski sabor i širu javnost. Sva stajališta, potvrde makroekonomskih projekcija te ostale informacije o aktivnostima, objavljeni su na mrežnim stranicama Povjerenstva.

Povjerenstvo će i u budućem razdoblju nastaviti dosljedno provoditi svoju misiju, odnosno pratiti i upozoravati na održivost javnih financija u srednjem i dugom roku. U što je moguće boljoj mjeri nastojat će uspješno izvršavati svoje zadaće te davati neovisna i stručno utemeljena mišljenja o usklađenosti fiskalne politike s novim fiskalnim pravilima.

Ured povjerenstva, osnovan u 2023. godini, svakako će pridonijeti daljnjem napretku. Ured je operativan, a provedena su i prva zapošljavanja te je osiguran prostor za rad. Ciklus zapošljavanja započet u prethodnoj godini nastavlja se i početkom 2024. godine, tako da je trenutno u Uredu Povjerenstva zaposleno petero djelatnika: troje viših savjetnika specijalista (analitičara), pravnicu i administrativna tajnica.

Na kraju, izražavam iskrenu zahvalnost svim domaćim i inozemnim dionicima te suradnicima Povjerenstva za fiskalnu politiku na poticajnoj suradnji i pruženoj potpori u našem radu tijekom cijele 2023. godine. Također, pohvaljujem predanost i marljivost članova PFP-a u oblikovanju naših zajedničkih ocjena i zaključaka.

U lipnju 2024. godine

Prof. dr. sc. Sandra Krtalić



1 OCJENA STANJA JAVNIH FINANCIJA

Pozitivna makroekonomska kretanja u RH koja su ostvarena unatoč prvotno očekivanom usporavanju hrvatskog gospodarstva u 2023. godini, doprinijela su ekspanzivnoj i procikličkoj fiskalnoj politici Vlade RH. Odmakom godine, došlo je do značajnog porasta rashoda, koji nije bio praćen proporcionalnim povećanjem prihoda opće države. Stoga je 2023. godina zaključena s ostvarenim proračunskim manjkom opće države te pogoršanjem strukturnog salda. S druge strane, ostvareno je smanjenje udjela javnog duga u BDP-u, koji je rezultat utjecaja inflacije, realnog rasta gospodarstva te ostvarenog pozitivnog primarnog salda.

1.1 Makroekonomska kretanja u 2023. godini

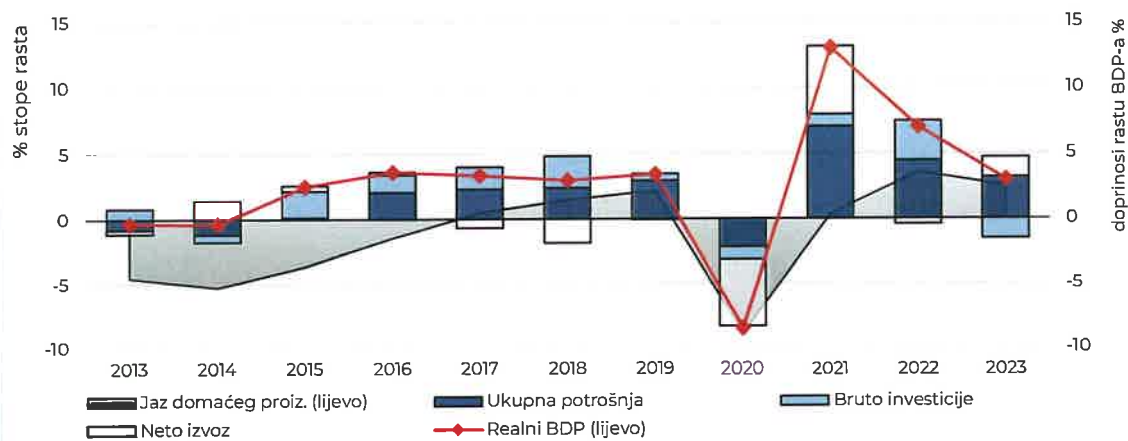
Iako su prvotne projekcije za hrvatsko gospodarstvo za 2023. godinu ukazivale na moguće usporavanje i pad gospodarske aktivnosti, one se nisu ostvarile. Čak naprotiv, hrvatsko je gospodarstvo u 2023. pokazalo snagu i otpornost.

Nakon gospodarske krize uzrokovane globalnom pandemijom COVID-19 u 2020. godini, hrvatsko se gospodarstvo značajno oporavilo, održavajući kontinuirani rast unatoč ekonomskim poremećajima i zbivanjima na globalnoj sceni tijekom ranijih godina. Godišnja stopa rasta realnog BDP-a u 2023. godini iznosila je 3,1 %, što je usporedivo s pretpandemijskom 2019. godinom kada je iznosila 3,4 %, ali niže od stope rasta zabilježene u 2022. godini od 7 %. Povoljna kretanja realnih stopa BDP-a zabilježena su u svim kvartalima 2023. godine, osim kratkotrajnog usporavanja rasta u trećem kvartalu (1,1 %), nakon čega je u četvrtom kvartalu opet zabilježen rast od 4,4 %.

Glavni pokretači rasta BDP-a na godišnjoj razini bili su državna potrošnja, investicije i pozitivna vanjskotrgovinska bilanca koja je okarakterizirana značajnim padom uvoza dobara i usluga u odnosu na istovremeni manji pad izvoza. Pozitivnom zamahu nakon slabijeg rezultata ostvarenog u trećem kvartalu 2023. godine, posebno je pridonio rast osobne potrošnje. Rezultat je to fiskalnih mjera Vlade RH u cilju očuvanja standarda kućanstva, ali i pozitivnih kretanja na tržištu rada uz posljedični rast kreditne aktivnosti stanovništva. Valja se također prisjetiti sezonalnosti u kretanjima hrvatskog BDP-a. Posljedica usmjerenosti hrvatskog gospodarstva na uslužni sektor, posebice turističko-ugostiteljski sektor gospodarstva i izraženu sezonalnost tih djelatnosti, znatno utječe na kretanje osobne potrošnje tijekom godine. Naime, karakteristična pojava prisutna i u 2023. godini je da se rast osobne potrošnje, kao motor rasta BDP-a, ostvaruje u drugoj polovici godine nakon uspješnih rezultata turističke sezone. Akumulirana novčana sredstva tijekom turističke sezone troše se u drugom dijelu godine (treći i četvrti kvartal) te su uz doznake iz inozemstva (u 2023. g. iznos od 2,7 mlrd € ili 3,6 % BDP-a), pozitivno utjecale na kretanja osobne potrošnje u posljednjem kvartalu 2023. godine i time su pridonijele uzletu hrvatskog BDP-a.

Pozitivna ostvarenja hrvatskog gospodarstva u 2023. godini primjetna su i u usporedbi s ostalim članicama EU (Slika 2.) Podatci o stopama rasta realnog BDP-a među zemljama članicama EU i prosjek EU-27 prema stopi rasta realnog BDP-a svrstavaju Hrvatsku na visoko drugo mjesto. Glavni vanjskotrgovinski partneri Hrvatske u 2023. godini zabilježili su niske ili negativne stope rasta BDP-a: Mađarska (-0,9 %), Austrija (-0,8 %), Njemačka (-0,3 %), Italija (0,9 %), i Slovenija (1,6 %). Stoga kretanja, u za nas važnim inozemnim ekonomijama, pozivaju na dodatni oprez u kreiranju domaće makroekonomske i fiskalne politike.

Slika 1.
Doprinosi komponenti BDP-a realnom rastu i razina jaza domaćeg proizvoda za RH, 2013. - 2023.



Izvor: MFIN, DZS

Inflacija (Slika 3.) **se i u 2023. godini zadržala na visokoj razini** s prosječnom godišnjom stopom od 8,1 % (mjereno indeksom potrošačkih cijena), ali je ipak smanjena u odnosu na 2022. godinu za 2,1 postotni bod. Stopa inflacije od 8,2 % na razini dobara, predstavlja smanjenje od 4,5 postotna boda u odnosu na prethodnu godinu, dok stopa na razini usluga od 7,7 % predstavlja povećanje za 2,6 postotna boda.

Promatrajući višegodišnje razdoblje, postojeći trendovi u industrijskoj proizvodnji, građevinskoj aktivnosti, trgovini na malo i turizmu ostali su prisutni i u 2023. godini (Slika 4.). Na mjesečnoj razini, industrijska je proizvodnja u 2023. godini doživjela značajne fluktuacije, iako se promatrajući višegodišnja kretanja, zadržala na približnoj razini kao i tijekom vrhunca ostvarenog 2018. godine. Rast građevinskog sektora ne pokazuje znakove usporavanja, štoviše ostvaren je značajan rast tijekom cijele 2023. godine, promatrano mjesečnim razinama indeksa obujma građevinskih radova. Rast je

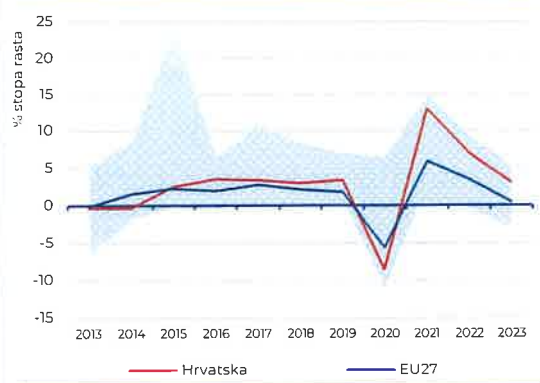
potaknut kretanjima na tržištu nekretnina i rekordno visokim cijenama nekretnina koji su ponajviše posljedica potražnje inozemnih ulagača.

Najviši godišnji porast zabilježen je u nominalnom prometu uslužnih djelatnosti s izraženim rastom u drugoj polovici godine, što ukazuje na korelaciju sa snažnim rastom osobne potrošnje u segmentu potražnje za uslugama. Kretanja osobne potrošnje utjecala su i na trend kretanja realnog prometa u maloprodaji. Podatci za najznačajniju gospodarsku djelatnost u RH zadovoljavajući su. Republika Hrvatska ostvaruje konstantan godišnji rast dolazaka i noćenja uz značajno povećanje razine prihoda od turizma.

Tržište rada RH u 2023. godini i dalje karakterizira nedostatak radne snage, unatoč smanjenju godišnje stope nezaposlenosti i porastu broja stranih radnika. Prema [Anketi o radnoj snazi za 2023. godinu](#) u RH je bilo zaposleno 1,6 milijuna osoba (ili 65,7 % ukupno zaposlenih u dobnoj skupini od 15 do 64 godine), što predstavlja povećanje od 0,8 postotnih bodova u odnosu na 2022. godinu. Broj nezaposlenih osoba iznosio je 104 tisuće, a godišnja stopa nezaposlenosti za dobnu skupinu od 20 do 64 godine 5,8 % (odnosno 6,1 % za dobnu skupinu od 15 do 74 godine). Smanjenje nezaposlenosti u odnosu na 2022. godinu iznosi 0,9 postotnih bodova. Udio stranih radnika u ukupnom broju zaposlenih iznosi 10,76 %, odnosno 172.495 radnika.

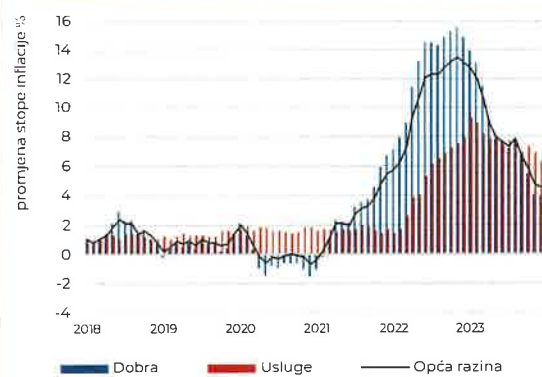
Zbog potrebe usklađivanja rastućim troškovima života kao i kretanjima na tržištu rasta, prosječna se bruto i netoplaća u RH tijekom 2023. godine povećala (Slika 7.). Brutoplaća je iznosila 1.583 €, što predstavlja povećanje od 14,72 % u odnosu na 2022. godinu kada je iznosila 1.380 €. Prosječna netoplaća iznosila je 1.208 €, što je povećanje od 17,23 % u odnosu na 2022. godinu kada je iznosila 1.015 €.

Slika 2.
Kretanja stopa rasta realnog BDP-a u EU27 i RH, 2013. - 2023.



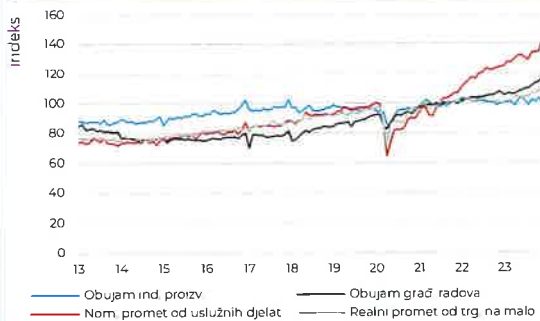
Izvor: EUROSTAT

Slika 3.
Kretanje inflacije (mjereno IPC) u RH u razdoblju 2013. - 2023.



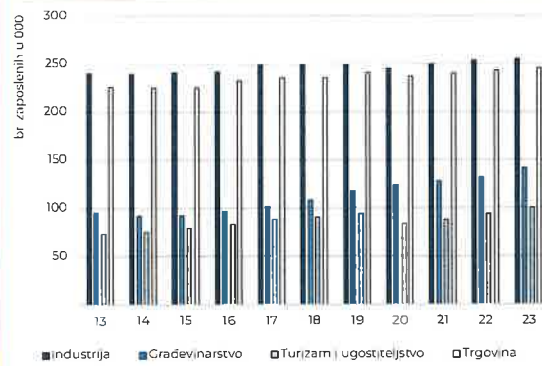
Izvor: HNB

Slika 4.
Kretanja odabranih indeksa gospodarskih djelatnosti u RH za razdoblje 2013. - 2023.



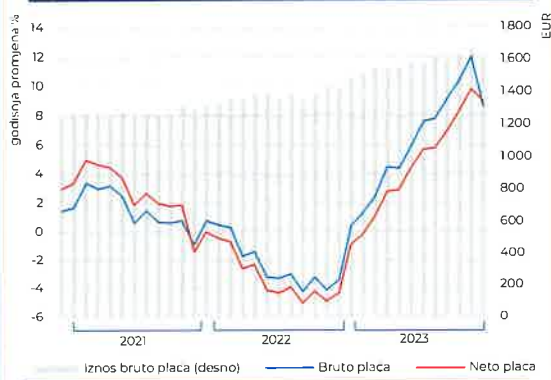
Izvor: DZS, dopuštena izdavanja indeksa: 1. Obujam industrijske proizvodnje (sezonski i kalendarski prilagođeni indeks, 2021=100); 2. Obujam građevinskih radova (sezonski i kalendarski prilagođeni indeks, 2021=100); 3. Nominalni promet uslužnih djelatnosti (sezonski i kalendarski prilagođeni indeks, 2021=100); 4. Realni promet na trgovini na malo (bazisni i kalendarski prilagođeni indeks, 2021=100).

Slika 5.
Kretanje broja zaposlenih u odabranim gospodarskim djelatnostima u RH za razdoblje 2013. - 2023.



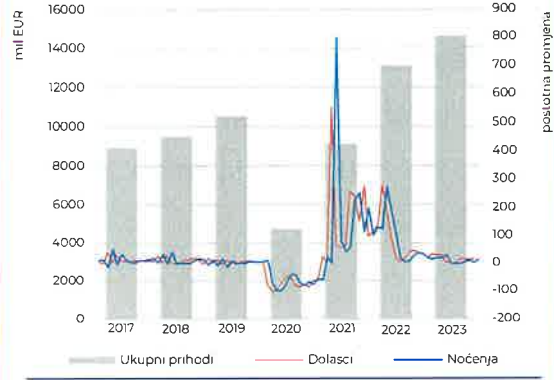
Izvor: HZMO

Slika 6.
Godišnje stope promjene bruto i netoplaće i iznos brutoplaće za razdoblje 2013. - 2023.



Izvor: DZS

Slika 7.
Turistički pokazatelji u RH za razdoblje 2017. - 2023.



Izvor: DZS, HNB

1.2 Kretanja i ocjena javnih financija u 2023. godini

Povoljna makroekonomska kretanja u 2023. godini Vlada RH iskoristila je za vođenje ekspanzivne i procikličke fiskalne politike. Tijekom godine pojavili su se prvi znakovi pogoršanja stanja javnih financija. Završetak godine obilježio je blagi proračunski manjak te pogoršanje strukturnog salda u odnosu na 2022. godinu, ali uz pozitivan nastavak trenda smanjenja udjela javnog duga u BDP-u.

Fiskalna politika u 2023. godini odvijala se u uvjetima visokih makroekonomskih neizvjesnosti, pri čemu se prvotno očekivani negativni rizici ipak nisu ostvarili već je i u 2023. godini ostvaren snažan gospodarski rast. U takvim povoljnim makroekonomskim okolnostima nastavljen je snažni rast proračunskih prihoda čime je otvoren fiskalni prostor koji je Vlada iskoristila za značajno povećanje rashoda.

Prvotne projekcije Ministarstva financija (dalje u tekstu: MF), za državni proračun 2023. godine izrađene uz pretpostavku usporenja rasta, ukazivale su na značajno pogoršanje proračunskog salda na -2,3 % BDP-a (ESA 2010) u odnosu na 2022. godinu kada je ostvaren proračunski suficit od 0,1 % BDP-a. Predviđen je i rast razine javnog duga na 69,0 % BDP-a, na osnovu očekivanog slabljenja hrvatskog gospodarstva. Međutim, u uvjetima pozitivnih makroekonomskih ostvarenja tijekom 2023. godine, Vlada RH provela je dvije izmjene i dopune državnog proračuna.

Posljednjim, drugim izmjenama i dopunama državnog proračuna iz listopada 2023. godine, ukupni su prihodi (izraženo prema nacionalnoj metodologiji) porasli za 11,5 % u odnosu na prvotno donesen proračun za 2023. godinu, dok su rashodi uvećani za 10 %. Tim su izmjenama i dopunama smanjeni očekivani proračunski deficiti na -0,3 % BDP-a (ESA 2010) te razina javnog duga na 60,7 % BDP-a, približavajući se dopuštenoj gornjoj granici duga.

Tablica 1.

Odstupanja projekcija MF od ostvarenja za odabrane pokazatelje u 2023. godini

	DP	I.	II.	OSTVARENJE
BDP, realni rast (%)	0,7	2,2	2,8	3,1
Proračunski saldo (% BDP-a)	-2,3	-0,7	-0,3	-0,7
Primarni saldo (% BDP-a)	-1,1			1,0
Strukturni saldo (% BDP-a)	-2,0			-1,8
Javni dug (% BDP-a)	69,0	62,6	60,7	63,0
Inflacija (mjerena IPC)	5,7	6,6	8,0	8,1

Izvor: MF

Tablica 2.

Kretanja proračunskih kategorija državnog proračuna u 2023. godini (prema nacionalnoj metodologiji, u 000 €)

	DP	I.	promjena (%)	II.	promjena DP (%)	promjena I. (%)
UKUPNI PRIHODI	24.859.273	26.607.698	7,1	27.692.203	11,4	4,1
Prihodi poslovanja	24.768.644	26.522.001	7,1	27.605.410	11,5	4,1
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	90.629	85.698	-5,4	86.793	-4,2	1,3
UKUPNI RASHODI	26.666.162	28.086.534	5,3	29.330.206	10	4,4
Rashodi poslovanja	24.770.576	26.067.576	5,2	27.446.017	10,8	5,3
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.895.585	2.018.958	6,5	1.884.189	-0,6	-6,7
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	-1.806.889	-1.478.835	18,2	-1.638.003	9,3	-10,8

Izvor: MF

Značajan utjecaj na hrvatske javne financije imala je visoka inflacija. Rast cijena pridonosi rastu porezne baze i nominalnim poreznim prihodima, što se velikim dijelom ostvarilo već 2022. godine dok je viša razina cijena, ali i bolja proračunska pozicija postupno poticala sve snažniji rast rashoda, koji su u 2023. godini rasli snažnije u odnosu na prihode. Tome su posebno pridonijele fiskalne mjere Vlade RH za povećanje standarda građana u uvjetima visokog rasta cijena poput povećanja mirovina, usklađivanja plaća u javnim i državnim službama, zaštite kućanstava od rasta cijena energenata i potpore gospodarstvu.

Prema metodologiji ESA 2010, prihodi opće države u 2023. godini iznosili su 35.716 milijuna eura (ili 46,7 % BDP-a), uz međugodišnji rast od 17,4 %. Glavni doprinos rastu prihoda dolazi od porasta prihoda od poreza (9,4 %), doprinosa (3,5 %), ostalih prihoda (3,0 %) i imovine (1,4 %).

Ukupni rashodi opće države iznosili su 36.244 milijuna eura (ili 47,4 % BDP-a), uz međugodišnju stopu rasta od 19,45 %. Najveći doprinos rastu rashoda dale su investicije (5,2 %), socijalni transferi (4,1 %) i naknade zaposlenima (3,84 %).

Značajan doprinos prihodima činile su inozemne pomoći, posebno tekuće i kapitalne pomoći iz EU fondova koje uključuju sredstva iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. - 2027., Mehanizma za oporavak i otpornost (za jačanje gospodarstva nakon pandemije COVID-19) i Fonda solidarnosti (za obnovu nakon potresa). Učinkovito usmjeravanje sredstava iz EU fondova ključno je za postizanje multiplikatornog učinka u hrvatskom gospodarstvu, realne konvergencije i smanjenje buduće potrebe za ovim sredstvima. Udio pomoći iz EU-a u ukupnim rashodima značajno je porastao posljednjih godina s 5,6 % u 2018. godini na 10,4 % u 2023. godini.

Tablica 3.

Kretanje kategorija javnih financija (ESA 2010) u RH, 2013. - 2023.

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
UKUPNI PRIHODI (% BDP)	42,3	43,4	43,8	44,6	44,5	44,7	45,8	46,0	45,2	44,5	46,7
Stopa rasta ukupnih prihoda (godišnja promjena)		1,7	4,0	6,4	5,4	6,2	8,2	-8,8	13,4	14,4	17,4
UKUPNI RASHODI (% BDP)	47,8	48,5	47,3	45,6	43,9	44,7	45,6	53,3	47,7	44,4	47,4
Stopa rasta ukupnih rashoda (godišnja promjena)		0,6	0,4	0,9	1,7	7,6	7,6	6,1	3,5	8,0	19,4
<i>Netorashodi (% BDP-a)¹</i>	27,6	26,7	25,9	24,8	23,6	23,9	24,3	28,2	24,3	21,1	21,1
Stopa rasta netorashoda (godišnja promjena)		-2,5	-3,5	-0,5	-0,7	-0,1	6,2	7,4	6,9	-0,5	0,7
<i>Udio pomoći EU-a (% ukupnih rashoda)**</i>	1,1	1,3	2,9	4,5	4,4	5,6	7,3	8,6	10,1	9,7	10,4
<i>Udio pomoći EU-a (% BDP-a)**</i>	0,5	0,6	1,4	2,0	1,9	2,5	3,3	4,6	4,8	4,3	4,9
PRORAČUNSKI SALDO (% BDP)	-5,5	-5,1	-3,5	-1,0	0,6	0,0	0,2	-7,2	-2,5	0,1	-0,7
Promjena postotnog boda		0,4	1,6	2,5	1,6	-0,6	0,2	-7,4	4,7	2,6	-0,8
PRIMARNI SALDO (% BDP)	-2,4	-1,7	-0,1	2,0	3,2	2,3	2,4	-5,3	-1,0	1,5	1,0
STRUKTURNI SALDO (% BDP)*	-1,8	-3,0	-2,1	-0,6	0,5	-0,7	-0,7	-3,3	-2,7	-1,2	-1,8
JAVNI DUG (% BDP)	79,8	83,4	82,8	79,1	76,0	72,6	70,4	86,1	77,5	67,8	63,0

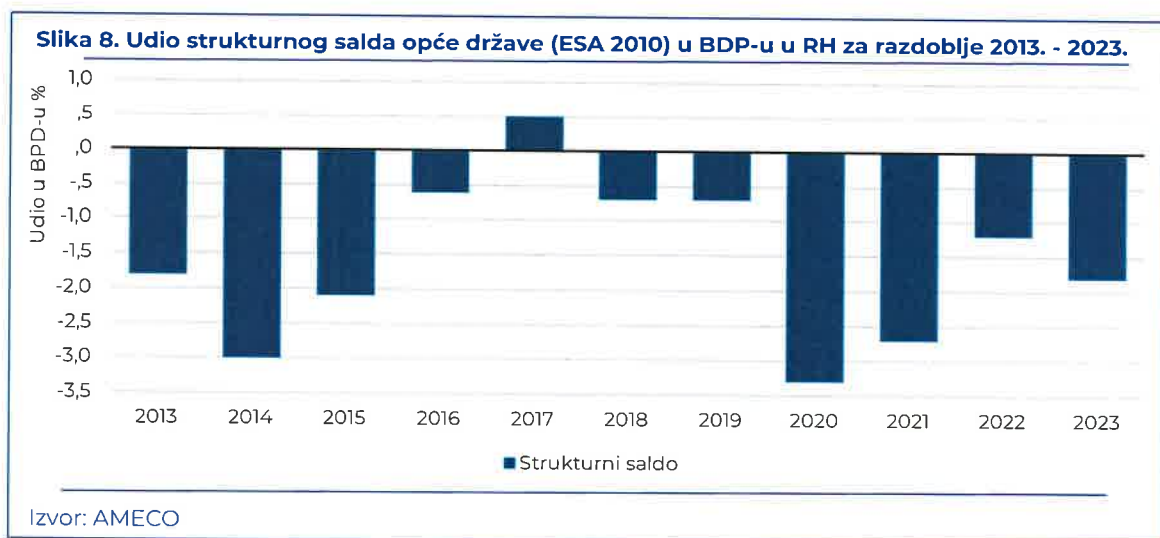
Izvor: EUROSTAT, *EK, **MF

Sveukupna fiskalna kretanja u 2023. godini rezultirala su proračunskim manjkom konsolidirane opće države od -0,7 % BDP-a, što je pogoršanje od 0,8 postotnih bodova u odnosu na 2022. godinu (no iznad granice od 3 % BDP-a).

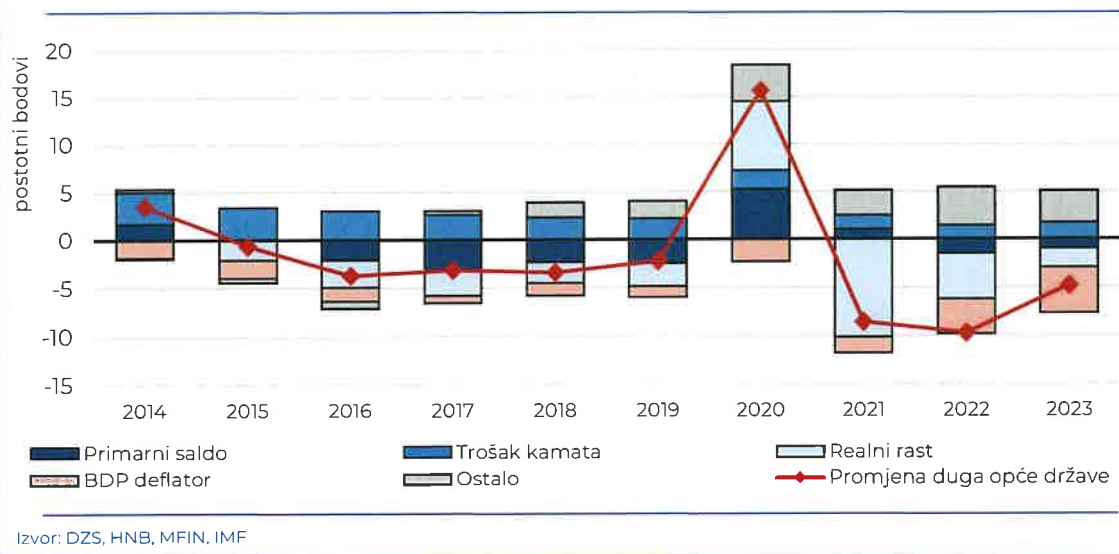
¹ *Netorashodi* prema ESA 2010 odnose se na ukupne rashode sektora opće države, koji su prilagođeni za određene stavke kako bi se dobila realna slika rashoda koje država može kontrolirati i koji direktno utječu na fiskalnu politiku. Izračun netorashoda = ukupni rashodi – primitci od prodaje dobara i usluga – tehnička pomoć i povrati socijalnih naknada – tekući transferi unutar sektora opće države – kapitalni transferi.

Strukturni saldo se prema posljednjoj ocjeni EK, pogoršao za 0,6 postotnih bodova, dosegnuvši razinu od -1,8 % BDP-a (u usporedbi s -1,2 % BDP-a u 2022. godini). Unatoč ovom pogoršanju, povoljna makroekonomska kretanja utjecala su na nastavak smanjenja udjela javnog duga u BDP-u iznosi 63,0 %, što je poboljšanje od 4,8 postotnih bodova u odnosu na 2022. godinu i predstavlja najnižu razinu u desetogodišnjem razdoblju.

Privremena suspenzija fiskalnih pravila obilježila je i 2023. godinu te nije bilo potrebno ostvarivati zacrtanu prilagodbu stanja javnih financija zadanim kriterijima. Unatoč tomu i u 2023. godini ispoštivan je kriterij manjka proračuna opće države i koji je zadržan ispod dopuštene razine od 3 % BDP-a. Iako kriterij udjela javnog duga u BDP-u u 2023. godini nije postignut, njegovo smanjenje za 4,8 postotna boda ukazuju ostvareno pravilo duga, a razina od 63 % i na pozitivan trend približavanje gornjoj dopuštenoj granici od 60 %. Ipak, nisu ostvarena preventiva pravila definirana ZFO-om, a koja služe kako se ne bi premašio kriterij deficita. U prethodnom razdoblju, najviši strukturni deficit bio je određen na razini od 1 % BDP-a, a koji se prema revidiranim pravilima primjenjuju od 2024. godine te iznosi 1,5 % BDP-a. Strukturni deficit je u 2023. godini iznosio 1,8 % BDP-a što premašuje prethodnu, ali i novu maksimalnu razinu.



Slika 9. Dekompozicija promjene javnog duga (ESA 2010) u RH za razdoblje 2014. - 2023. g.



Unutar ovogodišnje ocjene stanja javnih financija, prikazujemo promjene u strukturi javnog duga RH. Dekompozicija nam pokazuje pozitivan rezultat smanjenja udjela javnog duga u BDP-u u 2023. godini kroz učinak "grude snijega" (engl. *snowball effect*), pri čemu se javni dug države povećava zbog kumulativnog učinka kamata na postojeći dug, zajedno s drugim ekonomskim čimbenicima kao što su primarni saldo i rast BDP-a.

Ovaj učinak može postati značajan ako kamatne stope na dug ostanu visoke ili ako država ne uspije održati pozitivan primarni saldo. Kretanje kategorija iznad razine od 0 postotnih bodova na y-osi doprinosi povećanju udjela javnog duga, dok kretanje ispod te razine doprinosi njegovom smanjenju. Kao što je prikazano na slici 10., tijekom posljednje tri godine na smanjenje udjela javnog duga u BDP-u najviše utječu gospodarski rast i rast deflatora (cijena), ali i primarni suficit (bez učinka kamata) koji Republika Hrvatska mora imati radi otplate ranije akumuliranog duga. Istodobno, uz trošak kamata na rast duga utječu i druge stavke, a posebno stjecanje financijske imovine države, koje uključuje i predfinanciranje koje služi za financiranje rashoda i otplate duga u narednoj godini.

2 O POVJERENSTVU ZA FISKALNU POLITIKU

U razdoblju od 2011. godine rad i djelovanje Povjerenstva za fiskalnu politiku doživjelo je nekoliko značajnih izmjena u svom ustroju i radu kroz nekoliko faza. Iako je u Zakon o fiskalnoj odgovornosti prenesena direktiva Vijeća EU 2011/85 prema kojoj je Povjerenstvo stalno, neovisno i samostalno stručno tijelo kojem se daje snažnija uloga supervizora nad primjenom ZFO-a, Povjerenstvo je punih osam godina djelovalo u svojstvu drugog tijela Hrvatskoga sabora i tek je krajem 2021. godine po izboru prvog predsjednika Povjerenstva i izvršenoj registraciji kao poslovnog subjekta pri DZS-u, postalo neovisno i samostalno tijelo. Proces registracije tijela označio je i prve korake u funkcionalnoj uspostavi Ureda Povjerenstva (kao stručne službe Povjerenstva).

Povjerenstvo spada u skupinu neovisnih fiskalnih institucija, čija je temeljna zadaća nadzirati javne financije radi osiguranja njihove dugoročne održivosti i njihovog unaprjeđenja.

Misija je Povjerenstva da kao neovisno fiskalno tijelo djeluje u osiguranju srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija odnosno fiskalne politike RH u cijelosti.

Vizija je Povjerenstva usmjerena na njegovo prepoznavanje kao neovisne, stručne i visokoprofesionalne institucije s primarnom funkcijom djelovanja u javnom interesu, koja nepristranim, učinkovitim i transparentnim praćenjem promiče dugoročnu fiskalnu održivost i na taj način pridonosi boljitku RH.

Glavne zadaće Povjerenstva temeljem najnovijih izmjena ZFO-a (čl. 18) su:

- razmatranje i procjena rizika primjene fiskalnih pravila utvrđenih u člancima 6., 7. i 8. ZFO-a u programu stabilnosti i u državnom proračunu i financijskim planovima izvanproračunskih korisnika za planiranu

proračunsku godinu i projekcijama za sljedeće dvije godine te godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna

- razmatranje i usporedba makroekonomskih i proračunskih projekcija iz srednjoročnih proračunskih dokumenata s ostvarenim vrijednostima u razdoblju od četiri uzastopne godine koje će se provoditi najmanje jednom u dvije godine
- potvrđivanje makroekonomskih projekcija na kojima se temelji program stabilnosti i nacrt proračunskog plana u skladu sa zakonom kojim se uređuje proračun.

Povjerenstvo je dužno ukazivati na posljedice odluka svih razina vlasti (u prvome redu Vlade RH), na srednjoročnu i dugoročnu održivost javnih financija i javni dug te njihov utjecaj na buduće generacije.

Nadalje, Zakonom o proračunu (NN 144/21) definirane su i sljedeće zadaće Povjerenstva prema kojemu ono:

- vrši nepristranu i sveobuhvatnu ocjenu makroekonomskih i proračunskih projekcija te
- potvrđuje makroekonomske projekcije na kojima se temelji program stabilnosti (čl. 22. ZOP-a) i nacrt proračunskog plana (čl. 27. ZOP-a).

Povjerenstvo čine predsjednik i šest članova koje imenuje Hrvatski sabor na mandat od pet godina. Predsjednik se imenuje temeljem javnog poziva, a šest članova iz reda istaknutih znanstvenika i stručnih djelatnika na prijedlog Državnog ureda za reviziju, Ekonomskog instituta Zagreb, Instituta za javne financije, Hrvatske narodne banke, te ekonomskih i pravnih fakulteta sveučilišta u Zagrebu, Splitu, Osijeku, Rijeci, Puli i Dubrovniku.

Članovi Povjerenstva u 2023. bili su:

- prof. dr. sc. Sandra Krtalić, predsjednica Povjerenstva

- dr. sc. Maroje Lang, predstavnik Hrvatske narodne banke, zamjenik predsjednice
- Igor Karlović, mag. oec., predstavnik Državnog ureda za reviziju²
- dr. sc. Maruška Vizek, predstavnica Ekonomskog instituta Zagreb
- dr. sc. Vjekoslav Bratić, predstavnik Instituta za javne financije
- izv. prof. dr. sc. Domagoj Karačić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Osijeku, iz reda predstavnika ekonomskih fakulteta te
- izv. prof. dr. sc. Zoran Šinković, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, iz reda predstavnika pravnih fakulteta.

U 2023. godini ustrojen je Ured Povjerenstva. Osiguran je odgovarajući poslovni prostor i oprema, dok je u cilju jačanja administrativnih kapaciteta Povjerenstva planirano započelo zapošljavanje određenog broja profesionalnog i stručnog osoblja u Uredu Povjerenstva. S obzirom na planirani ukupni broj zaposlenika, u Uredu Povjerenstva predviđena je horizontalna struktura u kojoj pretežu savjetnici odnosno analitičari s posebnim znanjima i vještinama iz makroekonomije, ekonometrije, (javnih) financija i kvantitativnih analiza. S obzirom na to da je na tržištu rada prilično izazovno i teško pronaći dovoljan broj na ovaj način osposobljenih kandidata, za ova radna mjesta bit će zasigurno nužno organizirati i dodatno osposobljavanje za iste.

Nakon imenovanja predsjednice Povjerenstva još krajem 2021. godine, tek je u zadnjem kvartalu 2023. godine započelo dugo očekivano kadrovske popunjavanje Ureda Povjerenstva prijemom dviju državnih službenica. U skladu s usvojenim predviđenim Planom prijema u državnu službu u Uredu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2023. godinu, sukladno provedenim natječajima uspješno su zaposlene dvije državne službenice: administrativna tajnica i viša stručna savjetnica.

² Zamjena za gđu mr. Vesnu Kasum, članicu Povjerenstva koja je razriješena s dužnosti članice Povjerenstva za fiskalnu politiku s danom 30. 6. 2023. godine zbog odlaska u mirovinu

3 STAJALIŠTA POVJERENSTVA ZA FISKALNU POLITIKU

Tijekom 2023. godine Povjerenstvo je u skladu sa ZFO-om i ZOP-om svoje aktivnosti usmjerilo na ocjenu i potvrdu makroekonomskih projekcija te razmatranje i usporedbu makroekonomskih i proračunskih projekcija iz srednjoročnih proračunskih dokumenata s posljednje dostupnim projekcijama EK i ostalih međunarodnih institucija. Povjerenstvo je prilikom ocjene svih proračunskih dokumenata pristupalo iz perspektive osiguranja fiskalne održivosti odnosno razmatranja i procjene fiskalnih rizika u srednjoročnim proračunskim dokumentima i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna.

Radi osiguranja srednjoročne i dugoročne održivosti hrvatskih javnih financija, Povjerenstvo je i u 2023. godini objavljivalo stajališta u kojima je kontinuirano i snažno naglašavalo potrebu:

- daljnje konsolidacije javnih financija
- boljeg planiranja i kontrole rashoda, odnosno boljeg predviđanja pojedinih stavki proračuna kao što su npr. rashodi za zaposlene, mirovine i zdravstvo koji se često u prvoj fazi planiraju na nerealistično niskim razinama, kako bi se naknadnim izmjenama i dopunama proračuna povećavali
- provođenja i nastavka strukturnih reformi (u javnoj upravi, zdravstvenom, mirovinskom, obrazovnom te sustavu socijalne skrbi) koje bi bitno smanjile generiranje dodatnih gubitaka određenih sektora zbog kojih se često rade izmjene i dopune državnog proračuna
- privlačenja investicija koje će omogućiti snažniji rast u budućnosti, pri čemu je većinu raspoloživih sredstava, prije svega onih iz europskih izvora, nužno usmjeravati u sve one aktivnosti koje bi očuvale i održale gospodarsku aktivnost, pomogle najugroženijim kućanstvima te pridonijele dugoročnoj održivosti javnih financija

- privremenosti, ciljane usmjerenosti i učinkovitosti predviđenih mjera fiskalne politike za ublažavanje posljedica inflatornih pritisaka
- konstantnog i pozornog praćenja ekonomskih i proračunskih ostvarenja kao i pravodobne reakcije ekonomske i fiskalne politike u slučaju većih odstupanja u neizvjesnim i promijenjenim okolnostima s ciljem osiguranja kontinuiteta odgovorne fiskalne politike odnosno dugoročne održivosti hrvatskih javnih financija.

Povjerenstvo je redovito održavalo sastanke s ključnim domaćim i međunarodnim dionicima.

Kako bi se raspravile i razmijenile ideje o makroekonomskim i fiskalnim procjenama te korištenoj metodologiji predviđanja i procjena rizika, održavana je redovita komunikacija i stručni sastanci i s predstavnicima Ministarstva financija. Osim toga, prilikom izrade svojih analiza i stajališta Povjerenstvo je koristilo i različita izvješća i prognoze drugih institucija (Hrvatske narodne banke, dalje u tekstu: HNB), DZS-a, Organizacije za ekonomski razvoj i suradnju (dalje u tekstu: OECD), Međunarodnog monetarnog fonda (dalje u tekstu: MMF) i Svjetske banke). Tijekom 2023. godine nastavilo se i međunarodno djelovanje Povjerenstva u okviru aktivnosti Europske mreže neovisnih fiskalnih tijela i Europskog udruženja neovisnih fiskalnih tijela.

Stajališta Povjerenstva, kao i prethodnih godina, poslana su članovima Odbora za financije i državni proračun Hrvatskog sabora prije njihove rasprave o proračunskim dokumentima. Također, Povjerenstvo je u skladu sa svojom zadaćom propisanom u čl. 21. ZOP-a Vladi RH dalo potvrdu makroekonomskih projekcija na kojima se temelji Nacrt proračunskog plana za 2024. godinu.

3.1 Raspored sjednica i sastanaka povjerenstva za fiskalnu politiku u 2023. godini

U 2023. godini Povjerenstvo je održalo tri (3) stručna sastanka i osam (8) sjednica na kojima je donijelo pet (5) stajališta te dvije (2) potvrde makroekonomskih projekcija. Stajališta i potvrde objavljeni su na hrvatskom i engleskom jeziku na mrežnoj stranici Povjerenstva. U nastavku su prikazani dnevni redovi održanih sjednica Povjerenstva.

17. (elektronska) sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 24. travnja 2023. godine

- Potvrda makroekonomskih projekcija Ministarstva financija

18. (elektronska) sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 22. svibnja 2023. godine

- 22. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2023. godinu i projekcija za 2024. i 2025. godinu

19. (elektronska) sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 5. lipnja 2023. godine

- 23. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i o Programu stabilnosti RH za 2024. - 2026.

20. (elektronska) sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 20. lipnja 2023. godine

- Godišnje izvješće o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2022. godinu

21. (elektronska) sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 9. listopada 2023. godine

- 24. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2023. godine

22. sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 13. listopada 2023. godine

- Potvrda makroekonomskih projekcija Ministarstva financija

23. (elektronska) sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 16. listopada 2023. godine

- 25. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu

24. (elektronska) sjednica Povjerenstva za fiskalnu politiku, od 14. studenog 2023. godine

- 26. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2024. godinu i projekcija za 2025. i 2026. godinu.

4 KRONOLOŠKI OPIS AKTIVNOSTI POVJERENSTVA S NAGLASCIMA

U ovom dijelu iznesen je skraćeni pregled stajališta i zaključaka sjednica i sastanaka Povjerenstva. Aktivnosti su prikazane kronološkim slijedom i povezane s usvojenim stajalištima o proračunskim dokumentima koje je Povjerenstvo razmatralo u 2023. godini. Cjeloviti tekstovi stajališta nalaze se u prilogu ovog Izvješća.

Potvrda makroekonomskih projekcija

Na 17. sjednici Povjerenstva za fiskalnu politiku održanoj 24. travnja 2023. godine Povjerenstvo je razmatralo makroekonomske projekcije MF-a te je vjerodostojnost predstavljenog makroekonomskog scenarija procijenilo na temelju njegove realističnosti u usporedbi s projekcijama drugih mjerodavnih institucija i na kraju je potvrdilo da su makroekonomske projekcije MF-a unutar prihvatljivog raspona.

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

Na 18. redovitoj sjednici Povjerenstva održanoj 22. svibnja 2023. godine Povjerenstvo je razmatralo Prijedlog izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu i projekcija za 2024. godinu i 2025. godinu te je zaključke objavilo u 22. stajalištu (vidi prilog). Kratki sažetak stajališta glasio je:

Predložene izmjene i dopune Državnog proračuna za 2023. Povjerenstvo smatra primjerenim stanju i okolnostima. Izmjene se temelje na novim makroekonomskim projekcijama koje je Povjerenstvo potvrdilo 22. travnja 2023. godine. Povjerenstvo naglašava potrebu provođenja oprezne i konzervativne fiskalne politike, a posebnu je pažnju nužno usmjeriti na kontrolu kretanja (a prije svega rasta) rashoda te daljnje smanjenje javnog duga. Iako trenutni fiskalni okvir i snažno smanjenje udjela javnog duga u BDP-u ukazuju na fiskalnu odgovornost, visina prihoda te nadasve potrošnje opće države (rashodi), ukazuju na potrebu veće učinkovitosti. Snažan dotok sredstava iz EU fondova dodatno umanjuje neučinkovitosti u javnom sektoru. Stoga je nužno trenutni gospodarski rast iskoristiti za unaprjeđenje postojećeg stanja i povećanje učinkovitosti rada institucija te pripremu za dugoročne izazove vezane uz negativna demografska kretanja, klimatske promjene i digitalnu tranziciju.

23. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i o Programu stabilnosti

Na 19. redovitoj sjednici održanoj 5. lipnja 2023. godine Povjerenstvo je razmatralo Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i Program stabilnosti. Kratki sažetak stajališta glasilo je:

Povjerenstvo smatra da je fiskalna politika u 2022. godini bila odgovorna i primjerena jer je omogućila snažne fiskalne poticaje kao odgovor na energentsku krizu bez da je ugrozila srednjoročnu fiskalnu održivost, dok je snažan gospodarski oporavak odgovorno iskorišten za snažnu fiskalnu konsolidaciju. Unatoč tome, Povjerenstvo naglašava kako je i u budućem

razdoblju nužno nastaviti voditi razboritu fiskalnu politiku i pridržavati se fiskalnih pravila kontrolom rasta rashoda uz istodobno poduzimanje ključnih reformi u javnom sektoru.

Na 20. (elektronskoj) sjednici Povjerenstva za fiskalnu politiku održanoj 20. lipnja 2023. godine Povjerenstvo je razmotrilo i usvojilo Godišnje izvješće o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku za 2022. godinu.

24. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2023. godine

Na 21. sjednici Povjerenstva za fiskalnu politiku održanoj na daljinu 9. listopada 2023. godine Povjerenstvo je razmatralo Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH) za prvo polugodište 2023. godine koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila na 253. sjednici 27. rujna 2023. godine.

Unatoč nepovoljnim globalnim trendovima gospodarska je aktivnost Republike Hrvatske u prvom polugodištu 2023. godine ostvarila snažan rast. Takav je rast uslijed povoljnih kretanja na tržištu rada te značajnog rasta cijena, utjecao i na povećanje prikupljenih poreznih prihoda. Istodobno su fiskalni rashodi, unatoč njihovom porastu, rasli sporije od prihoda te je to u konačnici rezultiralo viškom državnog proračuna, kao i proračuna opće države. Povjerenstvo ističe trenutni ekspanzivni prociklički stav fiskalne politike u 2023. godini te poziva na oprez u budućem razdoblju zbog potencijalnog učinka prelijevanja negativnih kretanja iz ostatka Europske unije na domaće gospodarstvo. Stoga, Povjerenstvo smatra kako je izuzetno važno oprezno planirati sadašnje i buduće fiskalne mjere. Također, Povjerenstvo smatra da je nužno kvalitetnije i proaktivnije

procjenjivati učinke diskrecijskih mjera izvršne vlasti te ne podcjenjivati ili precjenjivati pojedine kategorije proračunskih prihoda i rashoda. Osim toga, uslijed brojnih neizvjesnosti, nužno je konstantno voditi računa o fiskalnoj disciplini te održivosti i strukturi javnih financija, koncentrirajući se na najučinkovitije mjere za očuvanje i povećanje gospodarskog potencijala nužnog za dugoročnu fiskalnu održivost.

Potvrda makroekonomskih projekcija za 2024. godinu

Na 22. sjednici održanoj 13. listopada 2023. godine Povjerenstvo je razmatralo makroekonomske projekcije MF-a te je utvrdilo kako su one za iduće razdoblje blago optimistične od trenutno dostupnih projekcija drugih mjerodavnih institucija, iako je zadržan konzervativan pristup prilikom izrade projekcija za iduće razdoblje.

Ovakav pristup Povjerenstvo smatra opravdanim zbog mogućnosti prilagodbe fiskalnog planiranja u neizvjesnim i promjenjivim okolnostima nadolazećeg razdoblja. Neizvjesnosti se u prvom redu očituju u mogućnosti rasta rizika od usporavanja ekonomske aktivnosti (recesije) i realnim ograničenjima hrvatskog gospodarstva prouzrokovanih strukturnim slabostima. Povjerenstvo je potvrdilo kako predstavljene makroekonomske projekcije predstavljaju dobru podlogu za izradu Nacrta proračunskog plana za 2024. godinu.

25. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu

Na 23. sjednici održanoj 16. listopada 2023. godine Povjerenstvo je razmatralo Nacrt prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2023. godinu i projekcija za

2024. - 2025. koji je Vlada RH usvojila 12. listopada 2023. godine na 256. sjednici. Kratki sažetak stajališta glasio je:

Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2023. godinu predviđa značajno povećanje prihoda, ali i rashoda državnog proračuna, uslijed nastavka ekonomskog rasta i visoke inflacije. Povjerenstvo upozorava da je usprkos postignutim rezultatima u smanjenju udjela javnog duga u BDP-u, Vlada Republike Hrvatske iskoristila povoljna makroekonomska kretanja za fiskalnu ekspanziju te snažno povećala razinu državnih rashoda u BDP-u. Povjerenstvo također upućuje na oprez pri planiranju budućih izdataka zbog niza negativnih rizika i potencijalno nepredviđenih okolnosti, a u cilju omogućavanja fiskalne prilagodbe u slučaju pogoršanja ekonomske situacije. Hrvatske javne financije nalaze se u ekspanzivnoj fazi u kojoj se povećava strukturni (i nominalni) deficit. Istovremeno se, zahvaljujući snažnom gospodarskom rastu te visokoj inflaciji, ostvarilo snažno smanjenje udjela javnog duga u BDP-u, čime se poboljšava stanje javnih financija. Međutim, usprkos znatnom smanjenju udjela javnog duga u BDP-u, veličina opće države mjerena udjelom u BDP-u značajno raste te Povjerenstvo upozorava kako je nužno rast rashoda držati pod kontrolom. Nadalje, Povjerenstvo ponovo ukazuje na potrebu provođenja reformi s obzirom na realna ograničenja hrvatskog gospodarstva i njegove strukturne slabosti, kao i na što je moguće jače usmjeravanje pomoći EU u razvojne aktivnosti. Iako je Republika Hrvatska trenutno u povoljnoj fazi gospodarskog ciklusa, situacija se vrlo brzo može potpuno preokrenuti i u slučaju značajnijeg usporavanja gospodarske aktivnosti, javne financije izlažu se velikim rizicima.

26. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2024. godinu i projekcija za 2025. i 2026. godinu

Povjerenstvo je na svojoj 23. sjednici održanoj 14. studenog 2023. godine razmotrilo Prijedlog državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2024. godinu i projekcija za 2025. i 2026. godinu koji je Vlada RH usvojila 9. studenog 2023. godine na 262. sjednici. Kratki sažetak stajališta glasilo je:

Prema prijedlogu Državnog proračuna za 2024. godinu koji se temelji na Nacrtu proračunskog plana za 2024. godinu, očekivanja i prognoze za 2024. godinu ukazuju na slična makroekonomska kretanja kao i u 2023. godini, ali će nastavak snažnog rasta proračunskih rashoda utjecati na značajno povećanje proračunskog manjka u 2024. godini. Povjerenstvo ukazuje da u slučaju ostvarenja predviđenih povoljnih makroekonomskih kretanja neće doći do znatnijeg pogoršanja srednjoročne fiskalne održivosti, već je predviđeno daljnje smanjivanje relativnog udjela javnog duga. Iako u 2024. godini dolazi do pogoršanja fiskalnih pokazatelja (uz ekspanzivnu fiskalnu politiku u povoljnim uvjetima), naglašava se pozitivan trend planiranog nastavka smanjenja udjela javnog duga u BDP-u u idućem razdoblju. Stoga, Povjerenstvo poziva Vladu RH da ograniči donošenje fiskalnih mjera s trajnim učinkom na rashode te ustraje na onim strukturnim reformama i ulaganjima potrebnim za povećanje stope potencijalnog rasta. S obzirom na to da se makroekonomska perspektiva vrlo brzo može promijeniti i dovesti do usporavanja gospodarske aktivnosti, Povjerenstvo ističe nužnost odgovornog upravljanja hrvatskim javnim financijama u nadolazećem srednjoročnom razdoblju.

Osim sjednica, Povjerenstvo je održalo tri stručna sastanka povezana s tematikom institucionalnog i funkcionalnog ustroja i rada Povjerenstva za fiskalnu politiku te je 9. ožujka 2023. godine povodom prve godišnjice samostalnog rada Povjerenstvo organiziralo i prvo savjetovanje sa stručnjacima za javne financije i ekonomsku politiku. Na sastanku su sudjelovali izv. prof. dr. sc. Ana Grdović Gnip (University of Primorska, Faculty of Management), izv. prof. dr. sc. Sabina Hodžić (Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu, Opatija), izv. prof. dr. sc. Vladimir Arčabić (Ekonomski fakultet Zagreb) i prof. dr. sc. Saša Drezgic (Ekonomski fakultet Rijeka). Rasprava je bila usredotočena na zadaće i srednjoročne izazove koji stoje pred Povjerenstvom te mogućnosti suradnje sa stručnjacima za javne financije i ekonomsku politiku. Sudionici sastanka dotakli su se i aktualnih pitanja ocjene cikličnosti gospodarstva i kretanja u javnim financijama, posljedicama starenja stanovništva na javne financije kao i dugoročnim izazovima fiskalne politike.

5 JAVNOST DJELOVANJA POVJERENSTVA

Glavni način na koji Povjerenstvo ostvaruje javnost djelovanja regulira čl. 23. st. 4. ZFO-a koji propisuje da Povjerenstvo o zauzetim stajalištima tijekom izvršavanja zadaća iz čl. 22. ZFO-a informira javnost objavama na mrežnim stranicama Povjerenstva.

Povjerenstvo za objavu svojih stajališta i drugih analiza te rezultata svog djelovanja kao i drugih dokumenata definiranih zakonskim propisima, koristi vlastitu mrežnu stranicu (<https://pfp.hr>). Radi povećanja vidljivosti tijela i boljeg obavještavanja javnosti o svom radu, Povjerenstvo je o stajalištima javnost izvješćivalo i preko objava putem Hrvatske izvještajne novinske agencije (HINA), a koje su često prenosili i sva druga sredstva javnog priopćavanja.

Ujedno, kako bi proširio svoj doseg u javnosti, Povjerenstvo je uspostavilo službene stranice na platformi LinkedIn, poslovnoj društvenoj mreži gdje se predstavlja različitim dionicima te suradnicima iz fiskalnog područja. Radi povećanja vidljivosti tijela tijekom 2023. godine članovi Povjerenstva sudjelovali su i na raznim prezentacijama radova, konferencijama (*Hrvatska: 20. članica europodručja; Ulazak Hrvatske u Europski stabilizacijski mehanizam kao 20. članice* i dr.), okruglim stolovima te drugim javnim događanjima.

6 MEĐUNARODNA SURADNJA

Povjerenstvo je i u 2023. godini redovito održavalo sastanke s ključnim domaćim i međunarodnim dionicima, a kao i prethodnih godina održavane su i redovite konzultacije s predstavnicima MF-a te ostalih domaćih institucija (HNB i DZS).

Povjerenstvo je sudjelovao na sastancima, seminarima i konferencijama koje su organizirale domaće i strane organizacije. Primjerice, aktivno sudjelovanje na sastancima i konferencijama Europske mreže neovisnih fiskalnih tijela (eng. *EU Network of Independent Fiscal Institutions – EUNIFI*) i Europskog udruženja neovisnih fiskalnih tijela (eng. *EU Independent Fiscal Institutions - IFI*), uključivši se u rasprave o prevladavajućim gospodarskim problemima i pregledu ekonomskog upravljanja.

Također, Povjerenstvo je održalo sastanak s predstavnicima MMF-a u sklopu misije/konzultacija temeljem članka IV. Statuta MMF-a, kao i sastanke s predstavnicima Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD).

Tablica 4.

Sudjelovanje na sastancima i konferencijama tijekom 2023. godine

DOGAĐAJ	ORGANIZATOR
Različiti seminari u organizaciji EUIFI-a	EUIFI
Različiti sastanci EUNIFI mreže	EUNIFI
DG ECFIN Radionica <i>Fiskalna politika u vremenima visokog javnog duga i ekonomskih turbulentnosti (Workshop - Fiscal Policy in times of high debt and economic turbulences)</i>	DG ECFIN
Sastanak EUIFI mreže s EFC alternates	EUNIFI

Put javnih financija za 2023. (<i>Path for the Public Finances 2023.</i>)	Irish Fiscal Advisory Council
Zajednički sastanak MMF-a i PFP-a	IMF
15. godišnji sastanak predstavnika parlamentarnih odbora za državni proračun i nezavisnih fiskalnih institucija (<i>15th Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions</i>)	OECD
Zaseban sastanak CESEE predstavnika parlamentarnih odbora za državni proračun i nezavisnih fiskalnih institucija (<i>Special meeting of CESEE Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions</i>)	OECD
5. godišnja konferencija Europskog fiskalnog odbora (<i>European Fiscal Board's Fifth annual conference</i>)	EFB
Uloga IFI-a u pregledu ekonomskog upravljanja (<i>IFIs role in the Economic Governance Review</i>)	CEPS
Održano više sastanaka u organizaciji EUIFI-a na temu pregleda ekonomskog upravljanja (<i>Various Meetings on the EU Economic Governance Framework</i>)	EUIFI
Europska fiskalna politika i reforma upravljanja u nesigurnim vremenima (<i>European fiscal policy and governance reform in uncertain times</i>)	ESCB EUIFI
Konferencija u organizaciji EUIFI-a (<i>Conference of the European Network of Independent Fiscal Institutions</i>)	EUIFI

7 FINANCIJSKO IZVJEŠĆE

Početakom 2023. godine nastavljene su ciljane aktivnosti usmjerene na funkcionalnu uspostavu Ureda Povjerenstva (osiguranje poslovnog prostora, opremanje istog te zapošljavanje, odnosno prijam službenika). Povjerenstvo za fiskalnu politiku ostvaruje prihode u okviru skupine 67 Prihodi iz proračuna te izvora financiranja 11 Opći prihodi i primitci. Za uspješno djelovanje Povjerenstva za fiskalnu politiku rashodi su planirani aktivnostima A926001 Administracija i upravljanje te kapitalni projekt K926002 Informatizacija, pri čemu su ukupni rashodi u 2023. godini izvršeni u iznosu od 176.710 eura. U strukturi rashoda poslovanja najveći udio čine rashodi za zaposlene i materijalni rashodi. Rashodi za zaposlene u 2023. godini izvršeni su u iznosu od 155.227 eura. Manji postotak izvršenja je s razlogom što u izvještajnom razdoblju nije realizirano zapošljavanje službenika sukladno predviđenom planu prijma. Materijalni rashodi u 2023. godini izvršeni su u iznosu od 64.201 eura, dok su financijski rashodi u 2023. godini izvršeni u iznosu od 187 eura, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu od 9.833 eura.

Na ime aktivnosti K926002 Informatizacija u 2023. godini utrošeno je 10.650 eura, od čega je za rashode za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine utrošeno 1.451 eura, a za rashode za nabavu proizvedene dugotrajne imovine 9.199 eura.

Od ukupnog iznosa planiranih proračunskih sredstva za 2023. godinu Povjerenstvo za fiskalnu politiku je u državni proračun vratilo dvije trećine neutrošenih sredstava, izuzimajući sredstva koja su u 2023. godini stvarno utrošena za sljedeće: plaće za redovan rad u iznosu od 47.178,84 eura te doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje u iznosu od 7.784,51 eura, pri čemu je do odstupanja od ostvarenja došlo zbog isplate plaće predsjednici

Povjerenstva za cijelo obračunsko razdoblje 2023. godine te zaposlenjem dviju službenica u zadnjem kvartalu 2023. godine. Također, ostvareni su i Ostali rashodi za zaposlene u iznosu od 800,00 eura za isplate nagrada za božićne blagdane sukladno Dodatku III. Kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike (Narodne novine, broj 128/2023), te dara za djecu temeljem Dodatka I. Kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike (Narodne novine, broj 127/2022); zatim za službena putovanja u zemlji i inozemstvu u iznosu od 5.516,50 eura; naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život u iznosu od 97,98 eura na ime izdataka mjesečnog prijevoza za jednog zaposlenika; uredski materijal i ostali materijalni rashodi u iznosu od 846,42 zbog povećanih izdataka za uredske potrepštine; energija u iznosu od 142,75 eura za troškove električne energije i plina za poslovni prostor na Trgu bana Josipa Jelačića 15; sitan inventar i auto gume u iznosu od 695,03 eura za nabavku vatrogasnih aparata, ljestava; usluge telefona, pošte i prijevoza u iznosu od 223,99 eura za plaćanje telekomunikacijskih usluga u pokretnoj mreži za cijelo obračunsko razdoblje 2023. godine; usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu od 2.628,73 eura za izradu dodatne projektne dokumentacije za uređenje prostora Povjerenstva na temelju elaborata sanacije zidova u 2022. godini; usluge promidžbe i informiranja u iznosu od 1.805,02 eura za potrebe objave natječaja za prijam državnih službenika u Ured Povjerenstva; komunalne usluge u iznosu od 1.185,93 eura za pokriće troškova komunalne naknade i naknade za uređenje voda, opskrbe vodom i refundacije pričuve; zakupnine i najamnine u iznosu od 6.449,10 eura za izdatke za polog i zakup poslovnog prostora za Ured Povjerenstva u Boškovićevoj ulici; zdravstvene i veterinarske usluge u iznosu od 102,00 eura za izdavanje uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti za dva zaposlenika; intelektualne i osobne usluge u iznosu od 4.989,90 eura za usluge prijevoda stajališta PFP-a, izvješća o radu PFP-a, usluge posredovanja pri zakupu poslovnog prostora te za testiranje znanja engleskog jezika pri provedbi javnog natječaja; računalne usluge u

iznosu od 1.230,45 eura za godišnji *hosting* i održavanje mrežne stranice u 2022. godini; ostale usluge u iznosu od 287,50 eura za generalno čišćenje poslovnog prostora Ureda Povjerenstva u Boškovićevoj ulici; naknade troškova osobama izvan radnog odnosa u iznosu od 6.952,21 eura na ime troškova članova povjerenstva; reprezentacija u iznosu od 227,55 eura za vanjsku reprezentaciju; bankarske usluge i usluge platnog prometa u iznosu od 66,36 eura za upisninu za poslovnu karticu; zatezne kamate u iznosu od 1,48 eura za plaćanje kamata na režijske troškove te uredska oprema i namještaj u iznosu od 2.757,57 eura za nabavku dva stolna računala s pripadajućom opremom.

Tablica 4.

Financijski plan Povjerenstva za fiskalnu politiku u 2023. godini (u eurima)

Šifra		Izvorni plan 2023.	Plan nakon 1. izmjena i dopuna	Plan nakon 2. izmjena i dopuna	Konačni plan 2023.
011	POVJERENSTVO ZA FISKALNU POLITIKU	854.207	774.207	411.210	176.710
A926001	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE	770.958	695.958	347.560	165.060
3	Rashodi poslovanja	713.290	638.290	325.727	155.227
31	Rashodi za zaposlene	345.942	210.942	82.201	64.201
32	Materijalni rashodi	360.525	420.525	243.339	90.839
34	Financijski rashodi	187	187	187	187
37	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	6.636	6.636		
4	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	57.668	57.668	21.833	9.833
42	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	57.668	57.668	21.833	9.833
K926002	INFORMATIZACIJA	83.249	78.249	63.650	11.650
32	Materijalni rashodi		16.000	16.000	1.000
4	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	83.249	62.249	47.650	10.650
41	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	39.451	18.451	18.451	1.451
42	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	43.798	43.798	29.199	9.199

Izvor: Državni proračun RH za 2023. godinu; Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade RH