

Uspješan nastavak fiskalne konsolidacije unatoč inflaciji i drugim poteškoćama

Davor Galinec*

Konačno Izvješće o prekomjernome proračunskome manjku i razini duga opće države (tzv. listopadska EDP notifikacija) za razdoblje 2019. – 2022. objavili su 23. 10. 2023. Državni zavod za statistiku (za Republiku Hrvatsku) i Eurostat (za EU, Europodručje i države članice). Državne financije cjelokupne EU i svih njenih država članica na dobrom su putu oporavka nakon trogodišnjeg razdoblja pogoršanja uzrokovanog koronakrizom i ratnim zbivanjima u Ukrajini, zbog čega je bila privremeno suspendirana primjena fiskalnih kriterija iz Maastrichta. Tijekom 2022. došlo je do smirivanja negativnih učinaka tih događaja na državne financije i oživljavanja europskih gospodarstava, ali i porasta inflacije. U nastavku slijedi detaljniji opis rezultata konačnog listopadskog EDP izvješća 2019. – 2022. za EU-27, Europodručje i pojedinačno za sve države članice te pregled trenutnog stanja javnih financija EU i država članica na kraju drugog tromjesečja 2023.

1. Fiskalna kretanja u Hrvatskoj (DZS)

Državni zavod za statistiku (DZS) je 23. listopada 2023. objavio Konačno Izvješće o prekomjernome proračunskome manjku i razini duga opće države tijekom razdoblja 2019.-2022. godine za Republiku Hrvatsku¹ (tzv. listopadska EDP notifikacija). Sukladno objavljenim podacima, suficit konsolidirane opće države iznosio je 571 milijun kuna ili 0,1% BDP-a (Tablica 1), dok je u prethodnoj 2021. zabilježen deficit u iznosu od -11 milijardi kuna ili -2,5% BDP-a. U 2020. deficit je iznosio rekordnih -27,8 milijardi kuna (-7,3% BDP-a), a u pretpandemijskoj 2019. suficit je iznosio bio jednak 896 milijuna kuna (0,2% BDP-a). Zabilježeni iznos suficita konsolidirane opće države u 2022. godini (571 milijun kuna ili 0,1% BDP-a) rezultat je djelovanja nekoliko čimbenika. Kao prvo, dogodilo se je veliko smanjenje deficita podsektora središnje države s -11,4 milijarde kuna (-2,6% BDP-a) u 2021. na -3,2 milijarde kuna (-0,6% BDP-a) u 2022. Naime, tijekom 2022. porezi na proizvodnju i uvoz prikupljeni su u iznosu od 97,8 milijardi kuna (što predstavlja porast od 13,4% u odnosu na 2021.), dok su tekući porezi na dohodak i bogatstvo prikupljeni u iznosu od 37 milijardi kuna (što je za 37,8% više nego u prethodnoj godini). Nadalje, prihodi od neto socijalnih doprinosa u 2022. iznosili su 55,1 milijardi kuna, što predstavlja porast od 12,8% u odnosu na 2021. Podaci o poreznim prihodima u ovoj notifikaciji revidirani su zbog uključivanja pojedinih parafiskalnih davanja u porezne prihode u skladu s metodologijom ESA 2010, čime se povećala njihova ukupna vrijednost u cijeloj seriji podataka. U 2022. godini zamjetan je trend osjetnog povećanja poreznih prihoda i socijalnih doprinosa, kao i

primljenih kapitalnih transfera, čiji je učinak slabije vidljiv zbog uključivanja mjera u kontekstu visokih cijena energenata u rashode opće države. Mjere zbog povećanja cijena energenata uglavnom utječu na povećanje isplaćenih subvencija na proizvode, povećanje zaliha te povećanje isplaćenih socijalnih naknada nezaposlenima i umirovljenicima. S aspekta prihoda sektora opće države, mjere su imale negativan utjecaj na porezne prihode zbog smanjenja PDV-a i trošarina na energente, dok je na iznos poreza na dohodak i bogatstvo pozitivno utjecao dodatni porez na dobit. Nadalje, ostvaren je pad državnih investicija, koje su u 2022. iznosile 19,3 milijardi kuna (ili 3,8% BDP-a), što je za 6,0% manje nego u 2021. Rashodi kapitalnih transfera na osnovi plaćanja po garancijama, preuzimanja duga i kapitalnih injekcija u 2022. iznosili su 1,4 milijarde kuna, što je utjecalo na produblivanje deficita središnje države, kao i uključivanje rashoda za poticajnu stanogradnju u statistički obuhvat. U 2022. kamatni rashodi iznosili su 7 milijardi kuna (ili 1,4% BDP-a), što je za 3,8% više nego u 2021., kada su iznosili 6,75 milijardi kuna. S druge strane, deficit podsektora lokalne države je u 2021. iznosio je -1,2 milijarde kuna (-0,3% BDP-a), a u 2022. godini podsektor lokalne države zabilježio je suficit u iznosu od 3 milijarde kuna (ili 0,6% BDP-a). U podsektoru Fondova socijalne sigurnosti zabilježen je suficit od 0,7 milijardi kuna (ili 0,1% BDP-a). U usporedbi s prethodnom Travanjskom notifikacijom, deficit/suficit države za 2021. i 2022. je revidiran te je u 2021. konačni deficit bio veći za 95,2 milijuna kuna, dok je u 2022. konačni suficit bio manji za 1,4 milijarde kuna. Spomenute revizije proizlaze najvećim dijelom zbog uključivanja u obuhvat mjera koje je Vlada Republike Hrvatske provela u kontekstu visokih cijena energenata, zbog ažuriranja izvora podataka, promjena sektorske klasifikacije i ostalih metodoloških izmjena. Nadalje, u obuhvat opće države nakon Travanjske notifikacije, u skladu s Priručnikom o javnom deficitu i dugu, uključeno je i osam javnih poduzeća koja su pala na testu tržišnosti.

* doc. dr. sc. Davor Galinec, direktor Direkcije, Direkcija za opću ekonomsku statistiku i statističke informacijske sustave, Hrvatska narodna banka. Stavovi autora izneseni u ovom radu isključivo su osobni i stručni stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove institucije u kojoj je zaposlen niti drugih institucija koje se spominju u radu, niti ih na bilo koji način obvezuju.

¹ dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/2023/hr/58259>

Isključimo li iz vrijednosti pokazatelja proračunskog salda vrijednosti kamatnih rashoda u iznosu od 1,4% BDP-a, možemo lako zaključiti da je tijekom 2022. godine ostvaren primarni suficit od 7,6 milijardi kuna (ili 1,5% BDP-a). U 2019. zabilježeni je primarni suficiti od 2,4% BDP-a, dok su u 2020. i 2021. zabilježeni primarni deficiti (-5,3%, odnosno -1% BDP-a).

Tablica 1: Republika Hrvatska – konačni pokazatelji proračunskog salda i duga konsolidirane opće države i s njima povezani pokazatelji 2019. – 2023.

u % BDP-a i međugodišnje stope rasta	2019	2020	2021	2022	2023p
Proračunski prihodi	46,4	46,7	46,1	45,0	...
Proračunski rashodi	46,2	54,0	48,6	44,9	...
- od toga: rashodi opće države za investicije	4,3	5,5	4,7	3,8	...
- od toga: rashodi opće države za kamate	2,2	2,0	1,5	1,4	...
Proračunski saldo	0,2	-7,3	-2,5	0,1	-0,3
- od toga: središnja država	0,5	-6,3	-2,6	-0,6	-0,8
- od toga: lokalna država	-0,4	-1,0	-0,3	0,6	0,4
- od toga: fondovi socijalne sigurnosti	0,1	-0,1	0,4	0,1	0,1
Primarni saldo proračuna (ne uključuje rashode za kamate)	2,4	-5,3	-1,0	1,5	...
Konsolidirani dug opće države	70,9	86,8	78,1	68,2	60,7
- od toga: valuta i depoziti	0,1	0,1	0,1	0,1	...
- od toga: dužnički vrijednosni papiri	50,1	61,0	54,8	46,8	...
- od toga: zajmovi	20,7	25,7	23,2	21,3	...
Rast BDP-a (nominalni, u % u odnosu na prethodnu godinu)	...	-7,9	15,5	16,4	12,5

p – projicirana veličina

Izvor: izračun autora prema objavljenim EDP podacima DZS-a i Eurostata od 21.10.2022.

Konsolidirani dug opće države (tzv. maastrichtški dug) na kraju 2022. godine iznosio je 349,2 milijardi kuna (ili 68,2% BDP-a), što predstavlja porast od 5,4 milijarde kuna (ili 1,6%) u odnosu na stanje duga zabilježeno na kraju 2021. Od toga se 4,9 milijardi kuna odnosi na novo neto zaduživanje, a ostatak na tečajne razlike nastale zbog promjene tečaja kune u odnosu na euro kod dužničkih instrumenata države koji su denominirani u stranoj valuti. Trend smanjivanja udjela maastrichtškog duga u BDP-u započeo 2014., s izuzetkom rasta u 2020. zbog krize prouzročene pandemijom bolesti COVID-19, nastavlja se i u 2022. Na kraju 2022. udio duga opće države u BDP-u iznosio je 68,2%, što je smanjenje od gotovo 10 postotnih bodova u odnosu na zabilježeni udio duga u BDP-u na kraju 2021. (koji je iznosio 78,1% BDP-a).

U dijelu projekcija fiskalnih pokazatelja za 2023. godinu koji se objavljuju u sklopu Izvješća² (za čiju izradu je nadležno Ministarstvo financija), predviđa se deficit konsolidirane opće države na razini od - 0,3% BDP-a u 2023. (smanjenje

za -0,4 postotna boda u odnosu na 2022.), pri čemu bi se deficit središnje države trebao povećati za 0,2 postotna boda, a deficit lokalne države bi se trebao smanjiti za 0,2 postotna boda. Udio duga opće države u BDP-u na kraju 2023. procjenjuje se na 60,7% (gotovo na samoj referentnoj granici od 60% BDP-a definiranoj maastrichtškim kriterijima održivosti javnih financija), a to je smanjenje od čak 7,5 postotnih bodova u odnosu na stanje krajem 2022.

2. Fiskalna kretanja u EU-27 (2020), Europodručju (EA20) i u pojedinim državama članicama (EUROSTAT)

Europski statistički ured (Eurostat) je objavio 23. listopada rezultate Konačnog Izvješća o prekomjernome proračunskome manjku i razini duga opće države tijekom razdoblja 2019.-2022. godine za EU-27, Europodručje i pojedinačno za sve države članice³. Promatrano na razini 27 država članica EU (EU-27 – 2020, nakon Brexita) i 20 država članica Europodručja (nakon pristupanja Hrvatske 1.1.2023.), prosječan proračunski deficit u 2022. godini iznosio je -3,3% BDP-a (EU-27), odnosno -3,6% BDP-a (Europodručje), što predstavlja solidno smanjenje u odnosu na prethodnu 2021. godinu kada je iznosio -4,7% BDP-a (EU-27), odnosno -5,2% BDP-a (Europodručje).

Zabilježeno smanjenje prosječnog deficita na razini EU-27 i Europodručja dovelo je i do smanjenja potrebe za neto novim zaduženjima (učinak brojnika) u uvjetima gospodarskog oporavka i rasta (učinak nazivnika), što je rezultiralo smanjenjem vrijednosti pokazatelja stanja duga konsolidirane opće države u odnosu na BDP. Konsolidirani dug opće države na razini EU-27 smanjen je s 87,4% BDP-a u 2021. na 83,5% BDP-a u 2022., a na razini Europodručja s 94,7% BDP-a u 2021. na 90,9% BDP-a u 2022. godini (Grafikon 1). Razina prosječnog duga (ali i deficita) država Europodručja još uvijek je značajnije viša (za oko 7 postotnih bodova) u odnosu na prosječnu razinu duga država članica EU koje još nisu postale članicama Europodručja.

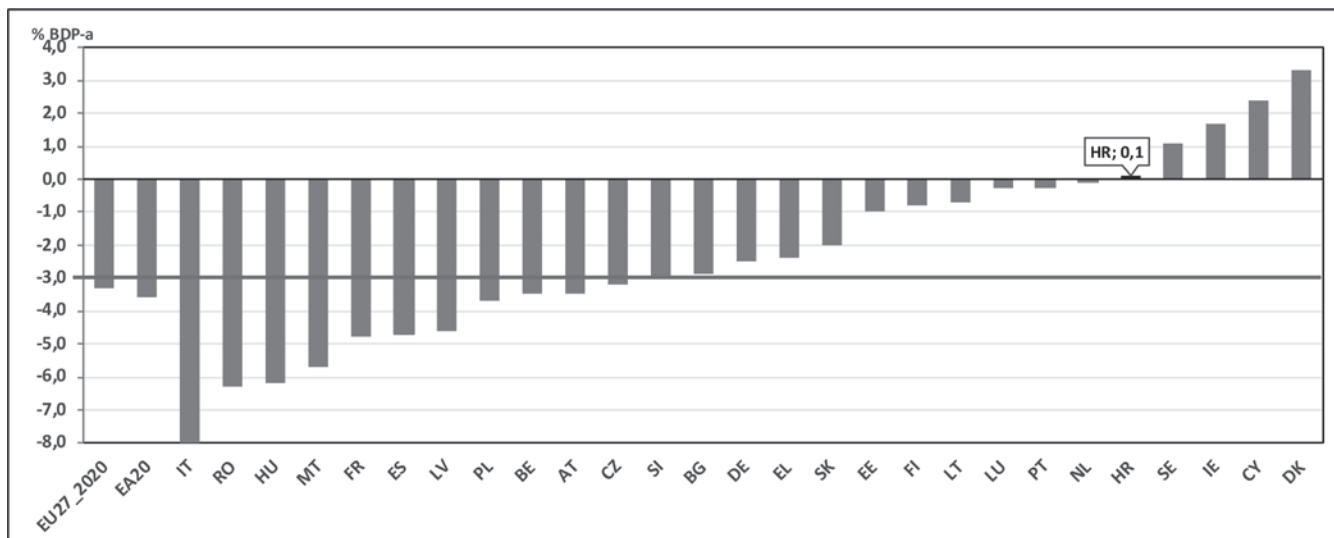
Smanjenje prosječnog deficita na razini EU-27 i Europodručja dovelo je i do smanjenja potrebe za novim zaduženjima (učinak brojnika) u uvjetima gospodarskog oporavka (učinak nazivnika) rezultiralo je smanjenjem vrijednosti pokazatelja stanja duga konsolidirane opće države u odnosu na BDP. Konsolidirani dug opće države na razini EU-27 smanjen je s 89,8% BDP-a u 2020. na 87,9% BDP-a u 2021., a na razini Europodručja s 97% BDP-a u 2020. na 95,4% BDP-a u 2021. godini. Razina prosječnog duga (ali i deficita) država Europodručja još uvijek je značajnije viša u odnosu na razinu duga država članica EU koje još nisu postale članicama Europodručja.

Iako su tijekom 2020. sve države članice bilježile proračunske deficite, u 2021. godini dvije države članice zabilježile su proračunske suficite (Danska od 3,6% BDP-a i Luksemburg od 0,8% BDP-a), a u 2022. je pet država članica

² excel tablica koja čini sastavni dio Priopćenja: https://podaci.dzs.hr/media/y1pjxz5/nr-2023-4-1_2_edp-tablice-23_10_2023.xlsx

³ priopćenje Eurostata dostupno je na engleskom jeziku na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/17724161/2-23102023-AP-EN.pdf/307ffc6e-1bd7-0dbe-337b-7a85645c8e35?version=2.0&t=1698015880247>

Grafikon 1: Proračunski saldo opće države po državama članicama EU i Europodručja (u % BDP-a, 2022.)



Izvor: Eurostat

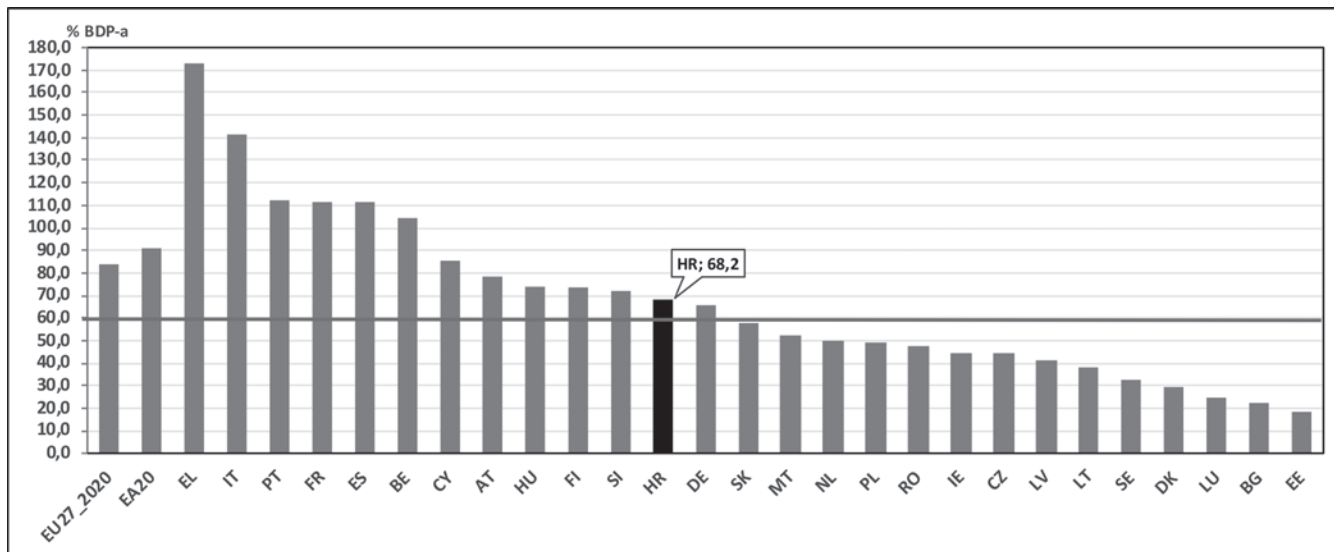
zabilježilo proračunske suficite (Hrvatska 0,1%, Švedska 1,1%, irska 1,7%, Cipar 2,4% i Danska 3,3%). Od preostale dvadeset i dvije države članice EU, deficiti su se kretali u rasponu od -0,1% BDP-a (Nizozemska) do -8% BDP-a (Italija). Osim u Italiji, najveći fiskalni deficiti (u % BDP-a) zabilježeni su još i u Rumunjskoj (-6,3%), Mađarskoj (-6,2%) i Malti (-5,7%). Dvanaest država članica je zabilježilo deficite veće od referentne vrijednosti (3% BDP-a), dok su u deset država članica zabilježeni deficiti niži od referentnog praga. U tom kontekstu, zabilježeni fiskalni suficit Republike Hrvatske od 0,1% BDP-a u 2022. svrstao je našu zemlju među pet zemalja EU-27 koje su godinu završile u suficitu.

U gotovo svim državama članicama EU-a tijekom 2022. došlo je do smanjenja vrijednosti pokazatelja duga konsolidirane opće države u odnosu na BDP. Najniže vrijednosti duga u odnosu na BDP zabilježene su u Estoniji (18,5%), Bugarskoj (22,6%), Luksemburgu (24,7%), Danskoj (29,8%),

Švedskoj (32,9%) i Litvi (38,1%). U trinaest država članica zabilježene su razine udjela duga u BDP-u iznad referentnog praga od 60% BDP-a, pri čemu su najveće vrijednosti zabilježene u Grčkoj (172,6%), Italiji (141,7%), Portugalu (112,4%), Francuskoj (111,8%), Španjolskoj (111,8%) i Belgiji (104,3%).

Udio konsolidiranog duga opće države u odnosu na BDP je u Republici Hrvatskoj smanjen s 78,1% krajem 2021. na 68,2% krajem 2022. godine (Grafikon 2), što je značajno niže u odnosu na prosječne razine duga ostvarenih u EU-27-2020 (83,5%) i Europodručju (90,9%). Austrija koja je uvijek imala približnu vrijednost omjera duga i BDP-a kao i Hrvatska, u 2022. je zabilježila vrijednost od 78,4% (ili 10,2 postotna boda više u odnosu na Hrvatsku). Prva država s višim mjestom na ljestvici je Slovenija (72,3% BDP-a), dok je prva država na nižem mjestu od Hrvatske na ljestvici Njemačka (66,1% BDP-a).

Grafikon 2: Dug opće države po državama članicama EU i Europodručja (u % BDP-a, kraj 2022.)



Izvor: Eurostat

3. Fiskalna kretanja u Hrvatskoj i ostatku EU tijekom prvih šest mjeseci 2023.

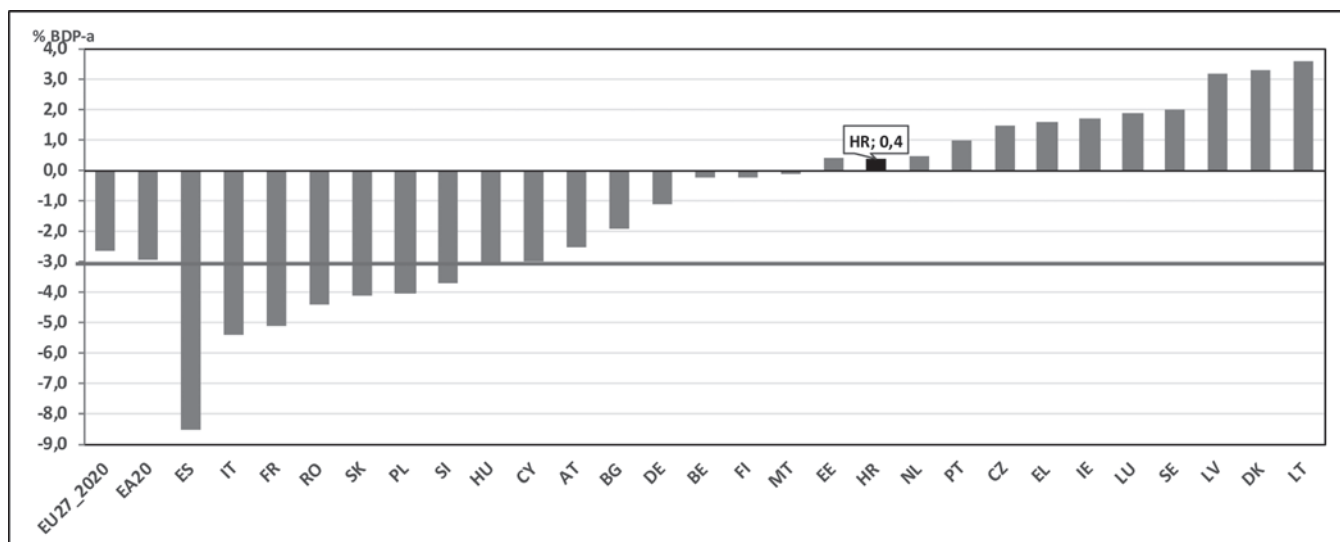
Isti dan kada je objavio Konačne podatke o proračunskom deficitu i dugu države tijekom razdoblja 2019.-2022., Eurostat je objavio i privremene podatke o kretanju proračunskih deficita EU-27, europodručja i država članica tijekom drugog tromjesečja 2023.⁴ te podatke o stanju državnog duga EU, europodručja i država članica na kraju drugog tromjesečja 2023.⁵ U petnaest država članica zabilježeni su fiskalni deficiti, a u preostalih dvanaest država zabilježeni su suficiti. Prosječna veličina fiskalnog deficita EU-27 (u % BDP-a) u drugom tromjesečju ove godine iznosila je -2,6%, a na razini Europodručja -2,9% BDP-a (Grafikon 3), što predstavlja povećanje za 0,7 p.b. (EU-27), odnosno za 0,9 p.b. (Europodručje) u odnosu na prosječne deficite zabilježene u drugom tromjesečju 2022. Najveći deficit (u % BDP-a) je tijekom drugog tromjesečja 2023. ostvaren u Španjolskoj (-8,5%), slijede Italija (-5,4%), Francuska (-5,1%), Rumunjska (-4,4%), Slovačka (-4,1%) i Poljska (-4%). Hrvatska je (kao i Estonija) ostvarila fiskalni suficit od 0,4% BDP-a, a koji je za 0,1 postotni bod niži od suficita zabilježenog u Nizozemskoj.

U priopćenju Eurostata navodi se da su mjere za ublažavanje utjecaja visokih cijena energije koje provode države članice nastavile snažno i negativno utjecati na kretanja fiskalnih salda u drugoj polovici 2022. te prvom i drugom tromjesečju 2023. te da je većina država članica nastavila bilježiti fiskalne deficite.

Prosječan dug konsolidirane opće države (u % BDP-a) na kraju drugog tromjesečja 2023. iznosio je 83,1% (EU-27-2020), odnosno 90,3% (europodručje). Za usporedbu, na kraju 2022. prosječni državni dug (u % BDP-a) u EU-27 iznosio je 83,5%, a u Europodručju 90,9%. Najviša razina duga (u % BDP-a) na kraju drugog tromjesečja ove godine zabilježena je u Grčkoj (166,5%), slijede je Italija (142,4%), Francuska (111,9%), Španjolska (111,2%), Portugal (110,1%) i Belgija (106%). S druge strane, najniže razine duga (u % BDP-a) zabilježene su u Estoniji (18,5%), Bugarskoj (21,5%) i Luksemburgu (28,2%). Državni dug Republike Hrvatske dosegao je razinu od 66,5% BDP-a, što je za čak 16,6 postotnih bodova niže od prosječne razine duga EU-27 (koja iznosi 83,1% BDP-a, Grafikon 4). Krajem drugog tromjesečja ove godine čak četrnaest država članica zabilježilo je razinu državnog duga nižu od referentne vrijednosti definirane kriterijima iz Maastrichta od 60% BDP-a.

Usporedimo li dinamiku promjene razina državnog duga na kraju drugog tromjesečja 2023. u odnosu na razine državnog duga zabilježene na kraju 2022. godine, uočavamo da je prosječno smanjenje razine državnog duga EU-27 iznosilo -0,4 postotna bodova, a europodručja za -0,6 postotna boda (u daljnjem tekstu: p.b.). U jedanaest država članica je tijekom promatranog razdoblja došlo do povećanja vrijednosti pokazatelja odnosa duga i BDP-a, pri čemu su najveća povećanja zabilježena u Luksemburgu (+3,5 p.b.), Slovačkoj (+1,8 p.b.), Belgiji (+1,7 p.b.) te Mađarskoj i Finskoj (za po +1,3 p.b.). U dvije države članice (Estonija i Litva) su udjeli ostali nepromijenjeni, a u Cipru i

Grafikon 3: Proračunski saldo opće države po državama članicama EU i Europodručja tijekom drugog tromjesečja 2023. (u % BDP-a)

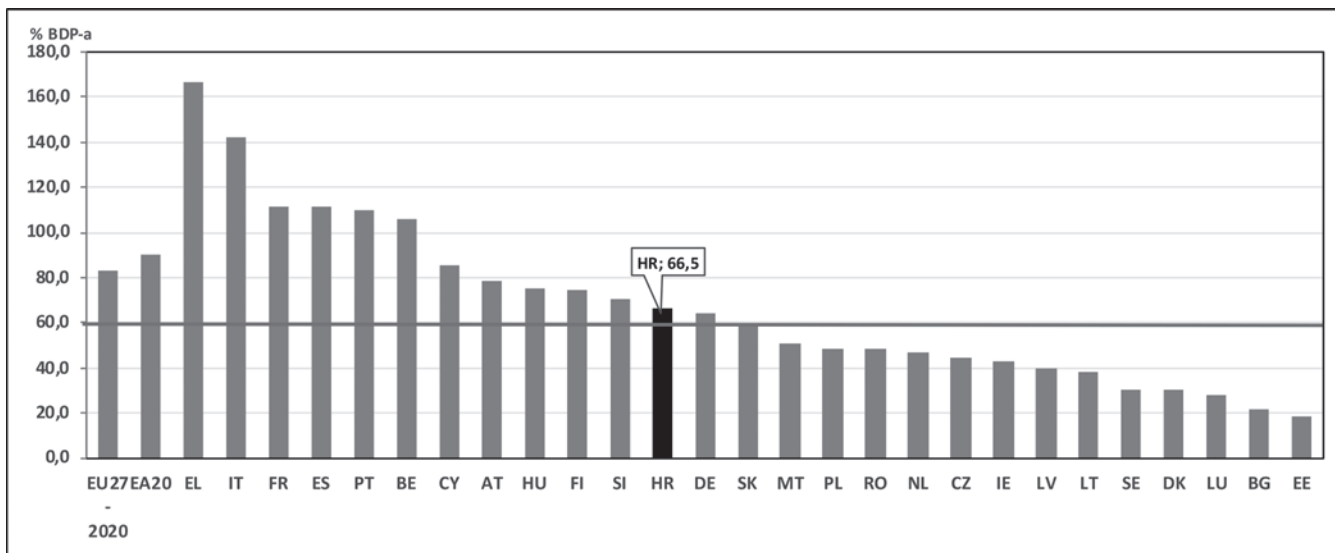


Izvor: Eurostat

⁴ dostupno na engleskom jeziku na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/17724164/2-23102023-CP-EN.pdf/77e6dfb1-de02-c0b6-aa01-7f6617c12daa>

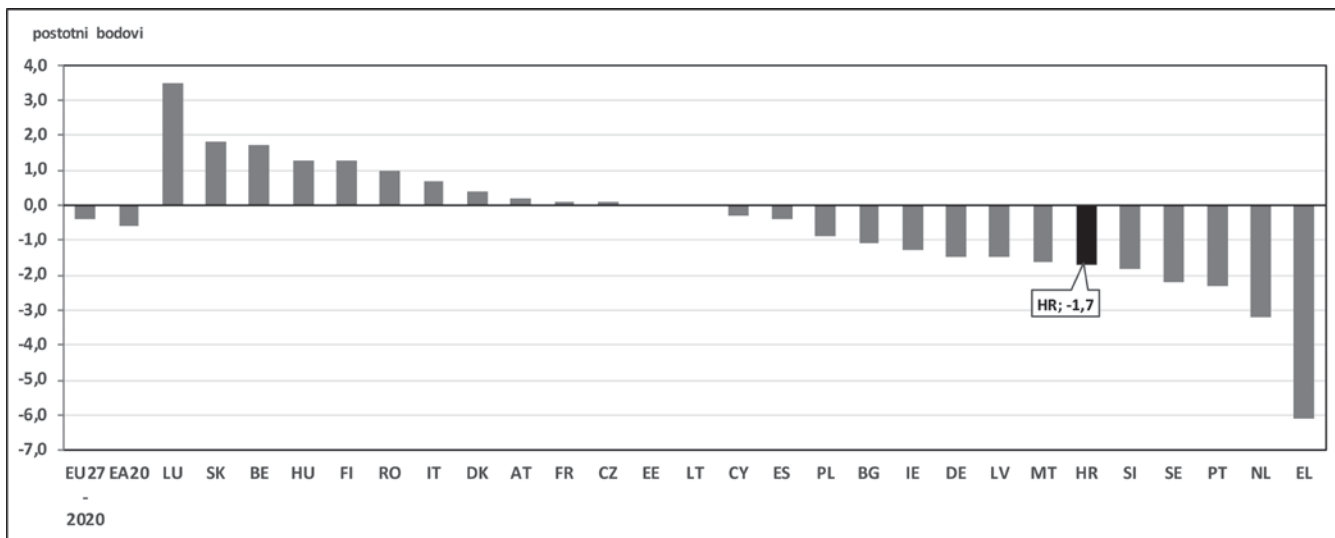
⁵ dostupno na engleskom jeziku na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/17725721/2-23102023-BP-EN.pdf/94083c00-c5e1-fe02-a30f-6f4122e9d744>

Grafikon 4: Dug opće države po državama članicama EU i Europskog područja na kraju drugog tromjesečja 2023. (u % BDP-a)



Izvor: Eurostat

Grafikon 5: Rast/smanjenje duga opće države po državama članicama EU i Europskog područja na kraju drugog tromjesečja 2023. u odnosu na kraj 2022. (postotni bodovi)



Izvor: Eurostat

Španjolskoj zabilježeno je smanjenje duga niže ili jednako u odnosu na prosječno smanjenje duga EU-27. Iznadprosječna smanjenja udjela duga države u BDP-u zabilježena su u dvanaest država članica, u rasponu između -0,9 p.b. (Poljska) i -6,1 p.b. (Grčka).

U toj skupini je i Republika Hrvatska u kojoj je došlo do smanjenja za -1,7 postotni bod (Grafikon 5), a slična razina smanjenja zabilježena je još i kod Malte i Slovenije.

Nadamo se da će se proces nastavka konsolidacije europskih državnih financija uspješno nastaviti u ostatku 2023.

i u nadolazećoj 2024. godini. Podaci Eurostata i DZS-a u sklopu objavljenog *Konačnog Izvješća o prekomjernome proračunskome manjku i razini duga opće države tijekom razdoblja 2019.-2022. godine za Republiku Hrvatsku* po posljednji su put objavljeni u hrvatskim kunama (HRK) jer je u tom razdoblju HRK bila naša nacionalna valuta, bez obzira što se podaci objavljuju u 2023. (tj. u godini u kojoj je euro postao nacionalna valuta u Republici Hrvatskoj). U slijedećim objavama DZS-a i Eurostata (koje će obuhvatiti i 2023. godinu) podatci za Republiku Hrvatsku bit će iskazani u eurima, uključujući i povijesne serije unazad.