



Bruxelles, 22.11.2022.
C(2022) 9510 final

MIŠLJENJE KOMISIJE

od 22.11.2022.

o nacrtu proračunskog plana Hrvatske

{SWD(2022) 950 final}

(Vjerodostojan je samo tekst na hrvatskom jeziku)

MIŠLJENJE KOMISIJE

od 22.11.2022.

o nacrtu proračunskog plana Hrvatske

(Vjerodostojan je samo tekst na hrvatskom jeziku)

OPĆE NAPOMENE

1. Odlukom Vijeća (EU) 2022/1211 utvrđeno je da Hrvatska ispunjava potrebne uvjete za usvajanje eura¹. Stoga će Hrvatska 1. siječnja 2023. postati država članica europodručja.
2. Uredbom (EU) br. 473/2013 utvrđene su odredbe za poboljšano praćenje proračunskih politika u europodručju kako bi se osigurala usklađenost nacionalnih proračuna sa smjernicama ekonomske politike izdanima u kontekstu Pakta o stabilnosti i rastu te europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika.
3. Na temelju članka 6. Uredbe (EU) br. 473/2013 države članice obvezne su Komisiji i Euroskupini svake godine do 15. listopada dostaviti nacrt proračunskog plana s glavnim aspektima proračunskih prognoza opće države i njezinih podsektora za sljedeću godinu.
4. Uredba (EU) br. 473/2013 primjenjivat će se na Hrvatsku od 1. siječnja 2023. Hrvatska je dobrovoljno odlučila dostaviti nacrt proračunskog plana za 2023. zajedno s državama članicama europodručja i zatražila je Komisijinu procjenu.
5. Komisija pozdravlja inicijativu Hrvatske jer će se njezin proračun za 2023. izvršavati kad Hrvatska već bude članica europodručja. Dostava i procjena nacrta proračunskog plana Hrvatske za 2023. doprinose koordinaciji fiskalnih politika država članica europodručja u 2023.
6. Opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu aktivirana je u ožujku 2020.² Komisija je 23. svibnja 2022. u Komunikaciji o europskom semestru³ navela da povećana neizvjesnost i znatni negativni rizici za gospodarske izgledе u kontekstu rata u Europi, dosad nezabilježeno povećanje cijena energije i kontinuirani poremećaji u lancu opskrbe opravdavaju produljenje opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu tijekom 2023. i da su ispunjeni uvjeti za njezinu deaktivaciju od 2024. Zadržavanjem opće klauzule o odstupanju 2023. osigurat će se prostor za brzu reakciju nacionalne fiskalne politike kad je to potrebno, uz istodobno osiguravanje neometanog prelaska s opsežne potpore gospodarstvu za vrijeme pandemije na sve veću usredotočenost na privremene i ciljane mjere te razboritu fiskalnu politiku potrebne za osiguravanje srednjoročne održivosti⁴.

¹ Odluka Vijeća (EU) 2022/1211 od 12. srpnja 2022. o usvajanju eura u Hrvatskoj 1. siječnja 2023. (SL L 187, 14.7.2022., str. 31.).

² Komunikacija Komisije Vijeću o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu, COM(2020) 123 final od 20. ožujka 2020.

³ COM(2022) 600 final.

⁴ Vijeće je 17. lipnja 2022. postiglo dogovor o svojim preporukama o nacionalnim programima reformi za 2022. i mišljenjima o programima stabilnosti i konvergencije za 2022., u kojima se uzima u obzir da se u 2023. zadržava opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. (Vidjeti: <https://www.consilium.europa.eu/hr/meetings/ecofin/2022/06/17/>)

7. Mehanizmom za oporavak i otpornost, uspostavljenim Uredbom (EU) 2021/241, pruža se financijska potpora za provedbu reformi i ulaganja, posebno za promicanje zelene i digitalne tranzicije, čime se jačaju otpornost i potencijalni rast gospodarstava. Dio te potpore u obliku je bespovratne financijske potpore („bespovratna sredstva”), što podrazumijeva fiskalni impuls koji se financira iz proračuna Unije. Zajedno s fondovima kohezijske politike i mehanizmom za pravednu tranziciju u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost podupire se pravedan i uključiv oporavak u EU-u u skladu s europskim stupom socijalnih prava. Njime se potiču i rast i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju i time jačaju održive javne financije. Prema Komisijinom prijedlogu od 18. svibnja 2022.⁵, cilj Mehanizma trebao bi biti i povećanje otpornosti energetskog sustava Unije smanjenjem ovisnosti o fosilnim gorivima i diversifikacijom opskrbe energijom na razini Unije („ciljevi plana REPowerEU”).
8. Vijeće je 12. srpnja 2022. u preporukama kojima se daju mišljenja Vijeća o programima stabilnosti i konvergencije za 2022.⁶ podsjetilo da se opći smjer fiskalne politike trenutačno najbolje mjeri kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast⁷. Kako bi se ocijenilo je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, uz opći smjer fiskalne politike pozornost se posvećuje i razvoju primarnih tekućih rashoda koje financira država⁸ (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) i razvoju ulaganja.
9. Šokovi koje je izazvala ruska invazija na Ukrajinu izravno i neizravno utječu na gospodarstvo EU-a te dovode do nižeg gospodarskog rasta i veće inflacije. Jačanje i širenje inflacijskih pritisaka potaknuli su bržu normalizaciju monetarne politike u europodručju. Javna potrošnja na mjere kojima se ograničavaju socijalne i gospodarske posljedice visokih troškova energije te na sigurnost i obranu i humanitarnu pomoć raseljenim osobama iz Ukrajine negativno utječe na javne financije. Zbog posebne prirode makroekonomskog šoka izazvanog invazijom Rusije na Ukrajinu i njegovih dugoročnih posljedica na potrebe EU-a za energetskom sigurnosti potrebno je pažljivo osmisliti fiskalnu politiku za 2023. Čini se da 2023. neće biti potreban opsežan fiskalni impuls gospodarstvu. Umjesto toga bi se trebalo usmjeriti na zaštitu onih koji su ugroženi, a istodobno omogućiti djelovanje automatskih stabilizatora te uspostaviti privremene i ciljne mjere za ublažavanje posljedica energetske krize i pružanje humanitarne pomoći osobama koje bježe od ruske invazije na Ukrajinu i pritom očuvati spremnost na prilagodbu, bude li to potrebno. U okviru fiskalne politike trebalo bi kombinirati veća ulaganja s kontrolom rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država. Potpuna i pravodobna

⁵ COM(2022) 231 final.

⁶ Preporuka Vijeća od 12. srpnja 2022. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2022., SL C 334, 1.9.2022., str. 88.

⁷ Mišljenje sadržava Komisijine procjene smjera fiskalne politike i njezinih komponenti na temelju pretpostavki iz Komisijine jesenske prognoze 2022. Komisijine procjene srednjoročnog potencijalnog rasta ne uključuju ukupni pozitivni učinak reformi koje su dio plana za oporavak i otpornost i koje mogu potaknuti potencijalni rast.

⁸ Ne financira se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost ni sredstvima iz drugih fondova Unije.

provedba planova za oporavak i otpornost iznimno je važna za postizanje viših razina ulaganja. Ciljevi fiskalnih politika trebali bi biti očuvanje održivosti duga i povećanje potencijala rasta na održiv način, čime bi se monetarnoj politici olakšala zadaća pravodobnog vraćanja inflacije na srednjoročni cilj ESB-a od 2 %. Fiskalni planovi za 2023. trebali bi se temeljiti na opreznim srednjoročnim planovima prilagodbe u kojima se uzimaju u obzir izazovi fiskalne održivosti povezani s visokim razinama udjela duga u BDP-u koje su se zbog pandemije dodatno povećale, kao i na reformskim i investicijskim izazovima dvostruke tranzicije, energetske sigurnosti te socijalne i gospodarske otpornosti.

10. Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine uzrokovao je znatna dodatna povećanja i volatilnost cijena energije. Zbog naglog porasta cijena uvezene energije gospodarstva država članica trpe znatne trgovinske gubitke. Istodobno je zbog iznimno visokih ljetnih temperatura 2022. porasla potražnja za električnom energijom, dok je u isto vrijeme proizvodnja energije određenim tehnologijama bila znatno ispod povijesnih razina zbog tehničkih okolnosti i vremenskih uvjeta. Trenutačna energetska kriza negativno je utjecala na sve države članice, iako u različitoj mjeri, zbog čega je potreban brz i koordiniran odgovor.
11. Budući da su proračunska sredstva ograničena i da ih treba što učinkovitije koristiti, za trajnu i pravednu prilagodbu u cijelom društvu iznimno su važni kvaliteta i način odgovora politike. Zato bi se u skladu s Uredbom Vijeća o hitnoj intervenciji za rješavanje problema visokih cijena energije donesenom 6. listopada 2022. mjere trebale usmjeriti na pružanje privremene ciljane potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije, zadržavajući pritom odgovarajuće poticaje za smanjenje potražnje za energijom i povećanje energetske učinkovitosti, u skladu s europskim zelenim planom⁹. Politike bi trebale pridonijeti i smanjenju potrošnje energije i razvoju energetske autonomije Unije.

NAPOMENE KOJE SE ODNOSU NA HRVATSKU

12. Hrvatska je 20. listopada 2022. dostavila nacrt proračunskog plana za 2023. Na temelju tog plana Komisija je donijela sljedeće mišljenje.
13. Vijeće je 12. srpnja 2022. preporučilo da Hrvatska¹⁰ poduzme djelovanja kojima je cilj osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike¹¹, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Hrvatska bi se trebala pripremiti za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Hrvatskoj je bilo preporučeno i da poveća javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije. U razdoblju

⁹ Komunikacija Komisije – Europski zeleni plan, COM(2019) 640 final.

¹⁰ Preporuka Vijeća od 12. srpnja 2022. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2022., SL C 334, 1.9.2022., str. 88.

¹¹ Na temelju Komisijine jesenske prognoze 2022. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje Hrvatske, korišten za mjerenje smjera fiskalne politike, iznositi 8,4 % u nominalnom smislu. Komisijine procjene srednjoročnog potencijalnog rasta ne uključuju ukupni pozitivni učinak reformi koje su dio plana za oporavak i otpornost i koje mogu potaknuti potencijalni rast.

nakon 2023. Hrvatska bi trebala provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija.

14. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2022. očekuje se da će stopa rasta gospodarstva Hrvatske u 2022. iznositi 6,0 % i 1,0 % u 2023., a stopa inflacije 10,1 % u 2022. i 6,5 % u 2023. Prema nacrtu proračunskog plana, očekuje se da će stopa rasta hrvatskog gospodarstva u 2022. iznositi 5,7 % i 0,7 % u 2023., a stopa inflacije 10,4 % u 2022. i 5,7 % u 2023. U obje se prognoze predviđa da će državna potrošnja i ulaganja biti glavni pokretači rasta u 2023. te sličan negativan učinak neto izvoza na rast. U Komisijinoj prognozi inflacija je nešto manja na početku razdoblja. Razlika između ta dva scenarija inflacije uglavnom proizlazi iz rasta uvoza i deflatora uvoza jer su i jedno i drugo u Komisijinoj prognozi znatno viši.

Općenito, makroekonomske pretpostavke na kojima se temelji nacrt proračunskog plana vjerojatne su za 2022. i 2023.

Hrvatska ispunjava zahtjev iz Uredbe (EU) br. 473/2013 jer se nacrt proračuna temelji na makroekonomskim prognozama koje su potvrdila neovisna tijela.

15. U nacrtu proračunskog plana pretpostavlja se da će rashodi u iznosu od 0,5 % BDP-a u 2022. i 1,2 % u 2023. financirati iz bespovratne financijske potpore (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost omogućit će visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na deficit i dug opće države Hrvatske. Komisijina jesenska prognoza 2022. uključuje sličan iznos rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost.

16. U nacrtu proračunskog plana za 2023. planira se da će se deficit opće države u Hrvatskoj povećati s 1,5 % BDP-a u 2022. na 2,3 % BDP-a u 2023., uglavnom zbog proračunskog troška mjera potpore kućanstvima i poduzećima radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica rasta cijena energenata i hrane. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 71,3 % BDP-a u 2022. na 69,0 % BDP-a u 2023. Ta su predviđanja jednaka onima u Komisijinoj jesenskoj prognozi 2022. Ipak treba napomenuti da je, za razliku od nacrta proračunskog plana, u Komisijinoj prognozi uzeto u obzir da je nominalni BDP za 2021. zbog njegova kasnijeg zaključnog datuma revidiran naviše na 1,8 postotnih bodova. Ta razlika zbog baznog učinka utječe na udjele deficita i duga u BDP-u u godinama obuhvaćenima prognozom.

Izgledi za javne financije i dalje su pod utjecajem velike neizvjesnosti makroekonomskih projekcija, uključujući makroekonomske rizike povezane s ruskom invazijom na Ukrajinu, povećanjem cijena energije i kontinuiranim poremećajima u lancima opskrbe.

17. Nove diskrecijske mjere za 2022. predviđene u nacrtu proračunskog plana (osim mjera u energetsom sektoru detaljnije navedenih u nastavku) uključuju privremeno povećanje rashoda zbog odluke Međunarodnog centra za rješavanje ulagačkih sporova (ICSID) prema kojoj Hrvatska mađarskom MOL-u treba platiti 0,24 milijarde EUR (oko 0,4 % BDP-a). Osim toga, za 2023. se predviđaju dvije nove diskrecijske mjere koje nisu privremene naravi: na strani prihoda, povećanje iznosa primitaka za uzdržavane članove obitelji na koje se ne plaća porez na dohodak u iznosu od 33 milijuna EUR godišnje (0,05 % BDP-a), a na strani rashoda *ad hoc* povećanje najnižih mirovina, uz redovito usklađenje mirovina, u ukupnom iznosu od

oko 27 milijuna EUR godišnje (0,04 % BDP-a). U odnosu na nacrt proračunskog plana, razlika je u tome što Komisija procjenjuje da će se izuzeće za dividende HEP-a (državno elektroenergetsko poduzeće) produljiti i na 2023. i da će radi povećanja kapitala HEP-a biti neophodni privremeni rashodi od oko 0,5 % BDP-a u 2023. jer HEP financira razliku između tržišnih i ograničenih cijena električne energije i plina.

Na državni deficit utječu mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica iznimnih povećanja cijena energije, koje su se u ljetnim mjesecima pogoršale¹². Komisija u jesenskoj prognozi 2022. predviđa da će proračunski trošak tih mjera u 2022. iznositi 0,8 % BDP-a i 1,1 % BDP-a u 2023. Među njima su mjere kojima se smanjuju državni prihodi, kao što su smanjenje stope PDV-a (za prirodni plin, grijanje, pelete, brikete, sječke i ogrjevno drvo s 25 % na 13 %) i trošarina na gorivo, kao i izuzeće za dividende HEP-a. Mjere kojima se povećavaju rashodi uključuju dodatne socijalne naknade za nezaposlene i ugrožene kupce energenata, kao i jednokratni energetske dodatak za umirovljenike, subvencije poduzećima i kućanstvima te povećanja kapitala HEP-a. Najavljeno je da će većina tih mjera biti privremene naravi i da istječu nakon prvog tromjesečja 2023. Čini se da većina tih mjera nije usmjerena na ranjiva kućanstva i poduzeća¹³ i da većinom ne šalju jasan cjenovni signal s ciljem smanjenja potražnje za energijom i povećanja energetske učinkovitosti¹⁴. Zbog toga Komisija u jesenskoj prognozi 2022. predviđa da će privremena i ciljana potpora kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije, što se može uzeti u obzir pri ocjeni usklađenosti s preporukama po državama članicama za 2023., iznositi 0,3 % BDP-a u 2022. i 0,1 % BDP-a u 2023.

Na državni deficit utječu i troškovi pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, za koje se u Komisijinoj jesenskoj prognozi 2022. predviđa da će iznositi 0,1 % BDP-a u 2022. i 0,2 % u 2023.

18. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2022. i informacijama iz nacrta proračunskog plana Hrvatske za 2023., očekuje se da će bruto investicije opće države u fiksni kapital iznositi 4,4 % BDP-a u 2022. i 4,9 % u 2023., u usporedbi s 4,7 % BDP-a iz 2021. To uključuje ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost, kao što su ulaganja u poticanje zelene i digitalne tranzicije u turizmu, digitalizaciju javne uprave, ulaganja u digitalnu dijagnostiku i opremu u bolnicama te energetske obnovu zgrada, koja se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost.
19. U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike biti uglavnom neutralan (–0,1 % BDP-a¹⁵). To je u skladu s ekspanzivnim smjerom fiskalne politike u 2022. (–2,6 % BDP-a).

Predviđa se da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2023. imati kontrakcijski učinak od 0,4 postotna boda

¹² Na promjene deficita u 2023. utječe i potpuno ukidanje privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, koje se u Komisijinoj jesenskoj prognozi 2022. procjenjuju na 0,4 % BDP-a u 2022.

¹³ Ciljane mjere iznose 0,3 % BDP-a u 2022. i 0,1 % BDP-a u 2023., dok opće mjere iznose 0,5 % BDP-a u 2022. i 1,0 % BDP-a u 2023.

¹⁴ Dohodovne mjere iznose 0,2 % BDP-a u 2022. i 0,0 % BDP-a u 2023., dok cjenovne mjere iznose 0,6 % BDP-a u 2022. i 1,1 % BDP-a u 2023.

¹⁵ Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku. Smjer fiskalne politike uključuje fiskalni impuls koji se financira sredstvima Unije.

BDP-a¹⁶. To uključuje smanjenje učinka mjera potpore donesenih radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica iznimnih povećanja cijena energije za 0,2 % BDP-a¹⁷, od čega se 0,2 % BDP-a odnosi na privremene i ciljane mjere potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije. To uključuje i više troškove pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (za 0,1 % BDP-a).

Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,1 postotni bod BDP-a u 2023. u odnosu na 2022. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na fiskalni smjer politike u 2023. biti ekspanzivan i iznositi 0,3 postotna boda¹⁸.

20. U nacrt proračunskog plana nisu uključene proračunske projekcije za razdoblje nakon 2023.
21. Prema Komisijinoj prognozi i informacijama iz nacrta proračunskog plana, procjenjuje se da će u 2023. ukupni smjer fiskalne politike biti uglavnom neutralan. To uključuje kontrakcijski učinak koji tekući rashodi koje financira država imaju na opći smjer fiskalne politike. Imajući u vidu razvoj situacije, osobito ekspanzivni smjer fiskalne politike u 2022. i visoke inflacijske pritiske, rast primarnih tekućih rashoda koje financira država općenito je u skladu s preporukom Vijeća. Hrvatska planira financirati dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a i očuvati ulaganja koja financira država. Planira financirati javna ulaganja i bespovratnim sredstvima financirati zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost.

Komisija smatra da je nacrt proračunskog plana Hrvatske općenito u skladu s fiskalnim smjernicama sadržanima u preporuci Vijeća od 12. srpnja 2022.

Hrvatska je počela brzo primjenjivati energetske mjere u okviru hitnog političkog odgovora na iznimna povećanja cijena energije, ali će produljenje postojećih i/ili donošenje novih mjera potpore zbog visokih cijena energije pridonijeti višem rastu neto tekućih rashoda koje financira država i povećanju predviđenog državnog deficita i duga u 2023. Stoga je važno da te mjere u državama članicama budu što više usmjerene na najranjivija kućanstva i izložena poduzeća, kako bi se očuvale inicijative za smanjenje potražnje za energijom, te da se povuku nakon što se smanji pritisak cijena energije.

¹⁶ To je u skladu s ekspanzivnim učinkom te komponente u 2022. od 2,2 postotna boda.

¹⁷ Predviđa se povećanje proračunskog učinka ciljanih cjenovnih mjera za 0,1 % BDP-a i stabilan proračunski učinak ciljanih dohodovnih mjera, te povećanje proračunskog učinka općih cjenovnih mjera za 0,2 % BDP-a i smanjenje proračunskog učinka općih dohodovnih mjera za 0,2 % BDP-a.

¹⁸ Predviđa se da će drugi rashodi koje financira država imati kontrakcijski učinak od 0,1 postotni bod BDP-a.

Napredak u provedbi preporuka za Hrvatsku opsežno će se opisati u izvješću za tu državu članicu za 2023. i ocijeniti u kontekstu preporuka za Hrvatsku koje će Komisija predložiti u proljeće 2023.

Sastavljeno u Bruxellesu 22.11.2022.

Za Komisiju
Paolo GENTILONI
Član Komisije

