



REPUBLIKA HRVATSKA

PROGRAM KONVERGENCIJE
REPUBLIKE HRVATSKE
ZA RAZDOBLJE 2014. – 2017.

Travanj 2014.

Predgovor

Vlada Republike Hrvatske je na sjednici 24. travnja 2014. godine prihvatila Program konvergencije Republike Hrvatske za 2014. godinu. Ovo je prvi Program konvergencije koji je RH izradila kao država članica Europske unije. Dokument je rezultat procesa tijekom kojeg su sve države članice EU obvezne izvještavati i usklađivati svoju ekonomsku politiku sa zajedničkim definiranim ciljevima i odredbama EU. Takvo usklađivanje i izvještavanje provodi se u sklopu godišnjih ciklusa Europskog semestra, kada do kraja travnja svake godine države članice predaju svoje strateške dokumente Europskoj komisiji, nakon čega slijedi ekonomski dijalog, izrada preporuka za pojedinačne države članice te njihova provedba u praksi. Program konvergencije izradilo je Ministarstvo financija u suradnji s Hrvatskom narodnom bankom.

U vrijeme izrade Programa konvergencije nisu bili dostupni svi izračuni koji se na razini EU pripremaju za sve države članice i koji su potrebni za izradu dijela Programa. Potrebni inputi postat će dostupni u skladu s kalendarom njihovog ažuriranja na razini EU i bit će ugrađeni prilikom izrade sljedećeg Programa.

Sadržaj

Predgovor	I
Sadržaj	II
Popis tablica	III
Popis grafikona	III
1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE	1
2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA	3
2.1. Tekuća makroekonomska kretanja	3
2.2. Srednjoročni makroekonomski scenarij	6
2.3. Alternativni scenariji i rizici	11
3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG	12
3.1. Fiskalna politika	12
3.2. Izvršavanje proračuna u 2013. godini	13
3.3. Mjere za rješavanje prekomjernog proračunskog manjka	15
3.3.1. Strukturne mjere u 2014. godini	17
3.3.2. Strukturne mjere u 2015. i 2016. godini	21
3.4. Proračun opće države u 2014. godini	24
3.5. Srednjoročni proračunski okvir (2015. – 2017.)	27
3.6. Procjena ciklički prilagođenog proračunskog salda	30
3.7. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava	31
4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM	35
4.1. Fiskalni rizici	35
4.2. Testovi osjetljivosti kretanja neto pozajmljivanja/zaduživanja	35
4.3. Testovi osjetljivosti kretanja javnog duga	37
4.4. Usporedba Programa konvergencije i Ekonomskog programa RH za 2013. godinu	38
5. KVALITETA JAVNIH FINACIJA	40
6. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA	47
6.1. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o fiskalnoj odgovornosti	47
6.2. Neovisno tijelo za praćenje provedbe zakona o fiskalnoj odgovornosti	49
6.3. Fiskalna statistika	50
PRILOZI	52

Popis tablica

<i>Tablica 1: Makroekonomski okvir u razdoblju 2013. – 2017.</i>	9
<i>Tablica 2: Kretanje cijena</i>	10
<i>Tablica 3: Kretanje pojedinih sastavnica bruto domaćeg proizvoda u alternativnom scenariju</i>	11
<i>Tablica 4: Strukturne mjere za smanjenje prekomjernog manjka</i>	15
<i>Tablica 5: Preporuke Vijeća za korekciju prekomjernog manjka</i>	16
<i>Tablica 6: Fiskalne projekcije - Preporuke Vijeća EU u potpunosti usvojene i ugrađene u fiskalne projekcije RH</i>	16
<i>Tablica 7: Najznačajnije kategorije prihoda i rashoda opće države u razdoblju 2013. – 2017.</i>	29
<i>Tablica 8: Neto pozajmljivanje/zaduživanje prema razinama vlasti u razdoblju 2013. – 2017.</i>	30
<i>Tablica 9: Pregled dospijuća obveznica RH u razdoblju 2014. – 2017.</i>	33
<i>Tablica 10: Projekcija kretanja javnog duga</i>	34
<i>Tablica 11: Rezultati testa osjetljivosti</i>	37
<i>Tablica 12: Usporedba prihoda, rashoda i neto pozajmljivanja/zaduživanja opće države prema Ekonomskom programu RH (EP RH) i Programu konvergencije RH (PK RH)</i>	39

Popis grafikona

<i>Grafikon 1: Doprinosi kategorija agregatne potražnje realnom rastu bruto domaćeg proizvoda</i>	9
<i>Grafikon 2: Kretanje i struktura javnog duga</i>	32
<i>Grafikon 3: Kretanje udjela manjka proračuna opće države u BDP-u prema određenim scenarijima</i> ..	36
<i>Grafikon 4: Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima</i>	38

1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE

Ekonomsku politiku Vlade Republike Hrvatske karakteriziraju dva ključna cilja: pokretanje ekonomskog rasta i brza fiskalna konsolidacija. No, prostor za pokretanje ekonomskog rasta mjerama ekonomske politike nakon duboke petogodišnje recesije je vrlo ograničen. Aktivno korištenje monetarne politike ograničeno je visokim stupnjem eurizacije. Fiskalna politika također je iscrpila prostor za protuciklično djelovanje, što se ogleda u visokom proračunskom manjku i brzo rastućem javnom dugu, koji su uzrokovani dugoročnom recesijom. Kako bi se osigurala dugoročna fiskalna održivost, nužna je brza fiskalna konsolidacija, što predstavlja drugi glavni cilj ekonomske politike Vlade RH.

Opisani fiskalni trendovi izravna su posljedica duboke recesije i restrukturiranja kroz koje prolazi hrvatsko gospodarstvo, uključujući pojedina trgovačka društva u državnom vlasništvu. Makroekonomske neravnoteže zbog kojih je potrebno takvo restrukturiranje nastale su zbog loših poslovnih odluka i neodgovarajućih mjera ekonomske politike za vrijeme snažnog priljeva kapitala prije financijske krize. Produbljivanju fiskalnih neravnoteža u 2013. i 2014. godini pridonio je i fiskalni trošak ulaska u Europsku uniju (EU). Pozitivni učinak članstva na gospodarsku aktivnost, a time proračunske prihode, još se nije ostvario zbog recesije u RH i EU. Iako će provedba fiskalne konsolidacije u kratkom roku negativno djelovati na oporavak gospodarstva, održivost javnog duga i javnih financija nužna je za stvaranje stabilnog makroekonomskog okruženja potrebnog za osiguranje održivog ekonomskog rasta u srednjem i dugom roku.

I EU je prepoznala važnost pokretanja rasta i potrebe brze fiskalne konsolidacije. Vijeće EU je u siječnju 2014. godine pokrenulo korektivnu Proceduru prekomjernog proračunskog manjka, dok je Europska komisija (EK) u ožujku utvrdila postojanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža.

Procedura prekomjernog proračunskog manjka u potpunosti određuje okvir fiskalne politike u srednjem roku koji je opisan u Programu konvergencije. Kako bi usvojila preporuke Vijeća EU, Vlada RH donijela je niz dodatnih mjera fiskalne konsolidacije, uz prethodno prihvaćene mjere usvojene krajem 2013. godine. Dodatne mjere ukupno iznose 3,1% BDP-a u 2014. godini, 1,6% BDP-a u 2015. godini i 1% BDP-a u 2016. godini. Dio tih mjera ima jednokratni karakter te se ne može smatrati potrebnom prilagodbom prema Paktu o stabilnosti i rastu. Kad se isključi učinak jednokratnih mjera, dodatne strukturne mjere iznose 2,3% BDP-a u 2014. godini te po dodatnih 1% BDP-a u svakoj od naredne dvije godine, čime su prihvaćene preporuke Vijeća EU u cilju rješavanja prekomjernog proračunskog manjka. Pritom će nominalni proračunski manjak iznositi manje od onog zadanoga preporukama Vijeća EU u 2014. te će biti na tragu preporuka za 2015. i 2016. godinu. Fiskalna konsolidacija nastavit će se i nakon izlaska iz stanja prekomjernog proračunskog manjka u skladu s novim fiskalnim okvirom, sve do konačnog postizanja srednjoročnog proračunskog cilja.

Donijete mjere fiskalne konsolidacije mogu se podijeliti na dvije skupine. Prvu skupinu predstavljaju kratkoročne mjere fiskalne konsolidacije koje je bilo potrebno hitno usvojiti kako bi se prihvatile preporuke Vijeća EU. Te mjere naglašene su na prihodnoj strani i predstavljaju povećanje nekih vrsta poreza i doprinosa, te smanjenje izdataka i prava. Dugoročne mjere fiskalne konsolidacije temelje se na aktivnostima povećanja efikasnosti proračunskih rashoda kroz strukturne mjere fiskalne konsolidacije. Uz to, uvest će se i dva nova oblika poreza – porez na dohodak od kamate na štednju i porez na nekretnine, a koji su standardni oblici poreza u svim ostalim državama članicama EU.

Prihvaćene mjere fiskalne konsolidacije dodatno će umanjiti rast gospodarstva koje će u 2014. godini stagnirati. Projekcija pretpostavlja da će se rast postepeno ubrzavati prema svojoj potencijalnoj razini definiranoj prema metodologiji Vijeća EU. Investicije će biti glavni poticaj ekonomskom rastu u kratkom roku. S jedne strane, očekuje se snažna investicijska aktivnost trgovačkih društava u državnom vlasništvu kao rezultat Programa investicija Vlade RH. S druge strane, usvojeni zakoni za poticanje ulaganja (Zakon o poticanju investicija i unapređenju investicijskog okruženja¹ i Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske²) značajno će pridonijeti rastu investicija privatnog sektora. Znatian doprinos dodatnom rastu svih kategorija bruto domaćeg proizvoda u srednjem i dugom roku dat će i strukturne promjene koje su nužne za unaprjeđenje poslovnog okruženja, povećanje učinkovitosti javne uprave, postupno intenziviranje korištenja fondova EU, te općenito pozitivni učinci članstva RH u EU.

¹ Narodne novine, broj 111/2012, 28/2013

² Narodne novine, broj 133/2013

2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA

2.1. Tekuća makroekonomska kretanja

Silazan trend gospodarske aktivnosti u RH nastavljen je i u 2013. godini već petu godinu zaredom. Prema preliminarnim podacima Državnog zavoda za statistiku, 2013. završena je s padom gospodarske aktivnosti od 1,0% u odnosu na 2012., što predstavlja kumulativni pad od čak 11,9% u odnosu na 2008. godinu. Najznačajniji doprinos realnom padu bruto domaćeg proizvoda s rashodne strane u 2013. godini došao je od smanjenja izvoza roba i usluga od 1,8% te pada potrošnje kućanstava od 1,0%. Osim toga, i sve ostale komponente s rashodne strane bruto domaćeg proizvoda, uz iznimku državne potrošnje koja je zabilježila blagi rast od 0,5%, također su zabilježile realni međugodišnji pad. Pad potrošnje kućanstava u 2013. godini bio je posljedica iznimno negativnih kretanja na tržištu rada te nastavka razduživanja sektora kućanstva. Nakon četiri uzastopne godine snažnog pada, dodatno smanjenje bruto investicija u fiksni kapital od 1,0% rezultat je smanjenja investicija privatnog sektora, iako primjetno slabijeg u odnosu na prethodnu godinu, ali i nerealiziranih investicijskih projekata javnih poduzeća, poglavito krajem godine. Također, nakon pozitivnog doprinosa u 2012. godini, u 2013. je zabilježen neznatan negativan doprinos neto izvoza gospodarskom rastu budući da je uvoz roba i usluga, sa smanjenjem od 1,7%, ostvario tek neznatno slabiji realni pad od izvoza roba i usluga. Prema preliminarnim podacima nacionalnih računa, izvoz roba izražen u kunama na razini 2013. godine pao je 4,1%, dok je robni uvoz smanjen za 1,5%. Ovakvo snažno realno smanjenje robnog izvoza u uvjetima jačanja inozemne potražnje upućuje na izražen gubitak udjela hrvatskih poduzeća na izvoznim tržištima. U skladu s opisanim kretanjima, deficit robne razmjene povećan je 2,7% u usporedbi s 2012. godinom. Obračun bruto domaćeg proizvoda prema proizvodnoj metodi upućuje na zaključak da je u 2013. godini realnom smanjenju bruto dodane vrijednosti najviše pridonijelo smanjenje dodane vrijednosti u prerađivačkoj industriji (3,7%) te građevinarstvu (4,3%), djelatnostima koje karakteriziraju najizraženija smanjenja dodane vrijednosti od početka recesijskog razdoblja.

Usporedbu projekcija iz Ekonomskog programa RH s ostvarenjima u 2013. godini karakterizira znatno odstupanje projekcija bruto domaćeg proizvoda pri čemu je očekivan blagi rast od 0,7%, a zabilježen pad od 1,0%. Ovakvo odstupanje u najvećoj mjeri objašnjava iznimno izraženo nepovoljno odstupanje bruto investicija u fiksni kapital uslijed znatno slabijih rezultata investicijskog ciklusa opće države te javnih poduzeća od očekivanog, ali i nešto slabije dinamike privatnih investicija. Za potrošnju kućanstava projiciran je pad približan ostvarenom, odnosno 0,3 postotna boda slabiji, pri čemu valja napomenuti kako je projekcija potrošnje kućanstava u sebi imala ugrađene pozitivne učinke predviđene snažne investicijske aktivnosti. Povoljnije ostvarenje državne potrošnje nego što je projicirano u Ekonomskom programu iz 2013. godine objašnjava očekivanje snažnije konsolidacije s rashodne strane proračuna opće države dok nepovoljnije ostvarenje izvoza roba i usluga odražava s jedne strane slabije ostvarenje rasta izvoznih tržišta, a s druge neočekivano nepovoljan rezultat izvoza roba s naglaskom na određene djelatnosti, prije svega ostala prijevozna sredstva. Odstupanje uvoza roba i usluga te promjene zaliha u najvećoj su mjeri rezultat prije navedenih razlika.

U 2013. godini došlo je do daljnjeg produblivanja neravnoteža na tržištu rada. Prema podacima ankete o radnoj snazi, pad prosječnog broja zaposlenih osoba ubrzan je na 3,9% unatoč slabijem

padu gospodarske aktivnosti u usporedbi s 2012. godinom³. Ovakvo kretanje zaposlenosti, uz nešto slabije smanjenje kategorije radne snage, dovelo je do povećanja anketne stope nezaposlenosti na 17,1% što predstavlja međugodišnji porast od 1,3 postotna boda. Prema administrativnim izvorima, prosječan broj ukupno zaposlenih smanjen je 2,2%, te je stopa nezaposlenosti dosegla prosječno 20,2%. Na smanjenje zaposlenosti u pravnim osobama ponajviše je utjecao pad broja zaposlenih u trgovini, prerađivačkoj industriji te građevinarstvu. U 2013. godini nastavljen je trend realnog smanjenja bruto plaća, pa je tako prosječna mjesečna bruto plaća zaposlenih u pravnim osobama zabilježila realno smanjenje od 1,4%, dok je prosječna mjesečna isplaćena neto plaća realno smanjena 1,5%. U skladu s navedenim, na tržištu rada je zabilježen rast prosječne produktivnosti rada od 1,2% te pad jediničnih troškova rada od 0,4%.

Prosječna godišnja stopa inflacije potrošačkih cijena usporila je na 2,2% u 2013. godini. Slaba gospodarska aktivnost te odsustvo domaćih troškovnih pritisaka nekoliko posljednjih godina djeluju u smjeru usporavanja inflacije. Nepovoljni uvjeti na tržištu rada rezultirali su smanjenjem nominalnih jediničnih troškova rada u 2013. godini, izračunato uzimajući u obzir podatke ankete o radnoj snazi (ili podatke iz administrativnih izvora)⁴. Na usporavanje inflacije tijekom 2013. djelovali su i kratkoročni činitelji, osobito povoljan učinak baznog razdoblja (povezan s povećanjem PDV-a te određenih administrativno reguliranih cijena u prvoj polovici 2012. godine) te pozitivni šok na strani ponude, odnosno pad cijena prehrambenih sirovina na svjetskom tržištu koji je bio posljedica dobre žetve, a prelio se na smanjenje cijena domaćih prehrambenih proizvoda. Osim toga, povoljni vremenski uvjeti u zemlji (relativno topla zima) djelovali su na godišnji pad cijena voća i povrća. Pojačana konkurencija nakon što su ulaskom RH u EU ukinute preostale zaštitne carine također je potaknula smanjenje cijena prehrane. Osim toga, smanjili su se i inflacijski pritisci sa svjetskog tržišta sirove nafte. Povoljno je na kretanje uvoznih cijena djelovala i aprecijacija prosječnog nominalnog efektivnog tečaja kune.

Prema preliminarnim podacima, u 2013. godini ostvaren je pozitivan saldo tekućeg računa platne bilance u iznosu od 1,3% BDP-a čemu su prethodile četiri godine znatne kontrakcije manjka. Na daljnje poboljšanje salda tekućeg računa u 2013. godini najviše je djelovalo smanjenje manjka na računu faktorskih dohodaka, uslijed nižih rashoda od izravnih vlasničkih ulaganja, a ujedno su smanjeni i kamatni troškovi po inozemnim obvezama. Povoljno je na saldo tekućeg računa djelovao i nastavak pozitivnih trendova u međunarodnoj razmjeni usluga, što se prije svega odnosi na rast prihoda od turizma za 4,9% na godišnjoj razini. Za razliku od toga, manjak u robnoj razmjeni s inozemstvom se povećao uslijed izraženijeg pada izvoza od uvoza. Najviše su tome pridonijela nepovoljna kretanja u razmjeni ostalih prijevoznih sredstava (uglavnom brodova), čiji se neto izvoz gotovo prepолоvio u odnosu na prethodnu godinu. Pozitivan saldo na računu tekućih transfera se blago smanjio zbog izraženijeg rasta rashoda (najviše po osnovi uplata u EU proračun) nego prihoda, dok su se kapitalni transferi zadržali na razini iz prethodne godine. Tokove kapitala s inozemstvom u 2013. godini obilježilo je snažno zaduživanje države, koja je izdala dvije obveznice na američkome tržištu, u travnju u vrijednosti od 1,5 milijardi USD i u studenome u vrijednosti od 1,75 milijardi USD.

³ Pri analizi gospodarskog pada u 2013. godini treba još jednom napomenuti kako su podaci o bruto domaćem proizvodu preliminarni budući da je moguće da gospodarski pad bude revidiran uslijed značajnih zakonskih promjena, što bi imalo posljedice na cjelokupan makroekonomski okvir.

⁴ Ako se jedinični troškovi rada u 2013. računaju prema metodologiji EK, koristeći podatke usklađene s metodologijom nacionalnih računa (Eurostat), rezultat je porast jediničnih troškova rada u odnosu na 2012. godinu kao posljedica prvenstveno neujednačenosti podataka o zaposlenosti (rast zaposlenosti usklađen s nacionalnim računima ukazuje na smanjenje od 1,0% dok podaci ankete o radnoj snazi ukazuju na znatno snažnije smanjenje zaposlenosti od 3,9%).

Istovremeno su se kreditne institucije nastavile razduživati, smanjujući svoje dugoročne obveze prema inozemnim vjerovnicima, iako slabijim intenzitetom nego prethodne godine. Uslijed daljnje suzdržanosti inozemnih ulagača, priljevi inozemnih izravnih vlasničkih ulaganja u RH bili su niži nego prethodne godine.

Međunarodne pričuve HNB-a povećale su se u 2013. godini za 14,9% te su na kraju prosinca iznosile 12,9 milijardi EUR. Rast pričuva posljedica je priljeva deviza na račun Ministarstva financija po osnovi zaduženja na inozemnom i domaćem tržištu, neto otkupa deviza od države i ostvarenog dobitka od ulaganja. U suprotnome smjeru djelovale su prodaje deviza bankama u RH i EK.

Kretanje pokazatelja cjenovne konkurentnosti hrvatskog izvoza u 2013. pokazuje usporavanje ili čak zaustavljanje trenda jačanja konkurentnosti koji je postojao u prethodnih nekoliko godina. Tako je realni efektivni tečaj kune uz proizvođačke cijene dodatno deprecirao, ali znatno slabijim intenzitetom nego prethodne godine. Za razliku od toga, realni efektivni tečaj kune uz potrošačke cijene aprecirao je pod utjecajem rasta administrativno reguliranih cijena koje izravno ne utječu na cijene proizvoda koji se izvoze.

Tečaj kune prema euru bio je stabilan u 2013. godini. Nominalni dnevni tečaj kune prema euru kretao se tijekom godine u rasponu od -1,6% do 1,0% oko prosječnog godišnjeg tečaja koji je iznosio 7,57 EUR/HRK te je bio za 0,7% slabiji nego u 2012. godini. Osnovni instrument monetarne i tečajne politike i u 2013. godini bile su devizne transakcije središnje banke, kojima je ostvarena neto kupnja deviza od 0,3 milijarde EUR, čime je kreirano 2,6 milijardi kuna primarnog novca. U strukturi deviznih transakcija, otkup deviza se odnosio na transakcije sa središnjom državom (devize pristigle temeljem inozemnog zaduživanja), dok se prodaja deviza gotovo u cijelosti odnosila na intervenciju na deviznom tržištu u svrhu zaustavljanja deprecijacijskih pritisaka u travnju 2013. godine.

Kretanje monetarnih i kreditnih agregata u 2013. godini i nadalje je odražavalo izostanak oporavka u realnom sektoru gospodarstva, unatoč iznimno povoljnoj likvidnosti. Neto inozemna aktiva monetarnog sustava povećala se zahvaljujući poboljšanju inozemne pozicije središnje banke, ali i poboljšanju neto inozemne pozicije kreditnih institucija kod kojih je razduživanje prema inozemstvu bilo manje izraženo nego prethodne godine. Neto domaća aktiva sustava zabilježila je umjeren rast, pri čemu su se u njezinoj strukturi najsnažnije povećali plasmani središnjoj državi, dok su plasmani ostalim sektorima (isključujući tečajne promjene i jednokratne učinke⁵) ostali gotovo nepromijenjeni. Kod poduzeća je u 2013. godini zabilježen blagi rast kreditiranja (2,0%), dok se sektor stanovništvo nastavio razduživati (-1,6%). Ostvarene promjene neto domaće i neto inozemne aktive rezultirale su porastom ukupnih likvidnih sredstava (M4) za 2,9%.

⁵ Jednokratni učinci u 2012. godini odnose se na preuzimanje kredita brodogradilišta od strane Ministarstva financija i transakciju jedne poslovne banke, koja je, radi smanjenja djelomično nadoknadivih i nenadoknadivih plasmana, prenijela dio svojih potraživanja na društvo u indirektnom vlasništvu banke majke. Jednokratni učinci u 2013. godini odnose se na stečaj Centar banke, metodološku promjenu knjiženja naknada te još jedan prijenos nadoknadivih i nenadoknadivih plasmana jedne poslovne banke na povezano društvo.

2.2. Srednjoročni makroekonomski scenarij

Makroekonomske projekcije temelje se na dostupnim statističkim pokazateljima objavljenim do sredine travnja 2014. godine. U njih su ugrađene i procjene utjecaja svih mjera ekonomske politike, pri čemu su učinci nekih mjera (opisanih u Nacionalnom programu reformi), prvenstveno onih za poticanje investicija koje imaju veliki potencijal za dinamiziranje rasta u kratkom i srednjem roku, pretpostavljeni konzervativnije kako bi se zadržala realističnost projekcija pa njihovo povoljnije ostvarenje od predviđenog u ovim projekcijama predstavlja pozitivan rizik za projekcije gospodarskog rasta. Vanjske pretpostavke, poput kretanja relevantnih inozemnih kamatnih stopa, bilateralnih i efektivnih tečajeva, cijena primarnih sirovina te svjetskih ekonomskih kretanja u srednjem roku preuzete su iz „Europskih ekonomskih projekcija – Zima 2014.“ Europske komisije iz veljače 2014. godine. Uspoređujući navedene projekcije s prethodnim projekcijama Europske komisije, ističe se neznatna pozitivna korekcija rasta bruto domaćeg proizvoda EU u svim godinama projekcijskog razdoblja te blaga pozitivna korekcija rasta hrvatskih izvoznih tržišta, pri čemu su neka od najvažnijih hrvatskih izvoznih odredišta (poput Slovenije i Italije) zabilježila znatne pozitivne korekcije gospodarskog rasta.

U 2014. godini se očekuje zaustavljanje višegodišnjeg negativnog trenda u hrvatskom gospodarstvu uz stagnaciju gospodarske aktivnosti tj. promjenu realnog bruto domaćeg proizvoda od 0,0%. Najznačajniji pozitivan doprinos rastu očekuje se od strane izvoza roba i usluga pod utjecajem ubrzanja rasta inozemne potražnje, a najznačajniji negativan doprinos od strane uvoza roba i usluga te potrošnje kućanstava. Bruto investicije u fiksni kapital također će pozitivno pridonijeti rastu bruto domaćeg proizvoda i to zahvaljujući investicijama šireg javnog sektora u koji ubrajamo i javna poduzeća. U 2015. godini projiciran je rast bruto domaćeg proizvoda od 1,2% koji će u narednim godinama ubrzati na 1,3% i 1,5%. Promatrajući pojedinačne sastavnice bruto domaćeg proizvoda s rashodne strane, glavni pokretač gospodarskog rasta u razdoblju 2015. – 2017. bit će izvoz roba i usluga, a pratit će ga bruto investicije u fiksni kapital. Znatan negativan doprinos dolazit će od uvoza roba i usluga, kao rezultat ubrzanja gospodarskog oporavka uz postojeći stupanj uvozne ovisnosti, te državne potrošnje, koju određuju mjere zahtijevane kroz Proceduru prekomjernog proračunskog manjka. Osobna potrošnja će nakon negativnog doprinosa u 2014. bilježiti pozitivan utjecaj, ali će iznosi doprinosa ostati relativno niski do kraja projekcijskog razdoblja. Kategorija promjena zaliha će u 2014. godini također pridonijeti gospodarskom rastu negativno, a u ostatku projekcijskog razdoblja pozitivno, pri čemu se u svim godinama izuzev 2016. radi o zanemarivim doprinosima.

U čitavom projekcijskom razdoblju rast bruto domaćeg proizvoda bit će ograničen slabom dinamikom potrošnje kućanstava čiji se značajniji pozitivan doprinos privrednom rastu očekuje tek krajem projekcijskog razdoblja. Prvenstveno pod utjecajem nastavka nepovoljnih kretanja na tržištu rada te izraženog procesa razduživanja kućanstava, ali i negativnih učinaka pojedinih mjera fiskalne konsolidacije, potrošnja kućanstava će i u 2014. nastaviti bilježiti negativna ostvarenja, iako će njeno smanjenje biti neznatno manje nego u 2013. godini. Tijekom 2015. godine očekuje se početak postupnog oporavka potrošačkog povjerenja potaknut ubrzanjem investicijske aktivnosti te boljim gospodarskim uvjetima općenito, a posebno manje nepovoljnim kretanjima na tržištu rada, pa je u toj godini predviđen i početak blagog dinamiziranja odobrenih potrošačkih kredita sektoru stanovništva. U narednim godinama očekuje se daljnje blago ubrzanje rasta potrošnje kućanstava, ali će doprinos ove sastavnice gospodarskog rasta ostati potisnut do kraja srednjoročnog razdoblja. Zaključno, u projekciji kretanja osobne potrošnje kućanstava u čitavom promatranom razdoblju,

navedenom nepovoljnom učinku fiskalne konsolidacije suprotstavljen je pozitivan učinak pojačane investicijske aktivnosti.

Mjere fiskalne konsolidacije određene u okviru Procedure prekomjernog proračunskog manjka diktiraju kretanje državne potrošnje u srednjem roku. Međutim, ovdje je potrebno spomenuti kako je u kratkom roku multiplikator državne potrošnje manji nego što je to predvidjela EK uslijed strukture fiskalne prilagodbe koja je raspodijeljena između prihodne i rashodne strane. S druge strane, rashodno orijentirana fiskalna konsolidacija imala bi vjerojatno povoljniji učinak na dinamiku potencijalnog rasta u dužem roku. Na realni pad državne potrošnje kroz gotovo čitavo promatrano razdoblje djelovat će smanjenje socijalnih transfera u naravi, pod utjecajem ušteda uslijed povećane učinkovitosti u zdravstvenom sustavu, te smanjenje naknada zaposlenima, kao posljedica pada zaposlenosti te neznatnog rasta troška rada u uvjetima smanjivanja plaća i rasta stope doprinosa za zdravstveno osiguranje. Značajan doprinos padu državne potrošnje u 2016. godini doći će i od realnog smanjenja intermedijarne potrošnje opće države. U 2017. godini, u skladu s oporavkom gospodarske aktivnosti te izlaskom iz Procedure prekomjernog proračunskog manjka moglo bi doći do realne stagnacije državne potrošnje.

Rast bruto investicija u fiksni kapital u 2014. te 2015. godini, ali manjim dijelom i u posljednje dvije godine promatranog razdoblja, biti će rezultat novih ili prije započetih investicijskih projekata šireg javnog sektora (koji uključuje konsolidirane investicije opće države te javnih poduzeća). Ovdje je potrebno napomenuti kako su investicijski planovi javnih poduzeća početkom projekcijskog razdoblja projicirani konzervativno odnosno nije pretpostavljena njihova potpuna realizacija, radi zadržavanja realističnosti projekcije, a obzirom na izvršenja investicijskih planova u prethodnoj godini. S druge strane, u 2014. godini se za investicije privatnog sektora očekuje smanjenje približno onomu iz prethodne godine. Naime, oporavak investicija privatnog sektora bit će ograničen i dalje vrlo niskim poslovnim optimizmom uslijed znatne razine neizvjesnosti vezanom za buduće kretanje agregatne potražnje, ali i određenim mjerama fiskalne politike određenim u okviru Procedure prekomjernog proračunskog manjka. U 2015. godini očekuje se blagi realni oporavak privatne investicijske potrošnje, potaknut javnim investicijskim ciklusom, dok se znatnije intenziviranje njenog rasta očekuje tek u posljednje dvije godine projekcijskog razdoblja. Predviđeno jačanje investicijske aktivnosti privatnog sektora u drugom dijelu 2015. godine te ostatku srednjoročnog razdoblja temelji se na izraženijem oporavku domaće i inozemne potražnje, u uvjetima povoljnijeg poslovnog optimizma, blago poboljšanih uvjeta financiranja i likvidnosti u gospodarstvu, te naporima Vlade RH u stvaranju preduvjeta za pozitivnu ulagačku klimu, a prvenstveno zakonima usmjerenim ka poticanju investicijskih projekata i konkurentnosti. Posebno valja izdvojiti snažan zamah investicijskoj aktivnosti od 2015. godine nadalje, a posebice krajem promatranog razdoblja, koji će doći od intenziviranja korištenje sredstava iz fondova EU čija je procjena ukupnog učinka uvrštena u osnovni scenarij makroekonomskih projekcija.

Pozitivna ekonomska kretanja u međunarodnom okruženju i u gospodarstvu EU, koje je najvažniji hrvatski trgovinski partner, dovest će do jačanja inozemne potražnje za domaćim robama i uslugama pri čemu posebno treba izdvojiti pozitivnu korekciju bruto domaćeg proizvoda u susjednim zemljama. Stoga je projicirana razmjerno povoljna putanja realnog rasta izvoza roba i usluga koji će tako, među pojedinačnim sastavnicama s rashodne strane bruto domaćeg proizvoda, davati najveći pozitivan doprinos gospodarskom rastu u čitavom projekcijskom razdoblju. Uz spomenuto očekivano ubrzanje inozemne potražnje, ovakva projekcija izvoza pretpostavlja i nastavak provođenja strukturnih reformi sa pozitivnim rezultatima već u srednjem roku, a koji će se ogledati u usporavanju gubitka tržišnog

udjela na izvoznim tržištima krajem projekcijskog razdoblja. Djelomični gubitak tržišta zemalja CEFTA-e od sredine 2013. dovest će do nepovoljnog baznog učinka koji će ograničavati rast izvoza roba u prvom polugodištu dok se do kraja 2014. godine očekuju pozitivni učinci reguliranja trgovinskih odnosa EU sa zemljama CEFTA-e te trećim zemljama. U čitavom promatranom razdoblju predviđena je stabilna povoljna putanja izvoza usluga, nastavno na ostvarenja iz prethodnih godina, dok se kod izvoza roba značajno ubrzanje rasta očekuje u 2015. godini, da bi se potom isti stabilizirao na takvoj razini. U uvjetima blagog oporavka finalne potražnje, u 2014. godini projicirani je rast uvoza roba i usluga generiran prvenstveno izvozom te pojačanom investicijskom aktivnošću javnog sektora. U narednim godinama, s daljnjim ubrzanjem rasta finalne potražnje, očekuje se i ubrzanje rasta uvoza roba i usluga. Doprinos neto izvoza gospodarskom rastu u 2014. godini bit će pozitivan kao rezultat snažnijeg rasta izvoza od uvoza roba i usluga, da bi u nastavku promatranog razdoblja doprinos neto izvoza opet poprimio negativan predznak te se slabim intenzitetom povećavao.

Unatoč stagnaciji gospodarske aktivnosti, u 2014. godini na tržištu rada očekuje se nastavak negativnih kretanja. Zakašnjeli blagi oporavak pokazatelja tržišta rada trebao bi početi tek u drugom dijelu 2015. godine. Tako se, što se tiče projekcija pokazatelja iz ankete o radnoj snazi, u 2014. godini očekuje rast anketne stope nezaposlenosti na 17,9%, kao rezultat pada zaposlenosti te nešto manjeg pada radne snage. U narednim godinama se predviđa smanjenje stope nezaposlenosti, prvo na 17,7% u 2015. te na 17,3% i 16,5% u posljednje dvije godine promatranog razdoblja, redom. Valja napomenuti kako se očekuje da će u 2015. godini pad radne snage biti čak neznatno izraženiji od pada zaposlenosti, dok se u zadnje dvije godine predviđa umjereni oporavak zaposlenosti te blagi rast radne snage. S obzirom na odgođeni oporavak zaposlenosti, prosječna produktivnost rada postupno će se smanjivati s 2,4% u 2014. na 0,1% u 2017. godini kada se očekuje najaglašeniji oporavak pokazatelja tržišta rada. U skladu s navedenim kretanjem produktivnosti, uzevši u obzir kako će nominalni rast naknada po zaposlenome postupno i blago ubrzavati do 2,5% u 2017. godini, jedinični trošak rada prvo će se u 2014. blago smanjiti za 0,7% da bi u nastavku projekcijskog razdoblja postupno ubrzavao svoj rast do 2,4% u 2017. godini.⁶

⁶Pri izračunima prosječne produktivnosti rada i jediničnih troškova rada korištena je metodologija Europske komisije, sukladno podacima Eurostata usklađenim s nacionalnim računima; međutim, valja napomenuti kako razlika između dvije stope rasta zaposlenosti u 2013. godini (dvije metodologije: ILO - '-3,9%' te 'domestic concept occupied population' - '-1,0%') umanjuje vjerodostojnost navedenih serija te ukazuje na vjerojatnu nekonzistentnost što je imalo implikacije na izradu makroekonomskog okvira; projekcije o jediničnim troškovima rada prema ILO metodologiji ukazuju na niže stope u čitavom razdoblju.

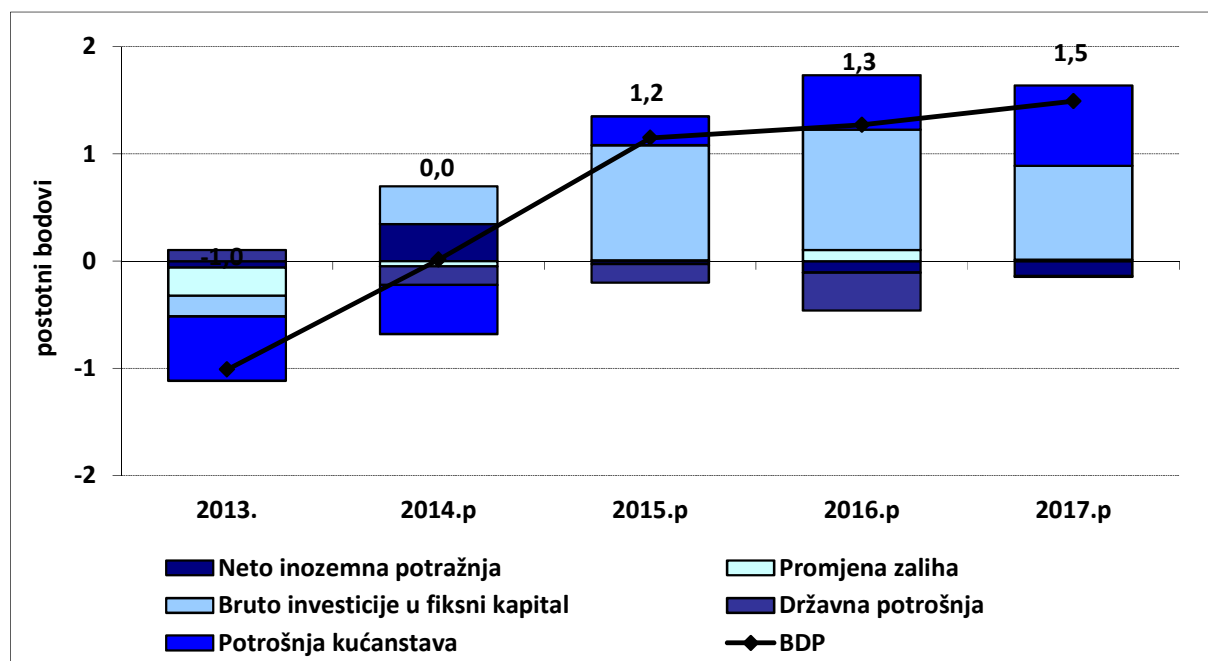
Tablica 1: Makroekonomski okvir u razdoblju 2013. – 2017.

	2013.	Projekcija 2014.	Projekcija 2015.	Projekcija 2016.	Projekcija 2017.
BDP - tekuće cijene	328.252	331.413	341.063	351.791	363.988
BDP - realni rast (%)	-1,0	0,0	1,2	1,3	1,5
Potrošnja kućanstava	-1,0	-0,8	0,4	0,8	1,3
Državna potrošnja	0,5	-0,9	-0,9	-1,9	0,0
Bruto investicije u fiksni kapital	-1,0	1,9	5,7	5,7	4,3
Izvoz roba i usluga	-1,8	2,0	2,7	2,9	3,0
Uvoz roba i usluga	-1,7	1,3	2,9	3,2	3,4
Doprinosi rastu BDP-a	-1,0	0,0	1,2	1,3	1,5
Potrošnja kućanstava	-0,6	-0,5	0,3	0,5	0,8
Državna potrošnja	0,1	-0,2	-0,2	-0,4	0,0
Bruto investicije u fiksni kapital	-0,2	0,3	1,1	1,1	0,9
Izvoz roba i usluga	-0,8	0,9	1,2	1,3	1,4
Uvoz roba i usluga	0,7	-0,5	-1,2	-1,4	-1,5
Rast deflatora BDP-a (%)	0,9	0,9	1,7	1,9	1,9
Rast CPI-a (%)	2,2	0,6	1,7	1,9	1,9
Rast zaposlenosti *	-1,0	-2,3	-0,4	0,5	1,4
Stopa nezaposlenosti (ILO)	17,1	17,9	17,7	17,3	16,5

* Domaći koncept definicije nacionalnih računa

Izvor: DZS, MFIN, Eurostat, HNB

Grafikon 1: Doprinosi kategorija agregatne potražnje realnom rastu bruto domaćeg proizvoda



Izvor: DZS, MFIN

U 2014. godini predviđa se značajno usporavanje inflacije na 0,6%, sa 2,2% ostvarenih u 2013. godini. U skladu s očekivanim smanjenjem cijena sirovina na svjetskom tržištu⁷, u 2014. godini će doći do smanjenja cijena prehrane i usporavanja rasta cijena energije u odnosu na prethodnu godinu. Što se tiče domaćih inflatornih pritisaka, oni bi također mogli biti slabi, uslijed potisnute potrošnje

⁷ Prema najnovijim projekcijama Europske komisije, cijene primarnih sirovina na svjetskom tržištu će se smanjiti 3,7% u 2014. godini.

kućanstava te blagog smanjenja jediničnog troška rada. Osim toga, na kretanje inflacije u 2014. godini utjecaj će imati i povećanje međustope PDV-a sa 10% na 13%, povećanje doprinosa za zdravstveno osiguranje, rast trošarina na gorivo i duhanske prerađevine te povećanje administrativno reguliranih cijena vode čiji će zajednički doprinos povećanju stope inflacije u 2014. godini trebao iznositi 1,1 postotni bod. U prvom tromjesečju 2014. godine godišnja stopa promijene indeksa potrošačkih cijena iznosila je -0,3%, dok bi u nastavku 2014. godine trebalo doći do rasta inflacije pod utjecajem ranije spomenutih administrativnih promjena, kao i iščezavanja baznog učinka smanjenja cijena sirovina na svjetskom tržištu iz 2013. godine. U preostalim godinama projekcijskog razdoblja očekuje se ubrzavanje inflacije na razine od 1,6% u 2015. te 1,9% u 2016. i 2017. godini u uvjetima oporavka inozemne i domaće potražnje te slabljenja uvezenih inflatornih pritisaka.

Tablica 2: Kretanje cijena

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
1. Deflator BDP-a	0,9	0,9	1,7	1,9	1,9
2. Deflator potrošnje kućanstava	1,9	0,7	1,8	2,0	2,0
3. CPI	2,2	0,6	1,7	1,9	1,9
4. Deflator državne potrošnje	-1,0	0,4	0,8	0,9	1,9
5. Deflator investicija	-0,1	0,5	1,8	1,9	1,8
6. Deflator izvoznih cijena (dobra i usluge)	0,1	1,1	1,8	1,9	1,9
7. Deflator uvoznih cijena (dobra i usluge)	0,2	0,3	1,6	1,8	1,9

Izvor: DZS, MFIN

I nadalje prevladavaju negativni rizici za značajniji oporavak domaće kreditne aktivnosti koju obilježava proces razduživanja privatnog sektora. Slab oporavak realnog sektora i potisnuta kreditna potražnja, posebice nepovoljna kretanja na tržištu rada, zatim nesklonost banaka ka preuzimanju rizika i još uvijek prisutan trend pogoršanja kvalitete imovine banaka, činitelji su koji ograničavaju rast kredita. U takvim uvjetima projekcija kretanja domaćih kreditnih i monetarnih agregata za 2014. neznatno je povoljnija u odnosu na ostvarenja u prethodnoj godini, dok bi kreditna aktivnost mogla biti izraženija u 2015. godini.

U 2014. godini očekuje se daljnje povećanje pozitivnog salda na tekućem računu platne bilance, koji će iznositi oko 2,1% BDP-a, odnosno nešto više promatraju li se zajedno tekući i kapitalni račun. Najviše bi tome trebalo pridonijeti poboljšanje salda u međunarodnoj razmjeni roba i usluga. Osim toga, zbog prethodnog pada profitabilnosti domaćih poduzeća i banaka u stranom vlasništvu pritisci na pogoršanje salda po osnovi faktorskih dohodaka trebali bi biti slabi. U 2014. godini očekuje se rast neto prihoda po osnovi (tekućih i kapitalnih) transfera. Pritom će se iz EU fondova povlačiti više sredstava nego što će se uplaćivati u EU proračun. Trend poboljšanja salda tekućeg računa, koji je prisutan od 2009. godine, zaustavit će se tek s intenziviranjem gospodarskog oporavka i jačanjem domaće potražnje 2015. godine kada se očekuje njegovo neznatno smanjenje na 2,0%BDP-a. U narednim se godinama, sukladno procijenjenom blagom oporavku gospodarske aktivnosti, očekuje jačanje profitabilnosti poduzeća u stranom vlasništvu i, posljedično, porast rashoda po osnovi vlasničkih ulaganja pa bi se saldo na računu faktorskih dohodaka mogao ponovno početi pogoršavati.

2.3. Alternativni scenariji i rizici

Glavni negativni rizici kojima je izložen osnovni scenarij odnose se na slabija ostvarenja investicija šireg javnog sektora, pogotovo u prve dvije godine projekcijskog razdoblja te nepovoljniju putanju izvoza roba i usluga od očekivanja. Naime, projekcija bruto investicija temelji se na pojedinačnim planovima investicija javnih poduzeća koji su se u proteklom razdoblju pokazali preoptimističnima, dok kod izvoza roba i usluga postoji rizik većeg gubitka tržišnog udjela od pretpostavljenog u osnovnom scenariju uzevši u obzir strukturne probleme izvoznog sektora te vrijeme potrebno za njihovo rješavanje. S druge strane, pretpostavke za izradu projekcija ostalih komponenti u osnovnom scenariju uzete su konzervativnije nego što je to slučaj s gore navedene dvije sastavnice bruto domaćeg proizvoda pa se procjenjuje kako su rizici ostvarenja ostalih sastavnica uravnoteženi. Tako je alternativni scenarij izrađen na temelju dva istovremena šoka, kao što je prikazano u tablici. Jasno, sporija dinamika gospodarske aktivnosti iz alternativnog scenarija nosi sa sobom reperkusije na cjelokupan makroekonomski okvir.

Tablica 3: Kretanje pojedinih sastavnica bruto domaćeg proizvoda u alternativnom scenariju

% BDP-a	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Smanjenje u % BDP, stalne cijene, 2005=100					
Investicije šireg javnog sektora		-0,5	-0,6	-0,1	0,0
Izvoz roba i usluga		-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Bruto domaći proizvod	-1,0	-0,5	0,5	1,0	1,4
Potrošnja kućanstava	-1,0	-0,9	0,2	0,7	1,3
Bruto investicije u fiksni kapital	-1,0	-0,5	2,4	4,9	4,3
Izvoz roba i usluga	-1,8	1,5	2,3	2,5	2,7

Izvor: Ministarstvo financija

3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG

3.1. Fiskalna politika

Fiskalna politika u narednom razdoblju temeljit će se na dva načela. S jedne strane, nužna je brza fiskalna konsolidacija s obzirom na rastući javni dug i trošak njegovog financiranja i to u uvjetima negativne ekonomske aktivnosti. S druge strane, nužno je i pokretanje održivog ekonomskog rasta nakon duboke, petogodišnje recesije.

Srednjoročne mjere fiskalne politike bit će usmjerene na fiskalnu konsolidaciju s ciljem usvajanja preporuka Vijeća EU, a u svrhu rješavanja prekomjernog proračunskog manjka. Naime, Vijeće EU je na prijedlog Europske komisije (EK), u siječnju 2014. godine donijelo preporuke kojima se od RH traži rješavanje prekomjernog manjka i to na način da do 2016. godine smanji svoj proračunski manjak ispod 3% BDP-a te dug opće države dovede na putanju smanjenja ispod 60% BDP-a dvije godine kasnije.

Vijeće je od RH zatražilo da već u 2014. godini provede smanjenje strukturnog manjka od 0,5% BDP-a, što predstavlja najmanju moguću korekciju predviđenu Paktom o stabilnosti i rastu. U 2015. i 2016. godini zatražena je daljnja korekcija strukturnog manjka od 0,9% odnosno 0,7% BDP-a. S tim u svezi, RH mora donijeti konsolidacijske mjere u iznosu od 2,3% BDP-a u 2014. te dodatno 1% BDP-a u 2015. i 2016. godini. Ovako snažne mjere u prvoj godini članstva zatražene su kako bi se kompenzirali negativni učinci fiskalne konsolidacije na proračunske prihode zbog slabije ekonomske aktivnosti, a koja će uslijediti nakon provedene fiskalne prilagodbe. Osim toga, pravila unutar procedure prekomjernog proračunskog manjka ne uzimaju u obzir visoke troškove članstva u EU koji su dodatno produbili proračunski manjak u RH te je EK i zbog toga zatražila ovako visoku fiskalnu konsolidaciju u 2014. godini. Sukladno navedenom, RH treba ostvariti ciljani nominalni manjak proračuna opće države na razini od 4,6% BDP-a u 2014., 3,5% BDP-a u 2015. i 2,7% BDP-a u 2016. godini.

Kako bi ispunila preporuke, mjere fiskalne politike RH bit će usmjerene na fiskalnu konsolidaciju kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna. Okvir fiskalnog upravljanja u EU kao i njemu prilagođen okvir u RH pridonijet će jačanju fiskalne prilagodbe kroz vrijeme. Spomenuti okvir uključuje jačanje numeričkih fiskalnih pravila, jačanje neovisnosti Fiskalnog odbora i srednjoročnog proračunskog planiranja u RH, a bit će i ojačan multilateralnim dijalogom s EK i EU.

Aktivnosti na prihodnoj strani proračuna usmjerene su na promjene poreznih propisa kroz povećanje stopa postojećih instrumenata i uvođenje novih oblika oporezivanja u svrhu povećanja prihoda, te na smanjenje sive ekonomije i bolje naplate proračunskih prihoda. Kratkoročne mjere koje će dati učinak već u ovoj godini temelje se na povećanju stopa i naknada postojećih poreznih i drugih instrumenata poput doprinosa, trošarina, naknada i sl. U iduće dvije godine planira se uvođenje novih oblika poreza koji se do sada nisu koristili u RH: poreza na dohodak od štednje i modernizacija oporezivanja nekretnina. Obje vrste poreza imaju jako socijalno obilježje oporezivanja prema financijskoj snazi i spadaju u manje distorzivne porezne oblike. Planiran je nastavak aktivnosti suzbijanja sive ekonomije i bolje naplate prihoda putem fiskalizacije, uvođenja jedinstvenog obrasca za prikupljanje podataka o isplaćenim primicima od dohotka te reorganizaciju Porezne uprave i Carinske uprave usmjerene upravo tim ciljevima. Rezultati tih mjera već su vidljivi na podacima nacionalnih računa i proračunskih prihoda.

Na rashodnoj strani proračuna, posebna pozornost usmjerava se na smanjenje proračunskog manjka uz istodobno zadržavanje socijalne zaštite građana i sve naglašenije korištenje fondova EU. Kako bi se postigle uštede već u 2014. godini, smanjene su plaće državnih i javnih službenika, materijalni rashodi, subvencije i ulaganja javnog sektora. U cilju stvaranja dodatnih ušteda, ali i povećanja učinkovitosti javne potrošnje, pokrenut je proces provedbe dugoročnih reformskih mjera fiskalne konsolidacije koje obuhvaćaju većinu kategorija javne potrošnje. Kako bi se ostavio prostor za fiskalnu konsolidaciju koja potiče rast, među prioritetima javne potrošnje bit će ulaganja u vodnu i prometnu infrastrukturu te zdravstvo i obrazovanje. U uvjetima visoke nezaposlenosti, posebice mladih, pozornost se posvećuje provođenju aktivnih mjera na tržištu rada. Nastavit će se i reforma sustava zdravstva, pravosuđa, socijalne skrbi i obrazovanja, a u svrhu jačanja njihove učinkovitosti i održivosti.

Svi navedeni ciljevi i predviđena kretanja fiskalne politike su određeni i ovise o provedbi ključnih strukturnih reformi u nadolazećem razdoblju, a koje su detaljno opisane u Nacionalnom programu reformi.

3.2. Izvršavanje proračuna u 2013. godini

Protekle 2013. godinu obilježilo je ostvarenje negativnih makroekonomskih rizika te posljedično nižeg ekonomskog rasta od očekivanog. Takva kretanja prvenstveno su uzrokovana nepovoljnim gospodarskim kretanjima u međunarodnom okruženju, sporijom dinamikom investicija javnog sektora i nužnosti dodatnih proračunskih ušteda. Iz tih razloga, državni proračun dva puta je mijenjan tijekom 2013. godine. Oba puta, zbog smanjenja očekivanog rasta smanjivani su planirani prihodi, te su se odgovarajuće uštede tražile na svim stavkama rashodne strane. Posljednjim rebalansom u studenom 2013. godine uključena je i sanacija dugova sektora zdravstva u iznosu od 3,3 milijarde kuna. Kako bi se smanjio proračunski manjak, donesene su dodatne mjere u cilju povećanja prihoda od državne imovine.

Ulazak u EU imao je negativni učinak na državni proračun. Na rashodnoj strani uključen je polugodišnji učinak članstva u EU dok je na prihodnoj strani trajno izgubljena većina prihoda od carina te ostvaren jednokratni učinak pomaka uplata PDV-a na proizvode uvezene iz drugih država članica. Jednokratna financijska potpora EU državnom proračunu s ciljem osiguranja pozitivne neto pozicije RH prema proračunu EU nije nadomjestila negativne posljedice te je neto učinak polugodišnjeg članstva bio negativan.

Ukupni prihodi proračuna opće države u 2013. godini izvršeni su na razini od 40,7% BDP-a. Reforme porezne politike i nadalje su bile usmjerene k jačanju dugoročne fiskalne održivosti, poboljšanju poslovne klime, adresiranju problema nelikvidnosti i financijske nediscipline u gospodarstvu. Porezne izmjene obuhvatile su prvenstveno porez na dodanu vrijednost te posebne poreze i trošarine. Izmjenom i dopunom Zakona o porezu na dodanu vrijednost⁸ od 1. siječnja 2013. na snagu je stupila odredba kojom je propisano da će se snižena stopa od 10% primjenjivati na usluge pripremanja hrane

⁸ Narodne novine, broj 136/2012

i posluživanja hrane i pića u ugostiteljskim objektima. Također, od 1. siječnja 2013. ukinuta je nulta stopa poreza na dodanu vrijednost, te je određeno da se proizvodi koji su do tada bili oporezivani po ovoj stopi, oporezuju stopom od 5%. Zbog ulaska RH u EU došlo je do jednokratnog smanjenja prihoda od poreza na dodanu vrijednost zbog gubitka PDV-a pri uvozu na robe iz država članica EU, a zbog drugačijeg obračuna uslijed pristupanja RH u EU – PDV se više ne ubire pri uvozu već tek pri prodaji uvezenog proizvoda ili usluge. Gubici na prihodnoj strani djelomično su nadoknađeni pojačanim mjerama naplate poreznih prihoda, prvenstveno starih dugovanja te naplatom po osnovi reprograma.

Na snagu je stupio i Zakon o fiskalizaciji u prometu gotovinom⁹, kojim su u primjenu uvedene fiskalne blagajne u svrhu bolje naplate poreznih prihoda kod prometa gotovinom, a što je rezultiralo suzbijanjem sive ekonomije i boljom poreznom disciplinom. Najveće promjene u oporezivanju u 2013. godini prisutne su u trošarinskom sustavu, i to kod posebnih poreza na osobne automobile, trošarina na energente i električnu energiju te trošarina na duhanske proizvode. Novim Zakonom o trošarinama¹⁰ usvojen je novi, kombinirani sustav oporezivanja osobnih automobila, ostalih motornih vozila te plovila i zrakoplova. Oporezivanje trošarinama na duhanske proizvode tijekom godine bilo je pod utjecajem postupnog povećavanja trošarina na cigarete i sitno rezani duhan, s namjerom da se tijekom odobrenog prijelaznog razdoblja dostigne potpuna usklađenost s pravnom stečevinom EU. Tijekom godine povećane su i trošarine na energente, kako bi se dostigle minimalne vrijednosti trošarina koje propisuje zakonodavstvo EU. Također, radi usklađivanja sa zakonodavstvom EU, danom pristupanja uvedena je trošarina na prirodni plin i električnu energiju. Od 2013. godine izmjenama Zakona o porezu na dobit¹¹ uvedena je mogućnost poreznih odbitaka po reinvestiranoj dobiti. Uz navedene izmjene u poreznom sustavu, nastavio se i rad na analizi i ocjeni isplativosti određenih poreznih rashoda i neporeznih davanja kako bi se dodatno potakla konkurentnost i rasteretili poduzetnici i investitori.

Ukupni rashodi u 2013. izvršeni su na razini od 46% BDP-a, a obilježeni su povećanim financijskim rashodima, troškovima sanacije ustanova u zdravstvu te uplatama u EU proračun. S druge strane, uštede su ostvarene na rashodima za zaposlene i subvencijama. Naime, porast troškova servisiranja javnog duga nastalog u proteklom razdoblju te preuzimanje duga brodogradilišta imali su izravni učinak na porast rashoda za kamate. Dodatna sredstva bila su predviđena za Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO), budući da su u lipnju podmirene obveze zdravstvenih ustanova u sanaciji i HZZO-a nastale u ranijim godinama. Ulaskom u EU, RH ima obvezu uplate vlastitih doprinosa u proračun EU, što povećava ostale tekuće transfere za dodatnih 0,5% BDP-a u 2013. godini. Zbog novih kategorija rashoda staro fiskalno pravilo određeno Zakonom o fiskalnoj odgovornosti¹², koji je važio u spomenutom razdoblju i koje ne uzima u obzir postojanje ekonomskih ciklusa, nije zadovoljeno za 2013. godinu. Više o fiskalnom pravilu i njegovim izmjenama vidjeti u poglavlju 6. Institucionalna obilježja javnih financija.

U odnosu na 2012. proračunski manjak opće države povećao se s 3,8% BDP-a na 5,4% BDP-a u 2013. godini, pri čemu je državni proračun zabilježio manjak od 5% BDP-a, izvanproračunski korisnici od

⁹ Narodne novine, broj 133/2012

¹⁰ Narodne novine, broj 32/2013, 22/2013

¹¹ Narodne novine, broj 22/2012

¹² Narodne novine, broj 139/2010

0,5% BDP-a, dok se procjenjuje da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvarile višak od 0,2% BDP-a.

3.3. Mjere za rješavanje prekomjernog proračunskog manjka

Sukladno preporukama Vijeća EU kojima se od RH traži rješavanje prekomjernog proračunskog manjka, u ožujku 2014. donesene su Izmjene i dopune državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2014. godinu. Izmjenama se predlaže niz mjera na prihodnoj i rashodnoj strani proračuna, čiji strukturni učinak se procjenjuje na razini od 1,9% BDP-a. Međutim, da bi se dostigla razina potrebnih konsolidacijskih mjera od 2,3% BDP-a sukladno preporukama Vijeća EU, Vlada RH je pripremila dodatne mjere od 0,4% BDP-a u 2014. godini, a što je sadržano u Zaključku Vlade RH, Odluci o mjerama privremene obustave izvršavanja državnog proračuna RH za 2014. godinu te drugim relevantnim podzakonskim aktima. Usvojene su i dodatne strukturne mjere u iznosu od 1% BDP-a u 2015. i 2016. godini. Potrebne pripremne radnje i promjene propisa bit će usvojene tijekom 2014. godine. Osim strukturnih mjera, poduzete su i jednokratne mjere ukupnog iznosa od 0,8% BDP-a u 2014. i 0,6% BDP-a u 2015. godini.

Tablica 4: Strukturne mjere za smanjenje prekomjernog manjka

	FISKALNI UČINAK U 2014.		DODATNI UČINAK U 2015.		DODATNI UČINAK U 2016.	
	milijuni HRK	% BDP-a	milijuni HRK	% BDP-a	milijuni HRK	% BDP-a
PRIHODNE STRUKTURNE MJERE						
1. porez na dobitke od igara na sreću	300	0,09	200	0,06		
2. izmjene u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje temeljem beneficiranog radnog staža	400	0,12				
3. povećanje koncesijskih naknada	200	0,06				
4. povlačenje prihoda od dobiti trgovačkih društava u državnom vlasništvu	500	0,15				
5. povećanje doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13% na 15%	1.600	0,48	800	0,2		
6. reinvestirana dobit			500	0,15		
7. uvođenje poreza na kamate na štednju			300	0,09		
8. naknade na telekomunikacijske usluge	350	0,1				
9. uvođenje poreza na nekretnine					1.500	0,4
10. povećanje trošarina na energente	350	0,1	130	0,04		
UKUPNO PRIHODNE MJERE	3.700	1,1	1.930	0,5	1.500	0,4
RASHODNE STRUKTURNE MJERE						
1. naknade zaposlenima	108	0,03	230	0,07	101	0,03
2. intermedijarna potrošnja	657	0,2	469	0,14	499	0,14
3. subvencije	1.101	0,33	300	0,09	300	0,09
4. socijalne naknade i socijalni transferi	640	0,2	385	0,1	588	0,16
5. ostali tekući transferi i kapitalni transferi	466	0,14	300	0,09	460	0,14
6. rashodi za bruto investicije u kapital	335	0,1				
UKUPNO RASHODNE MJERE	3.307	1,0	1.684	0,5	1.947	0,6
IZVANPRORAČUNSKI KORISNICI	530	0,2	100	0,03		
SVEUKUPNA FISKALNA PRILAGODBA	7.537	2,3	3.714	1,0	3.447	1,0

Izvor: Ministarstvo financija

Osim obveznih kvantitativnih fiskalnih ušteda definiranih Preporukama Vijeća EU, usvojeni su i prijedlozi unaprjeđenja šireg okvira javnih financija. Tako RH poduzima dodatne mjere u području analize strukture rashoda državnog proračuna i smanjenja izdataka za plaće, socijalne naknade i potpore kako bi se ostavio prostor za državne investicije i nacionalno sudjelovanje u projektima koji se financiraju iz EU fondova. Nastavljaju se aktivnosti suzbijanja sive ekonomije i povećanja borbe

protiv poreznih utaja. Konačno, nastavljaju se reforme okvira za upravljanje javnim financijama. Glavne mjere kojima se usvajaju preporuke Vijeća EU prikazane su u Okviru 1 i detaljno opisane u Programu konvergencije i Nacionalnom programu reformi.

Okvir 1: Preporuke Vijeća EU za rješavanje stanja prekomjernog proračunskog manjka

I. Obvezujuće preporuke

Tablica 5: Preporuke Vijeća za korekciju prekomjernog manjka

<i>% BDP-a</i>	2014.	2015.	2016.
<i>Manjak opće države</i>	4,6	3,5	2,7
<i>Promjena strukturnog manjka</i>	-0,5	-0,9	-0,7
<i>Provedba strukturnih mjera</i>	2,3	1,0	1,0

Izvor: Ministarstvo financija

Tablica 6: Fiskalne projekcije - Preporuke Vijeća EU u potpunosti usvojene i ugrađene u fiskalne projekcije RH

<i>% BDP-a</i>	2014.	2015.	2016.
<i>Manjak opće države</i>	4,4	3,5	2,7
<i>Promjena strukturnog manjka</i>	0,3	-0,8	-1,2
<i>Provedba strukturnih mjera</i>	2,3	1,0	1,0
<i>Jednokratne mjere</i>	0,8	0,6	-

Izvor: Ministarstvo financija

II. Dodatne preporuke - neobvezujuće

1) Detaljna analiza rashoda s ciljem racionalizacije plaća, socijalne skrbi i potpora u svrhu oslobađanja fiskalnog prostora za rashode koji doprinose rastu, uključujući sufinanciranje EU projekata.

Mjere za ispunjavanje preporuka:

- u tijeku detaljna analiza rashoda državnog proračuna
- uveden centralni obračun plaća koji će obuhvaćati sve zaposlenike u državnom i javnom sektoru
- mjere za smanjenje i poboljšanje učinkovitosti socijalnih transfera
 - jedinstveni novčani centar – objedinjavanje svih socijalnih naknada i ograničavanje maksimalnog iznosa isplate
 - reforma socijalnog ugovaranja - jednak pristup mreži socijalnih usluga svim korisnicima i pružateljima usluga pod istim uvjetima
 - jedinstveni centar za vještačenja - ujednačavanje načina provođenja vještačenja i utvrđivanja oštećenja zdravlja
- trajno ukidanje dijela državnih potpora u skladu s usvojenim strukturnim mjerama.

Okvir 1: Preporuke Vijeća EU za rješavanje stanja prekomjernog proračunskog manjka

2) Jačanje porezne discipline i povećanje učinkovitosti

Mjere za ispunjavanje preporuka:

- reorganizacija Porezne uprave s ciljem poboljšanja učinkovitosti i smanjenja poreznih utaja – uvođenje Odjela za velike porezne obveznike i Ocjenu rizika
- reorganizacija Carinske uprave u cilju preuzimanja i poboljšanja poslova nadzora nad ilegalnom i neregistriranom trgovinom, proizvodnjom i pružanjem usluga
- nastavak provedbe fiskalizacije prometa gotovinom
- uvođenje JOPPD (jedinstveni obrazac za prikupljanje podataka o isplaćenim primicima) u svrhu stjecanja potpune slike o prihodima i primicima pojedinca
- u tijeku analiza svih poreznih olakšica u svrhu njihovog mogućeg ukidanja.

3) Unaprjeđenje institucionalnog okvira javnih financija, uključujući jačanje višegodišnjeg proračunskog planiranja, jačanje uloge i neovisnosti Odbora za fiskalnu politiku i osiguravanje usklađenosti s fiskalnim pravilom

Mjere za ispunjavanje preporuka:

- implementirana Direktiva Vijeća 2011/85/EU
 - osnovano neovisno Povjerenstvo za fiskalnu politiku u okviru Hrvatskog sabora
 - nacionalna fiskalna pravila prilagođena europskim
- u tijeku izmjena Zakona o proračunu i Zakonu o izvršavanju državnog proračuna kako bi se nacionalni proračunski kalendar u potpunosti uskladio s europskim
- u tijeku konzultacije s EK u pogledu dodatnih mjera za punu implementaciju Direktive Vijeća 2011/85/EU
- kontinuirano unaprjeđenje fiskalne statistike.

3.3.1. Strukturne mjere u 2014. godini

Strukturne mjere na prihodnoj strani proračuna

Strukturne mjere na prihodnoj strani proračuna uključuju: izmjene u oporezivanju dobitaka od igara na sreću, izmjene u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje temeljem beneficiranog radnog staža, povećanje koncesijskih naknada, povlačenje prihoda od dobiti trgovačkih društava u državnom vlasništvu te agencija, zavoda i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, povećanje doprinosa za zdravstveno osiguranje, povećanje trošarina na energente i električnu energiju te povećanje prihoda od telekomunikacijskih usluga.

Porez na dobitke od igara na sreću

Vlada RH definirala je nove porezne razrede, propisivanjem viših poreznih stopa za ostvarene veće dobitke. Tako je određena: 1) porezna stopa od 10% na dobitke od 750 kuna do 10 tisuća kuna, 2) porezna stopa od 15% na dobitke od 10 do 30 tisuća kuna, 3) porezna stopa od 20% na dobitke od 30

do 500 tisuća kuna te 4) porezna stopa od 30% na dobitke iznad pola milijuna kuna. Fiskalni učinak navedenih izmjena u oporezivanju dobitaka od igara na sreću u 2014. godini iznosi 0,09% BDP-a.

Izmjene u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje temeljem beneficiranog radnog staža

Od 1. travnja 2014. godine omogućava se osiguranicima čija su prava uređena posebnim propisima, da ukoliko žele prebace sredstva s osobnog računa iz II. u I. mirovinski stup, budući da se mirovina za navedene kategorije osiguranika obračunava i isplaćuje kao da nisu uključeni u II. mirovinski stup. Fiskalni učinak navedene mjere iznosi 0,12% BDP-a za koliko se povećavaju uplate u I. mirovinski stup. Tome treba pridodati i jednokratnu mjeru prebacivanja sredstava iz II. u I. stup koji se u 2014. godini procjenjuju u iznosu od 0,8% BDP-a.

Koncesijske naknade

Vlada RH će povećati koncesijske prihode povećanjem naknada odnosno koncesijskih koeficijenata kroz izmjene sektorskih zakona i podzakonskih akata. Bolja naplata koncesijskih dugovanja kao i izmjene koncesijskih koeficijenata dovest će do povećanja prihoda od 0,06% BDP-a. U drugom tromjesečju 2014. godine Vlada RH će donijeti Zaključak kojim će se osigurati provedba navedenih izmjena.

Povlačenje prihoda od dobiti trgovačkih društava u državnom vlasništvu te agencija, zavoda i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima

Zakonom o izvršavanju državnog proračuna uvedena je obveza uplate dijela dobiti trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za RH u većinskom odnosno manjinskom vlasništvu RH, odnosno viška prihoda nad rashodima agencija, zavoda i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima kojima je osnivač RH, a koje nemaju status proračunskog korisnika. Odluku o uplati sredstava donosi Vlada RH kao mjeru za umanjeње prekomjernog manjka. Fiskalni učinak navedene mjere procjenjuje se na 0,15% BDP-a u 2014. godini. Uplata dobiti odnosi se isključivo na dobit ostvarenu u prethodnoj kalendarskoj godini pa nije podložna statističkom tretmanu superdividende.

Doprinosi za zdravstveno osiguranje

Od 1. travnja 2014. godine doprinosi za zdravstveno osiguranje povećavaju se s 13% na 15%. Fiskalni učinak promjene stope u 2014. godini iznosi 0,48% BDP-a.

Trošarine na energente i električnu energiju

Prijedlogom Uredbe o izmjeni Uredbe o visini trošarine na motorne benzine, plinsko ulje i kerozin za pogon povećane su trošarine za 20 lipa/litra na olovni benzin, bezolovni benzin i na plinsko ulje za pogon. Fiskalni učinak povećanja trošarina iznosi 0,1% BDP-a u 2014. godini.

Naknade na telekomunikacijske

Očekuje se donošenje pravilnika, koji će stupiti na snagu 1. svibnja 2014. godine, a kojim će se povećati naknada za pravo na ekonomsko korištenje vrijednosti spektra za javne pokretne mreže. Prema procjeni temeljem raspoloživih podataka očekuje se prihod od oko 0,1% BDP-a do kraja godine.

Strukturne mjere na rashodnoj strani proračuna

Strukturne mjere na rashodnoj strani proračuna uključuju: intermedijarnu potrošnju, naknade zaposlenima, subvencije, socijalne naknade, ostale tekuće transfere, kapitalne transfere te rashode za bruto investicije u kapital.

Naknade zaposlenima

Od 1. travnja 2014. godine uskraćuje se pravo na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža u visini od 4%, 8% i 10% za zaposlene u državnim i javnim službama. Također, smanjuju se plaće dužnosnika za 6%, dodaci na plaće djelatnih vojnih osoba u sektoru obrane, dodaci za pasivna dežurstva u pravosuđu te se mijenja način obračuna plaća u sustavu znanosti. Navedene mjere imaju strukturni fiskalni učinak u 2014. godini od 0,11% BDP-a. Međutim, povećanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13% na 15% s učinkom od 0,08% BDP-a rezultira neto strukturnom fiskalnom uštedom naknada zaposlenima od 0,03% BDP-a.

Intermedijarna potrošnja

Strukturno smanjenje intermedijarne potrošnje iznosi 0,2% BDP-a, a odnosi se na uštede koje će proračunski korisnici ostvariti na naknadama za prijevoz zaposlenika (ujednačavanje prava na naknadu za prijevoz zaposlenih u državnim i javnim službama, a što proizlazi iz novog Temeljnog kolektivnog ugovora), troškovima održavanja, intelektualnim i osobnim uslugama (kontrola ugovora o djelu i rada povjerenstava), režijskim troškovima, informatičkim uslugama te rashodima za materijal, sirovine i usluge. Tijekom godine provodit će se i postupci objedinjene javne nabave svih proračunskih korisnika pojedinih nabavnih kategorija definiranih Odlukom Vlade RH o nabavnim kategorijama. Informacijskim sustavom Državne riznice se prati dinamika izvršavanja ovih rashoda te je omogućena i prethodna kontrola u samom procesu nastanka obveza po ovoj kategoriji troška (*commitment control*), a što je detaljno obrađeno u poglavlju 5. Kvaliteta javnih financija.

Subvencije

Strukturne uštede na subvencijama u 2014. godini iznose 0,33% BDP-a. Najveće smanjenje odnosi se na subvencije dane HBOR-u i brodogradnji. Smanjen je trošak subvencioniranja kamata od strane HBOR-a kao razlike između kamate koje odobravaju poslovne banke i referentne kamatne stope koje HBOR garantira za izvoznike, čime je postignuta ušteda od 0,09% BDP-a. Tako će biti značajno smanjen obujam subvencioniranih kredita u narednom razdoblju dok je za sve ranije odobrene kredite, a koji se još nalaze u otplati, ukupan iznos potrebnih subvencija rezerviran još u prethodnom razdoblju. Subvencije brodogradnji smanjene su za 0,09% BDP-a jer vlasnici brodogradilišta nisu u stanju ispuniti vlastiti doprinos u troškovima restrukturiranja definiran Planom restrukturiranja, te je stoga i iznos državnog doprinosa manji. Na kraju razdoblja restrukturiranja mora se zadržati odnos 60/40 u ukupnim troškovima restrukturiranja. Izmjena dinamike i iznosa državne potpore u restrukturiranju bit će predmet dodatka ugovoru u obliku u kojem je sklopljen i sam ugovor. Također, smanjene su subvencije poljoprivrednicima za 0,04% BDP-a radi manjeg broja prijavljenih količina u zahtjevima za potporu u 2013. na temelju kojih se dodjeljuju subvencije poljoprivrednicima u 2014. godini. Kao rezultat predviđene dinamike restrukturiranja smanjene su subvencije Hrvatskim željeznicama u iznosu od 0,04% BDP-a. Smanjenje subvencije poduzetništvu bilježi učinak od 0,03% BDP-a kao posljedica nemogućnosti mnogih poduzetnika da ispune zakonski propisane obveze u pogledu realizacije visine ulaganja odnosno otvaranja minimalnog broja novih radnih mjesta

povezanih s ulaganjem. Ostale subvencije, koje se prvenstveno odnose na poticanje proizvodnje biogoriva, aktivnu politiku zapošljavanja, prerađivačku industriju te manje subvencije u sustavima znanosti i obrazovanja, kulturi i turizmu smanjene su za 0,04% BDP-a.

Socijalne naknade i socijalni transferi

U strukturi socijalnih naknada, čije strukturne uštede iznose 0,2% BDP-a, najveći dio pripada zdravstvenom sustavu, a manji dio aktivnoj politici zapošljavanja. U zdravstvenom sustavu planira se ušteda od 0,19% BDP-a, a značajna smanjenja se očekuju na troškovima nabave lijekova na recept (0,09% BDP-a), boljoj kontroli bolovanja (0,03% BDP-a) te većoj racionalizaciji poslovanja bolnica (0,07% BDP-a). Na aktivnoj politici zapošljavanja očekuje se ušteda na razini od 0,01% BDP-a.

Vezano uz troškove nabave lijekova na recept, provedeno je javno nadmetanje za utvrđivanje novih referentnih cijena lijekova temeljem kojeg je utvrđena nova Lista lijekova u primjeni od početka veljače 2014. godine. Tijekom godine provest će se i javna nabava određenih skupina lijekova. Također od 1. rujna 2013. godine, na snazi je i novi model upućivanja gdje je dana preporuka doktorima o propisivanju cjenovno najpovoljnijih lijekova. Od 1. travnja 2013. godine promijenjen je način prihodovanja liječnika primarne zdravstvene zaštite gdje se dio prihoda plaća prema učinkovitosti, čiji je sastavni dio propisivanje lijekova ispod stope koju je propisao HZZO, što također utječe na smanjenje propisivanja lijekova. U sklopu praćenja i plaćanja dijela prihoda primarnih liječnika prema kvaliteti, uvedeni su alati za praćenje kroničnih bolesnika te provođenje preventive, a koje sveukupno čine preko 80% svih troškova u zdravstvenom sustavu.

Tijekom 2014. godine predviđa se provođenje redovitih kontrola bolovanja, izvanrednih velikih akcija provođenja kontrola bolovanja, te kontrola bolnica s ciljem utvrđivanja preporučuju li liječnici u bolnicama bolovanja, što je protivno njihovim pravima, s obzirom da je bolovanje isključivo u ingerenciji liječnika primarne zdravstvene zaštite. Također, u tijeku je aktivno uključivanje poslodavaca u rješavanju problema bolovanja većim brojem zahtjeva za izvanredne kontrole, te uvođenjem poludnevnih bolovanja.

Racionalizacija poslovanja bolničkih zdravstvenih ustanova uključuje provođenje programa sanacije, informatizaciju zdravstvenog sustava te novi model ugovaranja primarne zdravstvene zaštite. Provođenje programa sanacije odnosi se na izmjene organizacijske strukture bolnica, smanjenje broja dežurstava, racionalizaciju dijagnostičkih postupaka, povećanje aktivnosti dnevnih bolnica, kontrolu zapošljavanja i racionalizaciju specijalizacija te razvoj novih usluga na tržišnom principu.

Novim modelom primarne zdravstvene zaštite povećava se broj grupnih praksi, a 250.000 pacijenata manje upućuje se prema bolnicama. Nadalje, unaprjeđuju se pokazatelji učinkovitosti i kvalitete, naglasak se stavlja na prevenciju, upravljanje kroničnim bolestima te udruživanju liječnika prema posebnim vještinama, a pružaju se i dodatne usluge pacijentima.

Ostali tekući transferi i kapitalni transferi

Unutar ostalih tekućih i kapitalnih transfera raspodijeljene su mjere s ukupnim strukturnim smanjenjem u 2014. godini u iznosu od 0,14% BDP-a. Razvojna politika RH bit će usmjerena na kontinuirano smanjenje nacionalnih sredstava iz državnog proračuna i njihovu zamjenu sredstvima iz EU fondova. Tako će se iz EU fondova financirati mjere potpore u prehrambeno-prerađivačkoj industriji i mjere razvoja konkurentnosti drvnog sektora, aktivna politika zapošljavanja te integralni razvoj lokalne zajednice. Sredstva za financiranje obnove i održavanja sustava odvodnje i

navodnjavanja financirat će Hrvatske vode umjesto državnog proračuna temeljem Plana upravljanja vodama iz veljače 2014. godine. Također, prestankom obveze sufinanciranja plaća preuzetih djelatnika u županijama i gradovima trajno se smanjuju pomoći lokalnim jedinicama, koji obavljaju poslove izdavanja akata vezanih uz provedbu dokumenata prostornog uređenja i građenja, a što je definirano novim Zakonom o prostornom uređenju¹³. Ove aktivnosti iz nadležnosti države preuzimaju lokalne jedinice, a ukupni trošak koji će iste preuzeti je smanjen jer je novim Zakonom postupak bitno pojednostavljen. Trajne uštede očekuju se i na rashodima za jamstveni fond za industriju i inovacije te za razvoj poduzetničke infrastrukture. Nadalje, očekuje se i smanjenje rashoda željeznicama zbog revidiranja prvotnih procjena troškova pripreme provedbe EU projekata (npr. otkup zemljišta, izmjene prostornih planova, upravne takse) te usmjeravanja dijela troškova na financiranje EU sredstvima. U sustavu znanosti povećana je participacija studenata u troškovima prehrane te je provedena značajna racionalizacija troškova namijenjenih za studentsku subvencioniranu prehranu. Nakon provedene sanacije studentskog centra osiguran je nastavak poslovanja bez generiranja novih gubitaka uz niže ulazne troškove. Ostala strukturna smanjenja odnose se na smanjena u održavanju i opremanju ustanova u kulturi i zaštiti spomenika kulture, uštede na turističkoj promidžbi, stambenom zbrinjavanju i projektima u poduzetništvu.

Rashodi za bruto investicije u kapital

Strukturne uštede na kapitalnim investicijama iznose 0,1% BDP-a. Planiraju se manji rashodi za izgradnju graničnih prijelaza zbog javne nabave i smanjenja cijena uslijed pojačane konkurencije na građevinskom tržištu. Također, očekuje se smanjivanje rashoda za projekte u zdravstvu i to daljnjim postupcima objedinjene javne nabave za više zdravstvenih ustanova te smanjenje troškova zadržavanja stare opreme. Dodatne uštede očekuju se u sustavu pravosuđa radi preusmjeravanja financiranja korištenjem sredstava iz EU fondova i to za projekte informatizacije pravosudnog sustava, dogradnje zatvorskih kapaciteta i obnove pravosudne infrastrukture. Isto tako, jednak pristup financiranju određenih projekata provodit će se i u sustavu znanosti.

Izvanproračunski korisnici

Strukturno smanjenje manjka izvanproračunskih korisnika iznosi 0,2% BDP-a u 2014. godini. Uštede se primarno odnose na Hrvatske ceste i Hrvatske vode i to ponajviše na investicijskim aktivnostima.

3.3.2. Strukturne mjere u 2015. i 2016. godini

Strukturne mjere na prihodnoj strani proračuna

Strukturne mjere na prihodnoj strani proračuna u 2015. godini uključuju: cjelogodišnji fiskalni učinak prihoda od poreza na dobitke od igara na sreću, cjelogodišnji fiskalni učinak doprinosa za zdravstveno osiguranje, cjelogodišnji fiskalni učinak trošarina na energente i električnu energiju, promjene u sustavu neoporezivanja reinvestirane dobiti te uvođenje poreza na kamate na štednju. Strukturnu mjeru na prihodnoj strani proračuna u 2016. godini čini uvođenje poreza na nekretnine.

¹³ Narodne novine, broj 153/2013

Porez na dobitke od igara na sreću

Izmjenom oporezivanja dobitaka od igara na sreću u 2014. ostvaruje se dodatni fiskalni učinak u 2015. godini od 0,06% BDP-a.

Doprinosi za zdravstveno osiguranje

Dodatni fiskalni učinak podizanja stope doprinosa za zdravstveno osiguranje u 2015. godini iznosi oko 0,2% BDP-a.

Trošarine na energente i električnu energiju

Povećanjem trošarina na energente i električnu energiju u 2014. ostvaruje se dodatni fiskalni učinak u 2015. godini od 0,04% BDP-a.

Izmjene u sustavu neoporezivanja reinvestirane dobiti

Izmjenom Zakona o porezu na dobit¹⁴ definirat će se korištenje olakšice poreza na dobit na način da se olakšica može koristiti samo za dio dobiti upisane u temeljni kapital, ali i investirane u dugotrajnu imovinu. S obzirom na izmjenu Zakona tijekom 2014. učinci smanjenja korištenja navedene porezne olakšice bi se odrazili u 2015. godini u iznosu od 0,15% BDP-a.

Porez na kamate na štednju

Porez na kamate na štednju uvest će se kroz izmjene Zakona o porezu na dohodak i to po stopi od 12%, uz izuzetak od oporezivanja ostvarenih kamata na stambenu štednju. Prema procjeni temeljem raspoloživih podataka o ukupnoj štednji građana u hrvatskim bankama, primjenom stope od 12% (kao najniže stope poreza na dohodak) očekuje se prihod od oko 0,09% BDP-a godišnje, počevši od 1. siječnja 2015. godine. U analizi uvođenja oporezivanja kamata na štednju posebna pažnja posvetit će se praćenju nefinancijskih učinaka uvođenja ovog poreza u vidu ponašanja štediša prema financijskim institucijama.

Izmjene u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje temeljem beneficiranog radnog staža

U 2015. godini predviđa se nastavak mirovinske reforme u području osiguranika s beneficiranim radnim stažem i njihovo prebacivanje iz II. u I. mirovinski stup. Od ove mjere se očekuje jednokratni učinak od 0,6% BDP-a, uz strukturni učinak većih uplata u I. mirovinski stup.

Porez na nekretnine

U 2016. godini predviđa se uvođenje vrijednosnog poreza na nekretnine, koji bi se temeljio na načelu pravednosti, što znači da iznos poreza ovisi o vrijednosti imovine. Njegovim uvođenjem ukinula bi se postojeća davanja tj. komunalne naknade i porez na kuće za odmor, koji su prihod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Time bi prihod od poreza na nekretnine u cijelosti pripadao lokalnim jedinicama iz kojeg bi se financirali rashodi zdravstva usmjereni na lokalne bolnice, a koji se trenutno financiraju iz državnog proračuna. Fiskalni učinak navedene strukturne mjere procjenjuje se na oko 0,4% BDP-a.

¹⁴ Narodne novine, broj 148/2013

Strukturne mjere na rashodnoj strani proračuna

Naknade zaposlenima

Ukidanje dodataka za vjernost službi, ukidanje dodatka u sustavima obrane i pravosuđa, izmjena obračuna dodataka na osnovnu plaću u sustavu znanosti te smanjenje dužnosničkih plaća u 2014. imaju svoj dodatni fiskalni učinak i u 2015. godini od 0,08% BDP-a. Povećanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13% na 15% ima učinak i u prva četiri mjeseca 2015. godine od 0,02% BDP-a. Dodatnu uštedu na rashodima za zaposlene u iznosu od 0,01% BDP-a u 2015. godini osigurat će restrukturiranje mreže škola i programa kao dugoročna mjera iz Projektnog plana reformi čime ukupne strukturne uštede na rashodima za zaposlene iznose 0,07% BDP-a. Restrukturiranje škola i programa koje će započeti u 2015. imat će svoj dodatni fiskalni učinak i u 2016. godini i to od 0,03% BDP-a.

Intermedijarna potrošnja

U 2015. godini strukturne uštede na intermedijarnoj potrošnji iznosit će 0,14% BDP-a. Veći dio mjera odnosi se na objedinjenu javnu nabavu i to za četiri nabavne kategorije (usluge fiksne i mobilne telefonije, goriva i električne energije) u ukupnom iznosu od 0,1% BDP-a, integraciju pratećih službi u iznosu od 0,02% BDP-a te reorganizaciju pravosudnog sustava u iznosu od 0,02% BDP-a. Integracija pratećih službi obuhvaća objedinjavanje računovodstvenih usluga i IT podrške koje obavljaju tijela državne i javne uprave, odnosno izdvajanje i prijenos tih usluga i procesa iz sustava državne i javne uprave na društva kojima je to osnovna djelatnost. Reorganizacija pravosudnog sustava podrazumijeva teritorijalni i organizacijski preustroj pravosudnog sustava te reorganizaciju i racionalizaciju sudačke i državno-odvjetničke mreže. Nastavak provedbe spomenutih mjera u 2016. godini donijet će dodatne uštede od 0,14% BDP-a. Pri tome se kroz mjeru objedinjene javne nabave očekuje učinak od 0,11% BDP-a, kroz integracije pratećih službi od 0,02% BDP-a te kroz reorganizaciju pravosudnog sustava 0,01% BDP-a.

Rashodi za subvencije

U 2015. godini strukturne uštede na subvencijama iznosit će 0,09% BDP-a, a odnose se na smanjenje nacionalnih sredstva za izravna plaćanja u poljoprivredi. Predloženo smanjenje nacionalne komponente izravnih plaćanja u poljoprivredi i njihova supstitucija EU sredstvima za 2016. godinu rezultira učinkom od 0,09% BDP-a.

Socijalne naknade i socijalni transferi

U 2015. godini strukturno smanjenje ove kategorije rashoda iznosi oko 0,1% BDP-a. Najvećim dijelom se odnosi na uštede u sustavu znanosti i to od 0,06% BDP-a kao rezultat prenamjene vlastitih prihoda institucija u sustavu znanosti za financiranje ovih troškova. Također, ovdje valja izdvojiti i učinak uvođenja jedinstvenog novčanog centra za četiri naknade i to novčanu naknadu za nezaposlene, doplatak za djecu, porodiljne naknade i zajamčenu minimalnu naknadu u ukupnom iznosu od 0,02% BDP-a. Isto tako, reformom socijalnog ugovaranja, kojom će se pristupiti restrukturiranju i redefiniranju mreže socijalnih usluga, načinu ugovaranja usluga socijalne skrbi te načina njihova financiranja, ostvarit će se uštede u iznosu od 0,03% BDP-a. U 2016. godini strukturni fiskalni učinak socijalnih naknada i socijalnih transfera procjenjuje se na 0,16% BDP-a, od čega se najveća ušteda od 0,11% BDP-a očekuje od Master plana bolničkog sustava. U ovoj godini također se predviđa dodatni

fiskalni učinak uvođenja jedinstvenog novčanog centra u iznosu od 0,04% BDP-a i reforme socijalnog ugovaranja u iznosu od 0,01% BDP-a.

Ostali tekući transferi i kapitalni transferi

Strukturne uštede na kategoriji ovih rashoda u 2015. godini predviđaju se u iznosu od 0,09% BDP-a, od čega se najveće uštede odnose na sustav znanosti zbog prenamjene vlastitih prihoda na financiranje ove kategorije rashoda. U 2016. godini strukturni fiskalni učinak iznosi 0,14% BDP-a. Jedna od mjera uštede odnosi se na ukidanje poticaja na stambenu štednju i dobrovoljne mirovinske fondove, s učinkom od 0,05% BDP-a. Zakonske izmjene za predloženu mjeru donijet će se u 2015., s primjenom od 1. siječnja 2016. godine. Dodatni učinak od 0,09% BDP-a očekuje se ostvariti daljnjom provedbom objedinjene javne nabave.

Izvanproračunski korisnici

Strukturno smanjenje manjka izvanproračunskih korisnika u 2015. godini iznosi 0,03% BDP-a.

3.4. Proračun opće države u 2014. godini

Prihodi konsolidirane opće države

Temeljem projiciranih makroekonomskih pokazatelja te opisanih strukturnih mjera na prihodnoj strani proračuna, u 2014. godini ukupni prihodi proračuna konsolidirane opće države planirani su na razini od 43% BDP-a. Pritom najznačajniji prihod proračuna čini prihod od poreza na dodanu vrijednost koji je planiran na razini od 12,7% BDP-a. Kretanje ovog prihoda pod utjecajem je očekivanih negativnih kretanja osobne potrošnje te zakonskih izmjena koje su stupile na snagu 1. siječnja 2014. godine, a kojima se snižena stopa PDV-a povećava s 10% na 13%. Fiskalni učinak povećanja međustope PDV-a jest 0,2% BDP-a. Raspon između opće i snižene stope PDV-a u RH bio je značajniji od raspona kod drugih država članica, pa se ovom mjerom ujedno približava praksi ostalih članica EU. Također, u 2014. bit će prisutan cjelogodišnji učinak primjene fiskalizacije koja je tijekom 2013. godine postupno uvedena u tri faze, a s ciljem sprečavanja fiskalne nediscipline kod prometa gotovinom. Prihodi od carina i carinskih pristojbi, koji od 1. srpnja 2013. godine prate dinamiku smanjenja zbog ukidanja carina i carinskih pristojbi na uvoz iz zemalja EU, projicirani su u iznosu od 0,1% BDP-a.

U kategoriju poreza na proizvode, osim PDV-a i carina uključeni su i očekivani prihodi od poreza na dobitke od igara na sreću, koji su definirani novim poreznim stopama i novim poreznim razredima. Prihodi od posebnih poreza i trošarina iznosit će 3,7% BDP-a. Naime, promjene u trošarinskom sustavu prvenstveno se odnose na promjene u oporezivanju trošarinama na duhan te trošarinama na energente. Početkom godine provedena je prilagodba trošarina na duhanske proizvode sukladno preuzetim obvezama RH da se tijekom odobrenog prijelaznog razdoblja dostigne potpuna usklađenost s pravnom stečevinom EU. Fiskalni učinak ove mjere iznosi 0,1% BDP-a. Također, u sklopu dodatnih strukturnih mjera povećane su i trošarine na energente, a što je već spomenuto u strukturnim mjerama na prihodnoj strani proračuna.

U strukturi ukupnih prihoda valja izdvojiti i prihode od imovine koji u 2014. godini iznose 0,5% BDP-a. Naime, prihodi od imovine, uz stalne prihode uključuju i povećanja po osnovi vlasništva koje RH ima u određenim trgovačkim društvima, a koji se procjenjuju na razini od oko 0,2% BDP-a.

Procijenjeni prihodi od poreza na dohodak bilježit će razinu od 3,8% BDP-a, dok se prihodi od poreza na dobit očekuju na razini od 1,7% BDP-a u 2014. godini.

Drugu najznačajniju skupinu prihoda proračuna opće države čine socijalni doprinosi, koji su planirani na razini od 12,9% BDP-a. Njihova dinamika bit će određena kretanjima na tržištu rada kao i zakonskim izmjenama provedenim u 2014. godini, a u cilju smanjenja strukturnog manjka. Osim povećanja stope doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13% na 15%, promjene su predviđene i u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje i to za osiguranike s beneficiranim radnim stažem. Naime, izmjenom Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima¹⁵ iz 2003. godine, propisano je da se članovima obveznog mirovinskog fonda, koji ostvaruju mirovinu prema povoljnijim uvjetima ili ostvaruju staž osiguranja s povećanim trajanjem, mirovina računa kao da su bili osigurani samo u I. mirovinskom stupu. Stoga im se prilikom odlaska u mirovinu, sredstva s osobnog računa prenose u državni proračun, a osoba ostvaruje mirovinu u I. stupu. Iz navedenog proizlazi da nema valjanih razloga zbog kojih bi spomenute osobe bile i dalje osigurane u II. stupu. Kod ovakvih osiguranika se ne mijenja sustav izračuna mirovine, nego se mijenjaju buduće uplate koje će u cijelosti biti dijelom državnog proračuna, a akumulirana sredstva u II. stupu bit će prebačena u državni proračun tijekom 2014. i 2015. godine. Ovdje treba naglasiti da kod navedene izmjene država ne preuzima nove financijske obveze. U buduću, za navedene osiguranike doprinos za II. stup (5% + dodatni doprinos za tzv. beneficirani staž), bit će uplaćivan samo u I. stup. Temeljem toga, u 2014. godini očekuje se povećanje redovne uplate doprinosa za mirovinsko osiguranje od oko 0,1% BDP-a, što je i prethodno navedeno u dijelu teksta o strukturnim mjerama. Prijenos sredstava akumulirane štednje za osobe s beneficiranim stažem, iz II. u I. stup mirovinskog osiguranja planira se u iznosu od 0,8% BDP-a u 2014. godini, te u iznosu od 0,6% BDP-a 2015. godini.

U kategorije ostalih tekućih transfera i kapitalnih transfera, koji su planirani na razini od 1,8% BDP-a, ubrajaju se prihodi od pomoći institucija i tijela EU, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz pretpristupnih i pristupnih fondova EU, izgradnju Schengenskih kapaciteta te izravna plaćanja u poljoprivredi.

Rashodi konsolidirane opće države

Naknade zaposlenima u javnim i državnim službama bilježe razinu od 10,8% BDP-a u 2014. godini. Planirani iznos ovih rashoda je u najvećoj mjeri određen učincima strukturnih mjera odnosno ukidanjem dodataka na vjernost službi, smanjenjem plaća državnih dužnosnika za 6%, ukidanjem ili izmjenom pojedinih dodataka u sustavima obrane, pravosuđa i znanosti te povećanjem stope doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje s 13% na 15%. U 2014. godini nije predviđena isplata regresa i božićnica zaposlenima u državnoj i javnoj službi, što je regulirano dodatkom Kolektivnom ugovoru iz prosinca 2013. godine. Također, na snazi je i daljnje ograničavanje novog zapošljavanja odnosno dozvoljava se zapošljavanje na radna mjesta koja ostanu upražnjena i to primjenom klauzule 2 za 1, što znači da je moguće zaposliti jednog novog zaposlenika samo ukoliko dva zaposlenika

¹⁵ Narodne novine, broj 103/2003

prekinu radni odnos. Daljnja provedba Centralnog obračuna plaća (COP-a), čiji se završetak predviđa u posljednjem tromjesečju 2014. godine, omogućit će bolju kontrolu isplata plaća kao i novi način izvještavanja o isplaćenim plaćama iz državnog proračuna.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju, koji u glavnini uključuju strukturne uštede na naknadama za prijevoz zaposlenika, režijske troškove, informatičke usluge, intelektualne i osobne usluge te rashode za materijal, sirovine i ostale usluge, bilježe razinu od 5,9% BDP-a. Osim toga, uključuju i ostala smanjenja koja nisu izravno vezana uz strukturne odnosno trajne mjere već uz smanjenja koja proizlaze iz drugačije dinamike i opsega provedbe pojedinih aktivnosti.

Rashodi za subvencije bilježe razinu od 2% BDP-a pri čemu najveći dio čine strukturne uštede u sektorima poljoprivrede, brodogradnje, željeznica, HBOR-a, poduzetništva te zapošljavanja.

Rashodi za dohodak od vlasništva bilježe u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda udio od 3,5% BDP-a. Ova kategorija rashoda najvećim dijelom određena je kretanjem rashoda za kamate u skladu s potrebama za financiranjem koje se predviđaju u 2014. godini.

Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda proračuna opće države koji bilježe razinu od 18,2% BDP-a. Kretanja ovih rashoda su u najvećoj mjeri određena kretanjem rashoda za mirovine, rashoda za zdravstvo, porodiljnih naknada, naknada za socijalnu skrb, dječjeg doplatka te naknada za nezaposlene. U 2014. godini rashodi za mirovine planirani su na razini od 10,9% BDP-a, što je u najvećoj mjeri određeno kretanjem broja umirovljenika te novim načinom usklađivanja mirovina prema tzv. promjenjivom modelu, o čemu je više pisano u poglavlju 5. Kvaliteta javnih financija. Rashodi za zdravstvo, koji uključuju sanaciju obveza županijskih zdravstvenih ustanova kao i ostale nesanirane obveze državnih zdravstvenih ustanova iz prethodnih godina te sanaciju dospjelih obveza zdravstvenih ustanova nastalih u 2013., bilježe razinu od 4,1% BDP-a. Međutim, strukturne uštede u ovom sustavu planirane su na razini od 0,2% BDP-a i to kroz već spomenute uštede na nabavi lijekova na recept, boljoj kontroli bolovanja te većoj racionalizaciji poslovanja bolnica. Porodiljne naknade planirane su na razini od 0,6% BDP-a, naknade za socijalnu skrb koje uključuju zajamčenu minimalnu naknadu na razini od 0,6% BDP-a, dječji doplatok na razini od 0,5% BDP-a te naknade za nezaposlene na razini od 0,5% BDP-a.

Ostali tekući transferi i kapitalni transferi planirani su na razini od 4,3% BDP-a u 2014. godini, pri čemu strukturne uštede na projektima u poljoprivredi, regionalnom razvoju, poduzetništvu, željeznicama, znanosti, kulturi, turizmu te aktivnoj politici zapošljavanja čine oko 0,1% BDP-a. Osim toga, kroz ove kategorije rashoda provode se i aktivnosti financiranja projekata iz pretpripravnih i pristupnih fondova EU. Također, ovi rashodi su velikim dijelom određeni uplatom vlastitog doprinosa RH u proračun EU, a koji iznosi 1,1% BDP-a.

Rashodi za bruto investicije u kapital planirani su na razini od 2,3% BDP-a, pri čemu strukturne uštede iznose 0,1% BDP-a. Najvećim dijelom određeni su aktivnostima vezanim uz kapitalne investicije svih jedinica proračuna opće države i to posebno u vodnom, cestovnom i željezničkom prometu.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

Planirana fiskalna konsolidacija rezultirat će smanjenjem manjka proračuna konsolidirane opće države s 5,4% BDP-a u 2013. na 4,2% BDP-a u 2014. godini, promatrano prema metodologiji ESA 95 i to po proračunskom obuhvatu. Ovakav proračunski manjak, kao i javni dug, razlikuju se od iznosa uključenih u Fiskalno izvješće koje je objavio Eurostat u travnju 2014. godine, jer uključuju dodatne mjere fiskalne konsolidacije usvojene nakon dovršetka Fiskalnog izvješća. Pritom će manjak državnog proračuna iznositi 3,8% BDP-a, izvanproračunskih korisnika 0,4% BDP-a, a proračun 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave bit će uravnotežen. Ukoliko promatramo proračun opće države prema statističkom obuhvatu¹⁶, manjak u 2014. godini iznosi 4,4% BDP-a.

3.5. Srednjoročni proračunski okvir (2015. – 2017.)

Prihodi konsolidirane opće države

U razdoblju 2015. - 2017. prihodi proračuna opće države bit će određeni postupnim oporavkom gospodarske aktivnosti i fiskalnim učincima prethodno opisanih strukturnih mjera. Tako će u 2015. zabilježiti razinu od 42,5% BDP-a, u 2016. od 42,6% BDP-a, a u 2017. godini od 43,1% BDP-a.

Prihodi od poreza na dodanu vrijednost, koji prate očekivani oporavak osobne potrošnje u narednim godinama, kretat će se na prosječnoj razini od 12,4% BDP-a. Carine i carinske pristojbe zadržat će isti udio od 0,1% BDP-a u promatranom razdoblju. Porezi na proizvode, osim PDV-a i carina, najvećim dijelom uključuju posebne poreze i trošarine te prihode od poreza na dobitke od igara na sreću, koji će ostvarivati prosječni udio od 3,5% BDP-a odnosno 0,1% BDP-a. Prihodi od imovine postupno će smanjivati svoj udio u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda od 0,4% u 2015. do 0,2% u 2017. godini. Nadalje, prihodi od poreza na dohodak će u srednjoročnom razdoblju bilježiti prosječnu razinu od 3,8% BDP-a, a prihodi od poreza na dobit, s uključenim izmjenama u sustavu neoporezivanja reinvestirane dobiti, će imati razinu od 1,8% BDP-a. Povećanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje i povlačenje doprinosa za mirovinsko osiguranje osoba s beneficiranim radnim stažem iz II. u I. mirovinski stup iz 2014. utjecali su i na projekciju socijalnih doprinosa u 2015. godini. Time se njihov udio u narednim godinama smanjuje s 12,6% BDP-a u 2015. na 11,9% BDP-a u 2016. i 2017. godini. Ostali tekući transferi i kapitalni transferi slijede projekcije prihoda od pomoći, koji su u glavnini vezani uz financiranje projekata iz EU fondova. U 2015. predviđeni su na razini od 1,9% BDP-a, u 2016. na razini od 2,8% BDP-a, a u 2017. godini na razini od 3,5% BDP-a.

Rashodi konsolidirane opće države

U 2015. rashodi proračuna opće države projicirani su na razini od 45,7% BDP-a, u 2016. na razini od 45% BDP-a, a u 2017. godini na razini od 45,2% BDP-a.

¹⁶ Za puni statistički obuhvat potrebno je neke jedinice koje su u proračunskom obuhvatu, a nisu u obuhvatu po metodologiji ESA isključiti (kao primjerice Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka), a podatke jedinica koje su u obuhvatu po metodologiji ESA, a nisu u proračunskom dodatku (kao primjerice HRT i HŽ Infrastruktura).

Naknade zaposlenima svojim udjelom od 23% u ukupnim rashodima čine drugu po veličini skupinu rashoda proračuna opće države, koji su u najvećoj mjeri određeni kretanjem broja državnih i javnih službenika. U 2015. godini predviđeni su na razini od 10,5% BDP-a te se u naredne dvije godine smanjuju za 0,4 postotna boda odnosno na razinu od 10% BDP-a u 2017. godini. Projekcije ovih rashoda osim strukturnih mjera predviđenih u 2015. i 2016. godini, uključuju i uvećanja osnovne plaće za minuli rad dok se kao i u 2014. godini, ne predviđa isplata materijalnih prava poput božićnice i regresa. U naredne dvije godine procedure prekomjernog proračunskog manjka predviđeno je i daljnje ograničavanje zapošljavanja u državnim i javnim službama. Rashodi za intermedijarnu potrošnju bilježe smanjenje udjela u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda s 5,8% u 2015. na 5,6% u 2017. godini. Osim učinaka objedinjene javne nabave, integracije pratećih službi i reorganizacije pravosudnog sustava, pretpostavlja se daljnji nastavak primjene mjera racionalizacije i štednje na svim stavkama. Rashodi za subvencije kretat će se na prosječnoj razini od 1,8% BDP-a, pri čemu se u naredne dvije godine predviđaju kontinuirana smanjenja u sektoru poljoprivrede dok se u ostalim sektorima očekuju subvencije na razini projicirane 2014. godine. Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su najvećim dijelom određeni kretanjem rashoda za kamate u skladu s troškovima servisiranja javnog duga, bilježit će prosječnu razinu od 3,7% BDP-a u narednom srednjoročnom razdoblju. Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda s udjelom od 37%. Do kraja 2017. godine bilježe kontinuirano smanjenje svog udjela na razinu od 16% BDP-a. Osim prethodno opisanih strukturnih mjera, očekuje se i daljnje usklađivanje mirovina s troškovima života te daljnja provedba reforme zdravstvenog sustava, koja u 2016. godini, uvođenjem poreza na nekretnine, predviđa prebacivanje financiranja dijela troškova lokalnih bolnica na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ostali tekući transferi i kapitalni transferi povećavaju svoj udio u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda za 1,1 postotni bod odnosno s 4,6% u 2015. na 5,8% u 2017. godini. Takva kretanja rezultat su uplata u proračun EU te financiranja planiranih projekata iz EU fondova. Rashodi za bruto investicije u kapital svih jedinica proračuna opće države kretat će se na prosječnoj razini od 2,2% BDP-a u promatranom srednjoročnom razdoblju.

Tablica 7: Najznačajnije kategorije prihoda i rashoda opće države u razdoblju 2013. – 2017.

ESA 95	% BDP-a	2013.	Projekcija 2014.	Projekcija 2015.	Projekcija 2016.	Projekcija 2017.
TR	Ukupni prihodi	40,7	43,0	42,5	42,6	43,1
	<i>Najznačajnije stavke ukupnih prihoda:</i>					
P.11+P.12	Tržišna proizvodnja i proizvodnja za vlastitu finalnu uporabu	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6
D.211	Porez na dodanu vrijednost	12,3	12,7	12,5	12,3	12,3
D.212	Carine i carinske pristojbe, isključujući PDV	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
D.214	Porezi na proizvode, osim PDV-a i carina	4,5	4,8	4,7	4,6	4,5
D.214a	- od čega: trošarine	3,6	3,7	3,6	3,5	3,4
D.4R	Prihodi od imovine	0,3	0,5	0,4	0,2	0,2
D.5R	Tekući porezi na dohodak, bogatstvo itd	6,2	5,8	5,9	5,9	5,9
D.51A	- od čega: porez na dohodak	4,0	3,8	3,9	3,8	3,8
D.51B	porez na dobit	1,9	1,7	1,8	1,8	1,8
D.61R	Socijalni doprinosi	11,6	12,9	12,6	11,9	11,9
D.7R	Ostali tekući transferi	0,7	1,2	1,4	1,8	2,4
D.9R	Kapitalni transferi	0,3	0,5	0,6	1,0	1,1
TE	Ukupni rashodi	46,0	47,2	45,7	45,0	45,2
	<i>Najznačajnije stavke ukupnih rashoda:</i>					
D.1P	Naknade zaposlenima	11,0	10,8	10,5	10,2	10,0
P.2	Intermedijarna potrošnja	5,8	5,9	5,8	5,6	5,6
D.3P	Subvencije	2,1	2,0	1,8	1,7	1,8
D.4P	Dohodak od vlasništva, plaćeno	3,0	3,5	3,7	3,8	3,7
D.62P	Socijalne naknade osim socijalnih transfera u naravi	14,4	14,1	13,8	13,3	13,0
D.631	Socijalni transferi u naravi	4,2	4,2	3,2	3,0	3,0
D.7P	Ostali tekući transferi	2,2	2,6	2,5	2,5	2,5
D.9P	Kapitalni transferi	1,4	1,7	2,2	2,8	3,3
P.5	Bruto investicije u kapital	2,0	2,3	2,3	2,1	2,3
B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-5,4	-4,2	-3,2	-2,4	-2,2
EDP B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-4,9	-4,4	-3,5	-2,7	-2,5

Izvor: Ministarstvo financija

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

U skladu s projiciranim kretanjima prihoda i rashoda proračuna opće države prema proračunskom obuhvatu, u 2015. očekuje se manjak od 3,2% BDP-a, u 2016. od 2,4% BDP-a, a u 2017. godini od 2,2% BDP-a. Pritom će najveći doprinos ukupnom manjku dati državni proračun koji će u 2015. zabilježiti manjak od 2,8% BDP-a, u 2016. od 2,1% BDP-a te u 2017. godini od 1,9% BDP-a. Manjak izvanproračunskih korisnika kretat će se od 0,3% BDP-a u 2015. do 0,2% BDP-a u 2017. godini. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave zabilježit će uravnotežen proračun u razdoblju 2015. - 2017. Prema statističkom obuhvatu, manjak proračuna konsolidirane opće države smanjivat će svoj udio u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda od 3,5% u 2015. na 2,7% u 2016. te na 2,5% u 2017. godini.

Tablica 8: Neto pozajmljivanje/zaduživanje prema razinama vlasti u razdoblju 2013. – 2017.

ESA 95	% BDP-a	2013.	Projekcija 2014.	Projekcija 2015.	Projekcija 2016.	Projekcija 2017.
Državni proračun - nekonsolidirano						
TR	Ukupni prihodi	33,1	35,4	35,1	34,5	35,2
TE	Ukupni rashodi	38,1	39,2	37,9	36,6	37,2
B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-5,0	-3,8	-2,8	-2,1	-1,9
Izvanproračunski korisnici - nekonsolidirano						
TR	Ukupni prihodi	1,6	1,9	2,0	2,3	2,1
TE	Ukupni rashodi	2,1	2,3	2,3	2,6	2,4
B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2
Lokalna država - nekonsolidirano						
TR	Ukupni prihodi	7,3	7,1	7,0	7,4	7,3
TE	Ukupni rashodi	7,1	7,1	7,0	7,4	7,3
B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Konsolidirana opća država						
TR	Ukupni prihodi	40,7	43,0	42,5	42,6	43,1
TE	Ukupni rashodi	46,0	47,2	45,7	45,0	45,2
B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-5,4	-4,2	-3,2	-2,4	-2,2
EDP B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-4,9	-4,4	-3,5	-2,7	-2,5

Izvor: Ministarstvo financija

3.6. Procjena ciklički prilagođenog proračunskog salda

Izračun potencijalnog BDP-a temelji se na metodologiji proizvodne funkcije kakvu koristi EK¹⁷. Navedeni izračuni ukazuju na prisutnost negativnog jaza proizvodnje u cijelom projekcijskom razdoblju. Očekuje se da će u 2014. godini blagom smanjenju potencijalnog BDP-a najviše doprinijeti komponenta rada, dok će u suprotnom smjeru djelovati komponenta kapitala i komponenta produktivnosti svih faktora. U nastavku projekcijskog razdoblja očekuje se rast potencijalnog bruto domaćeg proizvoda čemu će najviše doprinijeti komponenta kapitala, te u nešto manjoj mjeri produktivnost svih faktora. Očekuje se da će komponenta rada ostvarivati negativan doprinos rastu do 2016., te blago pozitivan doprinos u 2017. i 2018. godini.

Izračun ciklički prilagođenog salda temeljen je na metodologiji i izračunima EK za države članice EU te su kao ciklički osjetljive komponente na prihodnoj strani promatrani porez na dohodak, porez na dobit, indirektni porezi, doprinosi za socijalno osiguranje te neporezna davanja, dok su na rashodnoj strani promatrane naknade za nezaposlene. Navedeni izračuni ukazuju kako ciklički prilagođen proračunski manjak, korigiran za jednokratne mjere, odnosno strukturni manjak, u 2014. bilježi razinu od 4,1% BDP-a, što je 0,3 postotna boda više od strukturnog manjka u 2013. godini. Naime,

¹⁷ Za dobivanje potencijalnog BDP-a korištena je Cobb-Douglasova proizvodna funkcija, pri čemu su prirodna stopa nezaposlenosti i TFP dobiveni pomoću programa GAP. Odstupanje u odnosu na metodologiju EK predstavlja pretpostavka konstantnog udjela investicija u potencijalnom BDP-u u srednjoročnom razdoblju, umjesto autoregresivnih modela koji rezultiraju preizraženim povećanjem tog udjela u odnosu na procjene Ministarstva financija. Dodatno odstupanje je korištenje vlastitih projekcija stope participacije u cijelom projekcijskom razdoblju, budući da prognoziranje srednjoročnih kretanja serije autoregresivnim modelima rezultira preizraženim smanjenjem stope koje nije u skladu s očekivanim učinkom zakonskih mjera koje potiču što dulji ostanak na tržištu rada, te budući da se zbog kratkoće i oblika same serije modeliranje autoregresivnim procesima pokazalo neprikladnim.

manjak proračuna opće države u 2013. prema izračunima Državnog zavoda za statistiku zabilježio je razinu od 4,9% BDP-a, što ukazuje na značajnu fiskalnu korekciju provedenu već u 2013. godini. U 2015. i 2016. godini strukturni manjak projiciran je na razinama od 3,3%BDP-a odnosno 2,1% BDP-a, čime se u dvije godine postiže značajna strukturna prilagodba od 1,9 postotnih bodova BDP-a.

3.7. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava

Stanje javnog duga i jamstava

Visoki proračunski manjkovi uzrokovani dugotrajnom recesijom zajedno s restrukturiranjem i preuzimanjem dugova niza sektora poput brodogradnje, željeznica, avioprijevoznika i zdravstva, doveli su do snažnog povećanja javnog duga u proteklom razdoblju. Usprkos zabilježenoj konsolidaciji javnih financija i smanjenju manjka proračuna opće države u 2012. godini, uslijed značajnih potreba za financiranjem i nadalje visokog proračunskog manjka kao i troškova restrukturiranja, javni dug je prešao razinu od 60% BDP-a u 2013. godini.

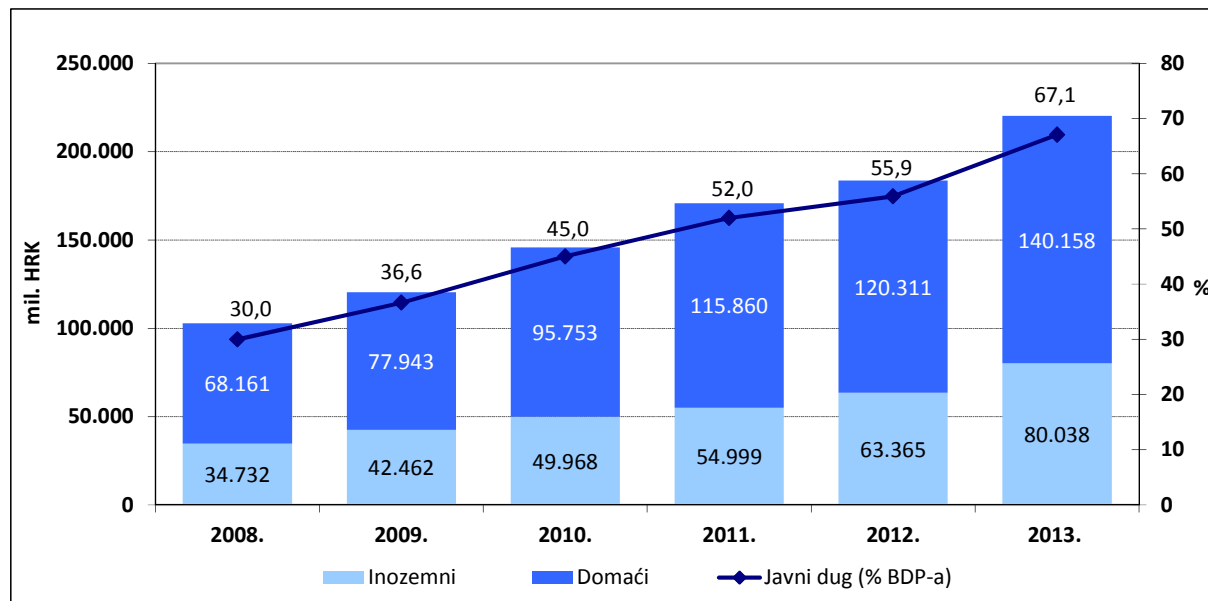
Na kraju 2013. godine, prema Fiskalnom izvješću iz travnja 2014. godine, a sukladno metodologiji ESA 95 i Eurostatovu Priručniku o državnom deficitu i dugu, javni dug je iznosio 220,2 milijarde kuna ili 67,1% BDP-a, što predstavlja godišnje povećanje od 36,5 milijardi kuna ili rast od 11,2 postotna boda bruto domaćeg proizvoda. Država je pritom znatan dio sredstava osigurala zaduživanjem u 2013. (ponajprije sredstva od obveznice izdane na američkom tržištu kapitala u iznosu od 1,75 milijardi dolara u studenom 2013.) položila kao depozit za financiranje potreba u 2014. godini. Inozemna komponenta javnog duga povećana je u odnosu na 2012. godinu za 16,7 milijardi kuna, dok je domaća komponenta javnog duga u istom razdoblju zabilježila povećanje od 19,8 milijardi kuna.

Promatrano prema razinama državne vlasti, glavnina javnog duga odnosi se na središnju državu u iznosu od 215,6 milijardi kuna, dug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iznosi 4,6 milijardi kuna, a neznatan dio od 900 tisuća kuna odnosi se na fondove socijalne sigurnosti. Prema metodologiji ESA 95, fondovi socijalne sigurnosti uključuju Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO), HZZO i Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ). Također, Hrvatska radiotelevizija i HŽ Infrastruktura resektorizirane su iz podsektora javnih nefinancijskih poduzeća u podsektor središnje države.

Središnja država se najviše zadužuje na domaćem tržištu, slijedom čega domaća komponenta njenog duga bilježi udio od 62,9% u ukupnom dugu središnje države. Kod lokalne države 97% ukupnog duga odnosi se na domaću komponentu, dok se cjelokupan dug fondova socijalne sigurnosti odnosi na unutarnji dug.

Gledajući prema instrumentima zaduživanja, najveći dio javnog duga nastao je zaduživanjem putem dugoročnih vrijednosnih papira (60,2%), a zatim i zaduživanjem putem kredita (29,1%) te kratkoročnih vrijednosnih papira (10,7%).

Grafikon 2: Kretanje i struktura javnog duga



Izvor: HNB, DZS

Valutna struktura državnog duga pokazuje kako je značajan dio duga denominiran u stranoj valuti pri čemu se na dug denominiran u eurima odnosi 69%, dug denominiran u dolarima 5%, a na dug denominiran u kunama 26% ukupnog duga. Dug denominiran u eurima zadnjih se godina postupno povećava te je najvećim dijelom rezultat izdavanja domaćih i inozemnih obveznica denominiranih u eurima, zaduživanja na domaćem tržištu putem sindiciranih kredita te korištenja projektnih zajmova međunarodnih financijskih institucija.

U pogledu kamatne strukture državnog duga, udio duga s fiksnom kamatnom stopom iznosi 84% i ponajprije je posljedica zaduživanja putem izdavanja obveznica, dok se 16% odnosi na dug s varijabilnom kamatnom stopom, a proizlazi iz zaduživanja zajmovima.

Ukupna izdana jamstva RH, uključujući jamstva dana HBOR-u, krajem 2013. iznosila su 53,7 milijardi kuna, odnosno 16,4% BDP-a te su u odnosu na kraj 2012. godine smanjena za 636,1 milijun kuna. Inozemna jamstva čine većinu, odnosno 61,8% ukupno izdanih jamstava RH. Krajem 2013. godine, ukupno izdana jamstva HBOR-u iznosila su 16,7 milijardi kuna ili 5,1% BDP-a, pri čemu se na inozemna jamstva odnosi 69,3%.

Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu¹⁸ utvrđeno je da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2014. iznosi 5 milijardi kuna od čega se 3 milijarde kuna odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna.

Financiranje proračuna opće države i projekcija kretanja javnog duga

Način financiranja proračunskih potreba u nadolazećem razdoblju ovisit će o okolnostima na financijskom tržištu, a posebna pozornost usmjerit će se na produljenje prosječne ročnosti dospeljeća,

¹⁸ Narodne novine, broj 152/2013

smanjenje udjela kratkoročnog duga u ukupnom iznosu duga, uvođenje mehanizama zaštite od valutnog rizika te razvoj krivulje prinosa na domaćem i vanjskim tržištima.

Ukupna razina potrebnog financiranja u nadolazećem srednjoročnom razdoblju bit će određena kretanjem fiskalnog manjka, financijske imovine kao i obvezama proračuna opće države koje dopijevaju u promatranom razdoblju. Potrebe za financiranjem ukupnog manjka proračuna te dospjelih obveza osigurat će se na domaćem i na inozemnom financijskom tržištu, dok će u pogledu instrumenata zaduživanja u promatranom razdoblju usmjerenost biti prema instrumentima s dužim rokom dopijea i to prvenstveno prema obveznicama. Zaduživanje zajmovima bit će u prvom redu usmjereno na domaće financijsko tržište, dok se inozemno financiranje zajmovima odnosi na projektne zajmove međunarodnih financijskih institucija. U planu financiranja za 2014. godinu, planira se i prijenos sredstava (predfinanciranje) u iznosu od 6,2 milijarde kuna za pokrivanje dijela obveza u 2015. godini.

Na strani financijske imovine u razdoblju 2014. - 2017. očekuju se i primici od privatizacije u iznosu od prosječno 0,5% BDP-a godišnje.

Glavnina dopijea obveza u razdoblju 2014. - 2017. odnosi se na devet dopijea obveznica, pri čemu je šest domaćih, a tri inozemna. Od domaćih obveznica dvije su denominirane u eurima, prva u iznosu od 650 milijuna eura, a druga u iznosu od 350 milijuna eura, dok su četiri obveznice denominirane u kunama u ukupnom iznosu od 18,5 milijardi kuna. Inozemna dopijea odnose se na dvije euroobveznice, prva u iznosu od 500 milijuna eura koja dopijeva u 2014., a druga u iznosu od 750 milijuna eura s dopijecom u 2015. godini. U 2017. godini dopijeva i euroobveznica u iznosu od 1,5 milijardi dolara koja je prilikom izdanja konvertirana u euro. Na strani zajmova, najveća dopijea u promatranom razdoblju odnose se na dopijea sindiciranih kredita izdanih na domaćem financijskom tržištu.

Tablica 9: Pregled dopijea obveznica RH u razdoblju 2014. – 2017.

Obveznica	Datum izdavanja	Iznos (milijuni)	Kamatna stopa	Dopijea
DOMAĆE OBVEZNICE				
Seriya 05 D-14	10.2.2004.	650 EUR	5,50%	10.2.2014.
Seriya 09 D-15	14.7.2005.	350 EUR	4,25%	14.7.2015.
Seriya 10 D-15	15.15.2005.	5.500 HRK	5,25%	15.12.2015.
Seriya 16 D-16	22.7.2011.	3.500 HRK	5,75%	22.7.2016.
Seriya 15 D-17	8.2.2007.	5.500 HRK	4,75%	8.2.2017.
Seriya 12 D-17	25.11.2010.	4.000 HRK	6,25%	25.11.2017.
INOZEMNE OBVEZNICE				
Euro - EUR VI 2014	15.4.2004.	500 EUR	5,00%	15.4.2014.
Euro - EUR VII 2015	5.6.2009.	750 EUR	6,50%	5.1.2015.
Euro - USD IV	27.4.2012.	1.500 USD	6,25%	27.4.2017.

Izvor: Ministarstvo financija

Sukladno planiranom manjku proračuna konsolidirane opće države, odnosno potrebama za financiranjem u 2014. godini, kao i činjenici da država planira prenijeti dio sredstava u iznosu od 6,2 milijarde kuna ili gotovo 2% BDP-a za pokrivanje dijela obveza u 2015. godini, očekuje se da će javni dug na kraju godine iznositi 237,7 milijardi kuna ili 71,7% BDP-a.

Projekcije kretanja javnog duga pokazuju da će se, uslijed provedbe mjera fiskalne konsolidacije u okviru Procedure prekomjernog proračunskog manjka, trend rasta javnog duga stabilizirati na razini

od 71,2% BDP-a u razdoblju 2016. - 2017., nakon čega se očekuje i pad njegova udjela u bruto domaćem proizvodu.

Tablica 10: Projekcija kretanja javnog duga

% BDP-a	2012.	2013.	2014.*	2015.*	2016.*	2017.*
Javni dug	55,9	67,1	71,7	71,0	71,2	71,2
Inozemni	19,3	24,4	27,3	26,9	28,1	27,7
Domaći	36,6	42,7	44,4	44,1	43,1	43,5

* projekcija

Izvor: DZS, HNB, MFIN

4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM

4.1. Fiskalni rizici

Intenzitet i dugotrajnost negativnih ekonomskih kretanja od 2009. godine rezultirali su snažnim pogoršavanjem svih fiskalnih pokazatelja. Stoga najznačajniji rizik za ostvarenje očekivanog smjera i rezultate fiskalne politike čini ostvarenje kretanja makroekonomskih varijabli. Fiskalni rizici povezani s nižom gospodarskom aktivnošću pokazuju se kao jedan od najvažnijih izvora potencijalnih prepreka osnovnoj fiskalnoj projekciji dok bi uvjeti u kojima bi se niži gospodarski rast zadržao u dužem vremenskom roku imali multiplicirajuće negativne učinke na kretanje fiskalnih veličina u nadolazećem razdoblju. Promjene kretanja prihoda i rashoda imaju izravni utjecaj na manjak proračuna opće države, a u konačnici i na stanje javnog duga.

U narednom srednjoročnom razdoblju očekuje se i smanjenje udjela visine rashoda u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda, na što će veliki utjecaj imati dinamika provedbe strukturnih reformi predviđenih Nacionalnim programom reformi. Sporija provedba planiranih ključnih strukturnih reformi usmjerenih k fiskalnoj održivosti u srednjem roku mogla bi dovesti do širenja fiskalnih neravnoteža i ugrožavanja puta fiskalne prilagodbe predviđenog u okviru Procedure prekomjernog proračunskog manjka.

Potencijalni veliki rizik za javne financije čine i državna poduzeća. Izostanak ili spora provedba procesa restrukturiranja problematičnih državnih poduzeća moglo bi imati negativan učinak na fiskalne agregate odnosno proračunski manjak i javni dug uslijed preuzimanja potencijalnih obveza i budućih rashoda u obliku subvencija i troškova dokapitalizacije.

Promatrajući moguće dodatne negativne utjecaje na kretanje javnog duga u narednom razdoblju može se izdvojiti rizik značajne promjene tečaja domaće valute, s obzirom da je više od 70% ukupnog javnog duga denominirano u stranoj valuti. Također, povećanje troška financiranja uslijed pogoršanja uvjeta na financijskom tržištu te smanjenja dostupnosti kapitala, dovelo bi i do povećavanja tereta otplata duga i plaćanja kamata, predstavljajući time veći pritisak na tekuće poslovanje države.

U slučaju materijalizacije negativnih rizika bit će potrebno donijeti dodatne mjere fiskalne konsolidacije kako bi se ostvarila zacrtana korekcija prekomjernog proračunskog manjka.

4.2. Testovi osjetljivosti kretanja neto pozajmljivanja/zaduživanja

Kretanje manjka proračuna opće države pod utjecajem je pozitivnih i negativnih rizika. U uvjetima u kojim je uvedena stroga kontrola izvršenja limita rashoda proračunskih korisnika, najveći fiskalni rizici nalaze se na strani ostvarenja proračunskih prihoda. Stoga je prikazana analiza utjecaja realizacije makroekonomskih negativnih rizika smanjenja osobne potrošnje te negativnih kretanja na tržištu rada na glavne kategorije prihoda.

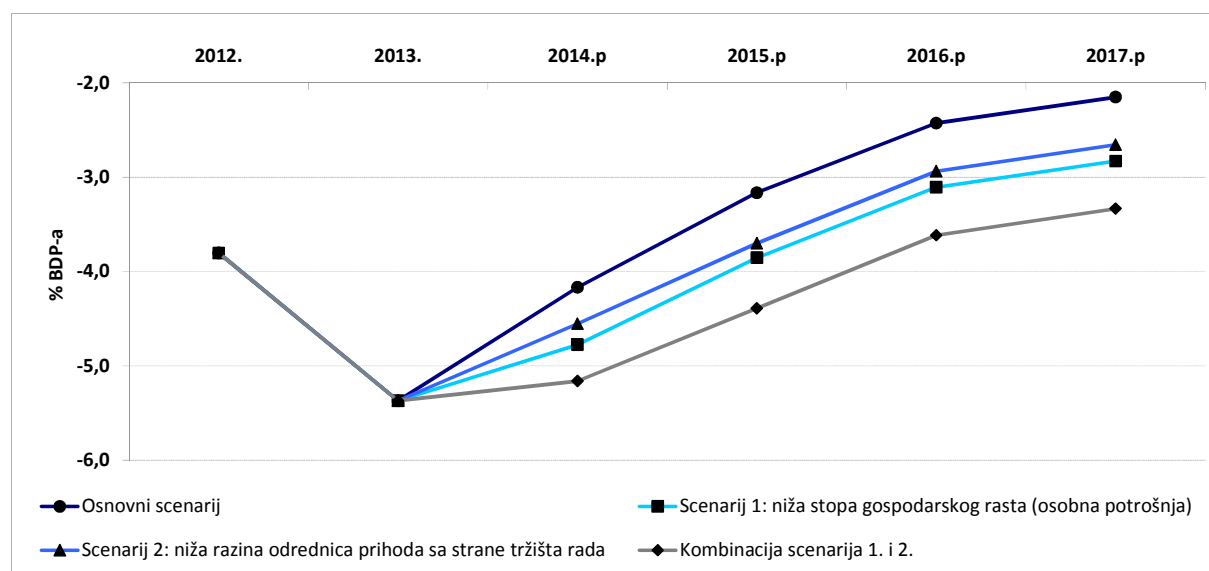
S obzirom da su prihodi značajno reagirali u uvjetima krize, a posebno prihodi od poreza koji su vezani uz osobnu potrošnju, u prvom testu promatran je utjecaj manjeg rasta nominalne osobne potrošnje od planirane na kretanje poreza na dodanu vrijednost. U drugom testu promatrano je kako negativni trendovi na tržištu rada utječu na porez na dohodak i doprinose za socijalno osiguranje. Provedeni testovi osjetljivosti pretpostavljaju nepromijenjenu rashodnu stranu proračuna, iako bi nastupanje promjena u pojedinim odrednicama promatranih prihoda u određenoj mjeri zasigurno doveli do promjena u državnoj potrošnji.

U prvom testu utjecaja materijalizacije makroekonomskih rizika na PDV pretpostavlja se rast nominalne osobne potrošnje za 5% manji od planiranog u 2014., odnosno samo polovica rasta od pretpostavljenog u skladu s osnovnom projekcijom za 2015. godinu. Rezultati pokazuju da bi se fiskalni manjak uslijed ovakvog scenarija pogoršao za 0,6 postotnih bodova u 2014. godini te 0,7 postotnih bodova u narednom srednjoročnom razdoblju.

U drugom testu odrednice kretanja prihoda od poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje u srednjem roku mijenjale su se na način koji će proizvesti pogoršanje nominalne godišnje stope rasta. Pri tome je međugodišnja stopa rasta smanjena za 2,5% u 2014. te za 1% u 2015. godini. Rezultat takvih pretpostavki pokazuje pogoršanje razine fiskalnog manjka za 0,4 postotna boda u 2014. te za 0,5 postotnih bodova u preostalom srednjoročnom razdoblju.

Napravljen je i treći scenarij kojim se pretpostavlja istovremeno ostvarenje ranije opisanih pogoršanja – osobne potrošnje i zaposlenosti na ostvarenje promatranih prihoda. U takvim uvjetima fiskalni manjak pokazivao bi značajno pogoršanje od 1 postotnog boda u 2014. te za 1,2 postotna boda do 2017. godine.

Grafikon 3: Kretanje udjela manjka proračuna opće države u BDP-u prema određenim scenarijima



Izvor: Ministarstvo financija

Tablica 11: Rezultati testa osjetljivosti

% BDP-a	2013.	2014.p	2015.p	2016.p	2017.p
Neto pozajmljivanje (+)/zaduživanje (-)					
Osnovni scenarij	-5,4	-4,2	-3,2	-2,4	-2,2
Scenarij 1: niža stopa gospodarskog rasta (osobna potrošnja)	-5,4	-4,8	-3,9	-3,1	-2,8
Scenarij 2: niža razina odrednica prihoda sa strane tržišta rada	-5,4	-4,6	-3,7	-2,9	-2,7
Kombinacija scenarija 1. i 2.	-5,4	-5,2	-4,4	-3,6	-3,3

Izvor: Ministarstvo financija

4.3. Testovi osjetljivosti kretanja javnog duga

Testovi osjetljivosti kretanja javnog duga provedeni su postavljanjem osnovnog scenarija kretanja duga koji se temelji na srednjoročnim makroekonomskim i fiskalnim projekcijama. Zatim se provodi niz alternativnih scenarija kojima se pretpostavljene veličine podvrgavaju različitim šokovima. Šokovi su obično vezani za povijesne vrijednosti promatranih veličina i njihovu varijabilnost, ali mogu biti i proizvoljni. Ispitivanje osjetljivosti kretanja javnog duga na različite čimbenike od iznimne je važnosti zbog sagledavanja svih posljedica eventualne promjene u pretpostavkama koje određuju projekciju kretanja javnog duga u srednjem roku i time predstavljaju najveći rizik. U cilju testa osjetljivosti javnog duga u srednjoročnom razdoblju na ostvarenje negativnih makroekonomskih rizika, provedena su tri alternativna scenarija: deprecijacije tečaja, porast troška financiranja te preuzimanje duga javnih poduzeća.

Testovi osjetljivosti javnog duga ukazuju da bi najveći utjecaj na njegov rast došao od deprecijacije domaće valute, posebno prema euru. Iz provedenog testa proizlazi da deprecijacija kune od 15% podiže razinu javnog duga na preko 78% BDP-a u razdoblju 2014. - 2016., što odražava visok udjel duga denominiranog u stranoj valuti.

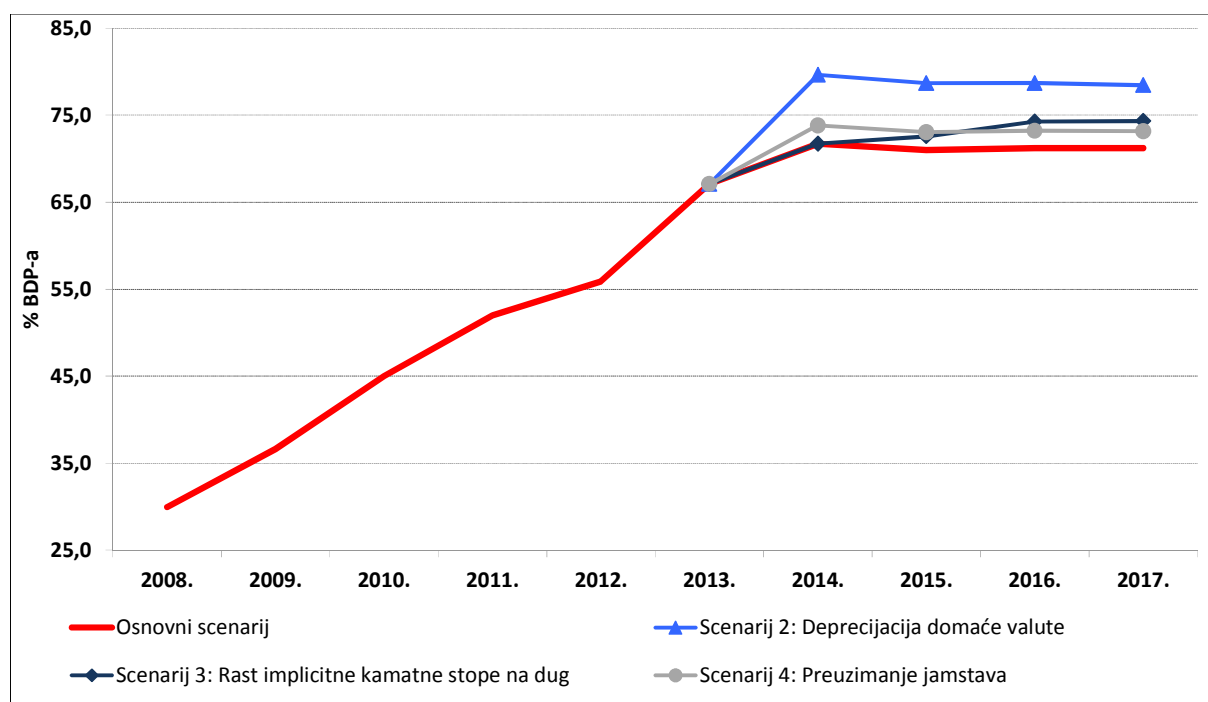
Utjecaj povećanja troška financiranja ocijenjen je uz pretpostavku povećanja prosječne implicitne kamatne stope na dug za dva postotna boda u 2015. i 2016. godini. Takav scenarij doveo bi do povećanja troška servisiranja postojećeg, ali i novog duga te bi rashodi za kamate ostvarili značajno povećanje u odnosu na plan. To bi negativno djelovalo na kretanje javnog duga koji bi ostvario rast iznad projiciranog te bi krajem srednjoročnog razdoblja dosegao razinu od oko 74% BDP-a.

Konačno, nemogućnost ispunjenja kreditnih obveza javnih poduzeća, primjerice u sektoru prometa, koja su pokrivena jamstvima RH, dovela bi do preuzimanja dijela njihovog duga u javni dug. Takav scenarij zabilježen je u 2012. kada je RH preuzela dug brodogradilišta u javni dug, što je također utjecalo i na porast rashoda za kamate u nadolazećem razdoblju. Pretpostavljeni šok preuzimanja uvjetnih obveza u javni dug u iznosu od 2% BDP-a, podigao bi razinu duga na 73,2% BDP-a u 2016. godini. Stoga je od posebnog značaja provedba procesa restrukturiranja javnih poduzeća, uključujući privatizaciju i koncesioniranje, koja će imati povoljan učinak na javne financije zbog smanjenja potencijalnih obveza i mogućih budućih rashoda.

Zaključno, analiza osjetljivosti duga pokazuje da se omjer javnog duga i vrijednosti bruto domaćeg proizvoda može stabilizirati samo ako se ostvari i održi fiskalna prilagodba, odnosno korekcija

prekomjernog manjka, kako je i planirana putem provedbe mjera fiskalne konsolidacije u okviru Procedure prekomjernog proračunskog manjka.

Grafikon 4: Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima



Izvor: Ministarstvo financija

4.4. Usporedba Programa konvergencije i Ekonomskog programa RH za 2013. godinu

Usporedba ukupnih prihoda, rashoda i manjka konsolidirane opće države prema Ekonomskom programu iz 2013. i Programu konvergencije iz 2014. godine pokazuje značajne razlike. Iste proizlaze iz različitih razina nominalnog bruto domaćeg proizvoda, promijenjenih politika upravljanja prihodnom i rashodnom stranom proračuna te širim obuhvatom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ekonomski program iz 2013. polazio je od pretpostavke realnog rasta bruto domaćeg proizvoda od 2,4% u 2014. do 3,5% u 2015. i 2016. godini. Programom konvergencije iz 2014. očekivanja gospodarskog rasta su smanjena pa je tako u 2014. projicirana realna stagnacija, u 2015. rast od 1,2%, u 2016. od 1,3% te rast od 1,5% u 2017. godini. Također, smanjen je i deflator zbog nižeg ostvarenog i očekivanog kretanja cijena.

Razlike pojedinih fiskalnih veličina u ova dva programa proizlaze i iz drugih razloga specifičnih za prihode odnosno rashode. Tijekom 2013. godine zbog negativnih makroekonomskih kretanja prihodi su se ostvarivali slabije od planiranih, a nisu uključivali niti jednokratni učinak pomaka uplata PDV-a pri uvozu na proizvode iz drugih država članica od ulaska u EU. S druge strane, rashodi proračuna uključili su i troškove sanacije ustanova u zdravstvu u iznosu od 1% BDP-a, što nije bilo predviđeno Ekonomskim programom. U Programu konvergencije uključeno je svih 576 lokalnih jedinica dok je

Ekonomskim programom bilo obuhvaćeno 53 najveće jedinice, koje čine oko 70% ukupnih prihoda i rashoda proračuna svih lokalnih jedinica.

U 2014. i 2015. godini razlike projiciranih veličina prihoda i rashoda u oba dokumenta proizlaze iz promijenjene razine nominalnog bruto domaćeg proizvoda, ali i iz potrebne strukturne prilagodbe u razdoblju 2014. – 2016. koje je Vijeće EU zatražilo u okviru Procedure prekomjernog proračunskog manjka. Različite projekcije prihoda posljedica su zakonskih izmjena u poreznom sustavu i sustavu socijalnih doprinosa koje su stupile na snagu tijekom 2014., a koje će kumulativno utjecati na drugačiju razinu prihoda u nadolazećem razdoblju. S druge strane, na projiciranu visinu rashoda osim razine nominalnog bruto domaćeg proizvoda, utječu i strukturne mjere predviđene na svim kategorijama te visoki troškovi sanacije obveza ustanova u zdravstvu, kamata i članstva u EU, a što je prethodno detaljno obrazloženo u tekstu.

Tablica 12: Usporedba prihoda, rashoda i neto pozajmljivanja/zaduživanja opće države prema Ekonomskom programu RH (EP RH) i Programu konvergencije RH (PK RH)

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
PK RH 2014. - 2017. (% BDP)					
Ukupni prihodi	40,7	43,0	42,5	42,6	43,1
Ukupni rashodi	46,0	47,2	45,7	45,0	45,2
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-5,4	-4,2	-3,2	-2,4	-2,2
EP RH 2013. - 2016. (% BDP)					
Ukupni prihodi	38,4	37,9	37,7	37,2	
Ukupni rashodi	42,0	41,3	40,8	39,9	
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-3,6	-3,4	-3,1	-2,6	
Razlika					
Ukupni prihodi	2,3	5,1	4,8	5,3	
Ukupni rashodi	4,1	5,9	4,9	5,1	
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-1,8	-0,7	0,0	0,2	

Izvor: Ministarstvo financija

5. KVALITETA JAVNIH FINANCIJA

Iako se fiskalna politika protekle dvije godine vodila u vrlo nepovoljnim makroekonomskim uvjetima, RH je već poduzela značajnu fiskalnu konsolidaciju kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna. Međutim, zbog intenziteta recesije koja je vrlo negativno utjecala na stanje javnih financija, kao i fiskalnog troška ulaska u EU, potrebno je nastaviti sa snažnim mjerama fiskalne konsolidacije kako bi se ispunila odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

U promatranom srednjoročnom razdoblju nastavlja se provođenje aktivnosti usmjerenih k jačanju kvalitete javnih financija na prihodnoj i na rashodnoj strani proračuna. Tako je u tijeku analiza poreznih rashoda kao i ostalih kategorija javne potrošnje s ciljem povećanja učinkovitosti, vjerodostojnosti i kvalitete javnih financija te nastavka borbe protiv sive ekonomije.

Mjere na prihodnoj strani proračuna

U svrhu povećanja konkurentnosti gospodarstva RH od 2012. godine provodi se porezna reforma kroz realokacije poreznog tereta s rada na potrošnju. Od svibnja 2012. godine stopa doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje smanjena je s 15% na 13%, smanjujući tako trošak rada. Reformirana su i druga neporezna davanja, poput: 50%-nog smanjenja vodnog doprinosa, 50%-nog smanjenja naknade za korištenje općekorisnih funkcija šuma te je ukinuto plaćanje neizravne spomeničke rente za pojedine djelatnosti. Također, nastavljeni su i reformski napor vezani uz ažuriranje Registra neporeznih davanja koji sada uključuje 239 oblika. Ovime je smanjeno odnosno ukinuto 52 oblika neporeznih davanja u vrijednosti od 380 milijuna kuna. Osim toga, u 2013. godini poduzete su i dodatne porezne mjere u svrhu poboljšanja konkurentnosti privatnog sektora i osiguranja nesmetanog odvijanja tržišne utakmice. Tako je smanjena stopa PDV-a s 25% na 10% na ugostiteljske usluge, umanjena je porezna osnovica za reinvestiranu dobit te je uvedena fiskalizacija u promet gotovinom. Međutim, zbog pokrenute Procedure prekomjernog proračunskog manjka, RH je morala donijeti dodatne mjere fiskalne konsolidacije koje na prihodnoj strani uključuju povećanje snižene stope PDV-a s 10% na 13% i povećanje zdravstvenog doprinosa na 15%. U cilju daljnjeg rasterećivanja oporezivanja dohotka od rada, predviđa se uvođenje poreza na dohodak od kamata na štednju te poreza na nekretnine.

Proces fiskalizacije, temeljen na Zakonu o fiskalizaciji u prometu gotovinom¹⁹, uveden je u tri faze kod svih poduzetnika u RH, a u cilju nadzora gotovinskog prometa i smanjenja utaje poreza. Potpuni učinci fiskalizacije bit će vidljivi u drugom tromjesečju 2014. godine nakon predaje godišnjih poreznih prijava poreza na dohodak i poreza na dobit za 2013. godinu. Fiskalizacija predstavlja kontrolni mehanizam evidencije ukupnog poslovanja i utvrđivanja poreznih obveza poduzetnika, pa se uz bolju naplatu PDV-a, očekuje i pozitivni utjecaj na porez na dobit i porez na dohodak. Do sada je putem ovjere računa prikupljeno mnoštvo neevidentiranih podataka o poslovanju poreznih obveznika (npr. dnevni promet, stornirani računi, ispravke, dnevna odstupanja, neodgovarajuće porezne stope, radni dani, radno vrijeme zaposlenih i dr.), koji se koriste za provjeru podataka o njihovom poslovanju. Analiza uzorka nad prikupljenim podacima ukazuje na postojanje nezakonitih obrazaca ponašanja u

¹⁹ Narodne novine, broj 133/2012

poslovanju poduzeća te ista omogućuje daljnje poboljšanje u kvaliteti planiranja, usmjeravanja i provođenja poreznog nadzora.

Uz navedene aktivnosti jačanja konkurentnosti, RH je poduzela i niz mjera usmjerenih k poboljšanju fiskalne održivosti, koje među ostalima uključuju: mogućnost reprograma poreznog duga, objavu lista poreznih dužnika te uvođenje postupka predstečajnih nagodbi.

Postupak predstečajnih nagodbi uveden je putem Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi²⁰, s ciljem: 1) restrukturiranja društava koja imaju ekonomski potencijal i očuvanja radnih mjesta i 2) isključenja s tržišta poduzetnika koji, obavljajući različite gospodarsko-pravne poslove, a da pritom ne mogu podmiriti vlastite obveze te nanose veliku štetu tržištu. Predstečajni postupak je postupak pod nadzorom suda ili upravnog tijela u kojem se dužniku u financijskim teškoćama pruža prilika za restrukturiranje u predstečajnoj fazi kako bi se izbjegao početak stečajnog postupka u klasičnom smislu. Predstečajne nagodbe u usporedbi sa stečajevima karakterizira kraće vrijeme trajanja postupka, bolja naplata radnika i vjerovnika te značajno niži troškovi postupka kao i stečajnog upravitelja odnosno povjerenika. Davanjem mogućnosti poduzetnicima za nastavak poslovanja kroz restrukturiranje dugova i redefiniranje poslovnog plana, pridonosi se ponovnom pokretanju održive poslovne aktivnosti, očuvanju zaposlenosti te oporavku cjelokupnog gospodarstva. Omogućavanje „druge prilike“ za ponovo pokretanje održive poslovne aktivnosti i očuvanje zaposlenosti ključni su elementi u novom pristupu u rješavanju problema poduzeća koja su suočena s poteškoćama u poslovanju. Krajem 2011. bilo je blokirano 72.654 poslovnih subjekata koji su zapošljavali 61.066 radnika, s iznosom obveza od 44,5 milijardi kuna. Stanje nelikvidnosti, dugotrajne blokade računa poslovnih subjekata koje generiraju unutarnji nenaplativi dug u državi i stvaraju vrlo negativne posljedice na funkcioniranje cjelokupnog gospodarstva, zahtijevalo je uspostavu učinkovitog i djelotvornog pravnog okvira, limitiranog zakonskim rokom provedbe, za rješavanje financijskih poteškoća dužnika radi njihovog ponovnog osposobljavanja za sudjelovanje u gospodarskim aktivnostima. Otkako je u primjeni navedeni Zakon, vidljiv je utjecaj postupaka predstečajnih nagodbi na ukupno smanjenje insolventnosti u RH od 1. listopada 2012. i to za 9,8 milijardi kuna. Prema podacima Financijske agencije (Fina), do 14. ožujka 2014. podneseno je 6.323 zahtjeva za pokretanje predstečajne nagodbe s ukupnim iznosom dugovanja od 56,2 milijarde kuna i ukupnim brojem zaposlenih radnika od 48.084. Od navedenog broja podnesenih prijedloga, do 14. ožujka 2014. sklopljeno je ukupno 918 predstečajnih nagodbi za ukupan iznos dugovanja od 16,5 milijardi kuna. Dužnici koji su sklopili predstečajnu nagodbu ukupno zapošljavaju 17.595 radnika. Postupcima predstečajne nagodbe i unapređivanjem mogućnosti rehabilitacije trgovačkog društva RH zauzima stav prema insolventnom dužniku nalik na postojeći stav članica EU.

U cilju smanjenja porezne utaje u plaćanju obveznih doprinosa poslodavaca, onemogućena je isplata plaća bez prethodno uplaćenih doprinosa u državni proračun. U ožujku 2012. godine opća stopa PDV-a povećana je s 23% na 25%, uz istovremeno smanjenje stope na 10% odnosno 13% u 2014. za dječju hranu, ulja i masti, šećer i opskrbu vodom. Ostale promjene u poreznoj politici rezultat su daljnjeg usklađivanja s propisima EU, posebice u dijelu jednokratnog smanjenja prihoda od PDV-a zbog ulaska u EU, povećanja trošarina na duhan i gorivo te ukidanje nulte stope PDV-a i uvođenja stope od 5%. Od 1. travnja 2014. godine uvodi se oporezivanje dobitaka od igara na sreću iznad 750 kuna.

²⁰ Narodne novine, broj 108/2012, 144/2012, 81/2013, 112/2013

Kako bi se poboljšala učinkovitost borbe protiv sive ekonomije uveden je jedinstveni obrazac za prikupljanje podataka o isplaćenim primicima od dohotka (JOPPD) te je u tijeku i reorganizacija Porezne i Carinske uprave.

JOPPD obrazac zamjenjuje pet postojećih obrazaca, koji omogućuje informaciju o isplati oporezivih i neoporezivih primitaka poreznih obveznika u realnom vremenu, čime je omogućena brza reakcija Porezne uprave u slučaju neisplate plaća ili neplaćanja doprinosa. Podaci iz obrasca omogućuju dobivanje sveobuhvatne evidencije o prihodima i primicima pojedinca što omogućuje kvalitetno provođenje svih ostalih zadataka Porezne uprave: kontrola porijekla imovine, pravo na oslobođenja i olakšice u poreznom sustavu te kontrolu ostvarivanja socijalnih prava.

Novi Zakon o Poreznoj upravi²¹ uvodi promjene u organizaciji i ovlastima Porezne uprave sa svrhom povećanja učinkovitosti prilikom utvrđivanja i naplate poreznih prihoda, smanjenja sive ekonomije, smanjenja troškova rada državne administracije i poduzetnika te sigurnosti u izvršenju planiranih proračunskih prihoda. U 2014. godini poslovi u Poreznoj upravi ustrojiti će se po principu funkcionalnosti, tj. poslovi od nacionalne važnosti obavljati će se na središnjoj razini, od regionalnog značaja na razini područnog ureda, a poslovi od lokalnog značaja na razini ispostave. Novi organizacijski model Porezne uprave uključuje racionalizaciju mreže ureda na terenu odnosno smanjenje broja područnih ureda i ispostava. Umjesto 20 ustrojeno je pet područnih ureda (Centar, Sjever, Istok, Zapad i Jug) sa sjedištima u gradovima Zagreb, Varaždin, Rijeka, Split, Osijek. Osim toga, ispostave se ujednačavaju po veličini i opterećenosti službenika te se ustrojavaju po funkcionalnom principu. Broj ispostava je također smanjen sa 124 na 55. Daljnje aktivnosti Porezne uprave na području administrativne suradnje i razmjene informacije usmjerene su na razvoj administrativnih sposobnosti i daljnje suradnje između država kao važnog instrumenta u suzbijanju međunarodnih poreznih prijevара. Novu organizaciju će pratiti i informatička podrška u smislu analize rizika, a što se nastoji ostvariti kroz projekt sa Svjetskom bankom tijekom razdoblja 2014. - 2016.

U okviru procesa pristupanja EU, proveden je i preustroj Carinske uprave s ciljem efikasnog carinskog nadzora te suzbijanja sive ekonomije. Provedena je reorganizacija i racionalizacija poslovanja, pojačan je carinski nadzor te su prošireni poslovi carinske službe: jačanje sustava e-carina, upravljanje sustavom vlastitih sredstava EU, unaprjeđenje sustava trošarinskog nadzora, borba protiv nezakonite trgovine, neregistrirane djelatnosti te provjera zakonitosti postupanja s robom sukladno propisima o koncesijama.

Mjere na rashodnoj strani proračuna

U dosadašnjim aktivnostima fiskalne konsolidacije, Vlada RH je u 2012. i 2013. godini ostvarila uštede na naknadama zaposlenima, materijalnim troškovima i subvencijama. Tako su naknade zaposlenima smanjene uslijed neisplate božićnica i regresa, smanjenja koeficijenata na bruto iznos plaće od 3% te uvođenje sustava COP-a. Po završetku projekta u posljednjem tromjesečju 2014. godine COP će omogućiti izvješćivanje o isplaćenim plaćama na razini čitavog javnog sektora, kao i pojedinačnih institucija i zaposlenika. Subvencije bilježe trend kontinuiranog smanjenja i to posebice u sektorima poljoprivrede i željeznica. Istovremeno, povećanja rashoda zabilježena su kod kamata zbog visokih troškova financiranja javnog duga, pomoći zbog uplata doprinosa u EU proračun te socijalnih

²¹ Narodne novine, broj 148/2013

naknada radi sanacije zdravstva, usklađivanja mirovina s troškovima života te povećanih naknada za nezaposlene. Ostali rashodi, većinom kapitalni, također bilježe povećanje zbog provedbe projekata financiranih EU sredstvima. Vlada RH provodi program Strukturnih mjera fiskalne konsolidacije koji će omogućiti nastavak ušteda na masi plaća, materijalnim troškovima, socijalnim naknadama i subvencijama, uz istodobno povećanje javnih usluga.

Ključne strukturne reforme

Novim Zakonom o mirovinskom osiguranju²² koji je stupio na snagu 1. siječnja 2014. godine uvedene su značajne promjene vezane uz dob za odlazak u starosnu mirovinu za muškarce i žene koja će se postupno povećati sa 65 na 67 godina do kraja 2037. godine. Mirovine ostvarene po posebnim propisima smanjene su za 10%, pri čemu ne mogu biti niže od 5.000 kuna. Došlo je i do razdvajanja tzv. radničkih mirovina (ZOMO) od mirovina ostvarenih po posebnim propisima. Usklađivanje mirovina po posebnim propisima provodit će se isključivo ako je realni rast bruto domaćeg proizvoda u svakom od tri prethodna uzastopna tromjesečja najmanje 2% u odnosu na isto tromjesečje prethodne godine, te ako je manjak državnog proračuna manji od 3% BDP-a.

Radi bolje zaštite, odnosno poboljšanja životnog standarda umirovljenika predlaže se novi model usklađivanja mirovina, koji bi također uzimao u obzir rast prosječne plaće i potrošačkih cijena, ali na način koji će biti povoljniji za umirovljenike od važećeg modela usklađivanja mirovina, kako u uvjetima gospodarskog rasta, kada plaće rastu brže od potrošačkih cijena, tako i u uvjetima gospodarske krize kada je obratno. Naime, predlaže se da aktualna vrijednost mirovine (AVM), koja se primjenjuje od 1. siječnja 2014. godine i 1. srpnja svake kalendarske godine određuje tako da se AVM uskladi po stopi koja se dobije kao polovica zbroja stope promjene prosječnog indeksa potrošačkih cijena u prethodnom polugodištu i stope promjene prosječne bruto plaće svih zaposlenih u RH u prethodnom polugodištu u odnosu na polugodište koje mu prethodi (fiksna formula 50%:50%). Konačna stopa usklađivanja AVM koja se primjenjuje od 1. siječnja svake kalendarske godine, počevši od 1. siječnja 2015., određuje se prema promjenjivom omjeru stope indeksa potrošačkih cijena i bruto plaće svih zaposlenih u RH u prethodnoj godini, u odnosu na godinu koja joj prethodi (70:30, 50:50 ili 30:70, ovisno što je povoljnije) te uskladi s usklađenom AVM utvrđenom šest mjeseci prije toga dana. U slučaju kada je stopa usklađivanja jednaka ili manja od nule, mirovine se neće usklađivati. To znači da se u uvjetima kada padaju potrošačke cijene i/ili plaće u promatranom polugodištu mirovine neće usklađivati u odnosu na prethodno polugodište.

Vezano uz reformu tržišta rada, trenutno je u toku druga faza izmjena Zakona o radu²³ (ZOR), čije se usvajanje u Saboru očekuje u drugom tromjesečju 2014. Zakonom bi se skratio i pojednostavio postupak kolektivnog zbrinjavanja viška radnika, a ubrzan je i tijek otkaznog roka. Pojednostavljena je organizacija radnog vremena te je uveden transparentan sustav uređenja organizacije radnog vremena koja će onemogućiti zlouporabe u praksi. Olakšan je rad u nepunom radnom vremenu te zapošljavanje preko agencija za privremeno zapošljavanje.

U cilju povećanja djelotvornosti sustava socijalnih naknada od 1. siječnja 2014. godine stupio je na snagu Zakon o socijalnoj skrbi²⁴. Cilj Zakona je usmjeriti novčane naknade na najranjivije socijalno ugrožene građane kroz uvođenje instituta zajamčene minimalne naknade (ZMN) koja objedinjava dosadašnje četiri socijalne naknade. To je novi oblik socijalne naknade kojom država jamči da će

²² Narodne novine, broj 157/2013

²³ Narodne novine, broj 149/2009, 61/2011, 82/2012, 73/2013

²⁴ Narodne novine, broj 57/2013

svake godine, sukladno raspoloživim sredstvima, određivati visinu iznosa na koji će imati pravo svaka osoba, odnosno, kućanstvo s nedostatnim prihodima i imovinom za ostvarivanje osnovnih životnih potreba. Uvođenje zajamčene minimalne naknade predstavlja početak objedinjavanja socijalnih naknada, ali i korak u pravcu definiranja jednog administrativnog tijela za nekoliko različitih socijalnih naknada koje trenutno provode centri za socijalnu skrb, područni uredi HZZO-a, HZMO-a, HZZ-a te uredi državne uprave. Prema planu aktivnosti, ulogu jedinstvenog tijela koje će administrirati različite naknade preuzet će uredi državne uprave od 1. rujna 2014. godine.

Nadalje, uvodi se limit isplate socijalnih naknada (iznos ZMN-a za kućanstvo ne može biti veći od bruto iznosa minimalne plaće u RH, koja Uredbom Vlade RH za 2014. godinu iznosi 3.017,61 kn), čime se želi motivirati radno sposobne korisnike na povratak na tržište rada. ZMN-om se potiče na radnu aktivaciju nezaposlenih radno sposobnih korisnika ZMN-a koji ga koriste u neprekidnom trajanju od najmanje godinu dana na način da se pomoć, od dana zaposlenja, prvi mjesec ne ukida, odnosno ne umanjuje za ostvareni prihod, a drugi i treći mjesec postupno se smanjuje. Zakonom je uvedena i mogućnost zabilježbe na nekretnine u vlasništvu korisnika ZMN-a ili korisnika usluge smještaja ili boravka, koji osim nekretnine u kojoj živi on i članovi njegovog kućanstva ima drugu nekretninu ili imovinu, čijom prodajom može osigurati sredstva za uzdržavanje sebe i svoje obitelji ili sudjelovati u plaćanju usluge smještaja ili boravka, a tu drugu nekretninu nije u mogućnosti prodati ili iznajmiti. Ova zabilježba se briše ukoliko bi vraćanje dospjelih tražbina ugrozilo materijalni položaj nasljednika, što znači da nema upisa zabilježbe na prvu nekretninu u kojoj korisnik živi.

Aplikacijom SocSkrb koja je s početkom 2014. godine uvedena u sve centre socijalne skrbi omogućeno je stvaranje jedinstvene baze podataka svih korisnika te preko Osobnog identifikacijskog broja (OIB-a) razmjena podataka s drugim institucijama od Porezne uprave, Fine, Ministarstva unutarnjih poslova i ostalih, kako bi se smanjilo administriranje i spriječilo protupravno korištenje prava na socijalnu pomoć.

U sklopu reforme zdravstvenog sustava provode se mjere racionalizacije poslovanja bolničkih zdravstvenih ustanova na koje otpada najveći dio troškova zdravstvenog sustava. Mjere usmjerene na racionalizaciju poslovanja provode se kroz izmjene organizacijske strukture, smanjenje rashoda (npr. revizija broja dežurstava, racionalizacija dijagnostičkih postupaka, povećanje aktivnosti dnevnih bolnica), bolje upravljanje ljudskim resursima (npr. revizija specijalizacija, kontrola zapošljavanja), administrativne mjere (kontrola učinkovitosti i kvalitete rada ustrojstvenih jedinica) te povećanje prihoda (poboljšanje naplate potraživanja, dodatni rad u popodnevnim smjenama, razvoj novih usluga na tržišnom principu).

Nacionalnim planom reorganizacije bolnica (Master plan) detaljno je definirana buduća struktura, potrebni kapaciteti i funkcionalnost bolničkog sustava u RH, značajno je izmijenjen sadašnji model pružanja bolničke zdravstvene zaštite te je usklađen s najboljom europskom praksom. Nacionalni plan obuhvaća 31 bolnicu - kliničke bolničke centre, kliničke bolnice, klinike i opće bolnice kojima je osnivač RH te one kojima su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Radi se o bolnicama koje pružaju najsloženije oblike zdravstvenih usluga, zapošljavaju najveći broj zdravstvenih radnika, imaju najveći broj obrađenih pacijenata te najviši udjel u ukupnim troškovima zdravstvene zaštite. Nacionalnim planom nisu obuhvaćene specijalne bolnice i lječilišta. Nacionalni plan predviđa funkcionalnu integraciju bolnica te postupno uvođenje promjena u razdoblju od tri godine, od 2014. do 2016. Temelji se na četiri neadministrativne regije koje su definirane radi lakšeg planiranja, organizacije i financiranja bolničkog sustava, tj. u svrhu smanjenja sadašnjih razlika i velikih

odstupanja u bolničkim kapacitetima i modalitetima liječenja. Navedene neadministrativne regije su: 1) Sjeverna i središnja regija koja uključuje Grad Zagreb i sljedeće županije: Bjelovarsko-bilogorsku, Karlovačku, Koprivničko-križevačku, Krapinsko-zagorsku, Međimursku, Sisačko-moslavačku, Varaždinsku i Zagrebačku, 2) Istočna regija koja uključuje Brodsko-posavsku, Osječko-baranjsku, Požeško-slavonsku, Virovitičko-podravsku i Vukovarsko-srijemsku županiju, 3) Južna regija koja uključuje Dubrovačko-neretvansku, Splitsko-dalmatinsku, Šibensko-kninsku i Zadarsku županiju, 4) Zapadna regija koja uključuje Istarsku, Ličko-senjsku i Primorsko-goransku županiju. Gledajući sve bolnice obuhvaćene Nacionalnim planom (31), funkcionalna integracija predviđena je za njih 21 (67,7%), a preostalih 10 bolnica (32,3%) neće se funkcionalno povezivati. Ovakvom funkcionalnom integracijom razvijat će se centri izvrsnosti za pojedine zdravstvene djelatnosti, povećat će se mobilnosti zdravstvenog osoblja, omogućit će se i bolje planiranje nabave nove medicinske opreme. Očekuje se i manji trošak za potrošne materijale, lijekove, dijagnostiku, anesteziju i drugo.

Projektom objedinjene javne nabave u zdravstvu ostvarene su značajne uštede uz zadržavanje visokih kriterija kvalitete nabavljenih roba i usluga. Krajem 2013. godine donesena je Odluka o obveznoj provedbi zajedničke nabave za ustanove kojima je osnivač RH i zdravstvene ustanove za koje su osnivačka prava prenesena na RH radi sklapanja okvirnih sporazuma za određene predmete nabave (javno nabavne kategorije). Prema modelu zajedničke nabave, svaka bolnica dobila je svoj djelokrug proizvoda koje će nabavljati kako za sebe, tako i za ostale bolnice. Time je postignuto ujednačavanje i snižavanje cijena, uz istodobno zadržavanje kvalitete nabavljenih proizvoda ili usluga u svim uključenim bolničkim institucijama.

U području privatizacije također se poduzimaju daljnje aktivnosti. U ožujku 2014. potpisani je ugovor o kupoprodaji udjela Croatia osiguranja između Vlade RH i Adris grupe, koja je za 39,05% redovitih dionica najvećeg hrvatskog osiguravatelja uplatila 905 milijuna kuna, odnosno 970,45 eura po dionici, i time platila vrijednost iznad knjigovodstvene. Uz to, ponudila je i dokapitalizaciju od 110 milijuna eura.

Nadalje, usprkos poduzetim aktivnostima, privatizacija Hrvatske poštanske banke do sada nije provedena.

Mjere kontrole stvaranja ugovornih obveza

Uz izmjene i dopune proračuna, člankom 43. Zakona o proračunu²⁵ dana je mogućnost Vladi donošenja privremenih mjera za uravnoteženje proračuna. Ako se u tijeku proračunske godine zbog nastanka novih obveza za proračun ili promjena gospodarskih kretanja povećaju ili smanje rashodi i/ili izdaci odnosno prihodi i/ili primici Vlada može na prijedlog Ministarstva financija na najviše 45 dana obustaviti izvršavanje pojedinih rashoda i/ili izdataka. Ovim mjerama može se zaustaviti preuzimanje ugovornih obveza i/ili zaustaviti preraspodjela proračunskih sredstava, pogotovo onih koji se odnose na preuzimanje dodatnih obveza.

Uz navedeno, dodatna kontrola nad preuzimanjem obveza proračunskih korisnika državnog proračuna uspostavljena je kroz članak 44. Zakona o proračunu. Proračunski korisnici državnog proračuna mogu preuzeti obveze na teret državnog proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene proračunom, a obveze po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje u sljedećim godinama samo uz suglasnost Vlade.

²⁵ Narodne novine, broj 87/2008, 136/2012

Iznimno, ako ukupne obveze po ugovoru ne prelaze iznos od 10 milijuna kuna suglasnost daje ministar financija (propisano odredbama zakona o izvršavanju državnog proračuna).

Nadalje, u Ministarstvu financija provodi se projekt s ciljem jačanja kontrola u stvaranju ugovornih obveza kroz informacijski sustav Državne riznice. Navedenim projektom Europske unije PHARE 2006: Integracija informacijskog sustava za upravljanje financijama Državne riznice s informacijskim sustavima za upravljanje financijama proračunskih korisnika (engl. *Integration of Financial Management Informatics System of the State Treasury and Budget Users*) sufinancirana je izgradnja jedinstvenog integriranog računovodstveno-financijskog sustava u kojem su lokalni sustavi za upravljanje financijama proračunskih korisnika povezani sa informacijskim sustavom Državne riznice s ciljem elektroničke razmjene dokumenata rezervacije sredstava i računa. Sustav rezervacije definira dvije kategorije rezervacija ovisno o fazi stvaranja ugovornih obveza:

- rezervacija sredstava koja najavljuje i rezervira proračunska sredstva u najranijoj fazi prije sklapanja ugovora u postupku javne nabave;
- rezervacija sredstava koja se temelji na potpisanom ugovoru nakon provedenog postupka javne nabave.

Navedena integracija informacijskih sustava omogućila je da svako stvaranje ugovornih obveza, a ne tek ispostavljanje računa odnosno zahtjeva za plaćanje, bude evidentirano na jednom mjestu u središnjoj državnoj riznici i dostupno svima.

Ključna uloga sustava rezervacija, kao i cijelog sustava kontrole ugovornih obveza, jest osigurati da proračunski korisnici ulaze samo u one postupke nabave za koje postoji pokriće u godišnjem planu (tekući proračun), odnosno suglasnost Vlade za stvaranje višegodišnjih proračunskih obveza (projekcije za iduće dvije godine). Rezervacija postaje sredstvo za upravljanje obvezama.

6. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti²⁶, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2011., uvedena su fiskalna pravila i pravila za jačanje fiskalne discipline te obveza izrade Izjave o fiskalnoj odgovornosti za čelnike korisnika proračuna na državnoj, odnosno lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini. Uz Godišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna RH za 2012. godinu i Polugodišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna RH za prvo polugodište 2013. godine, Hrvatskom saboru su dostavljeni i izvještaji o primjeni fiskalnih pravila. U svrhu praćenja provedbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti i primjene fiskalnog pravila, Odbor za fiskalnu politiku je u 2013. godini održao šest sjednica i objavio tri stajališta i jedno priopćenje za javnost.

U drugom polugodištu 2013. pristupilo se izradi izmjena i dopuna Zakona o fiskalnoj odgovornosti²⁷ koje su stupile na snagu 8. veljače 2014. godine. U tom kontekstu, u 2014. godini predviđene su sljedeće mjere u dijelu daljnjeg razvoja i unapređenja institucionalnog okvira javnih financija:

- usklađivanje Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnog pravila s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti;
- jačanje neovisnosti stručnog tijela zaduženog za praćenje provedbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti te
- unapređenje fiskalne statistike.

6.1. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o fiskalnoj odgovornosti

Fiskalno pravilo

Izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti promijenjeno je fiskalno pravilo. Prvotno fiskalno pravilo predviđalo je smanjivanje rashoda općeg proračuna iskazanih udjelom u bruto domaćem proizvodu za najmanje jedan postotni bod godišnje do postizanja primarnog salda na razini nula ili u pozitivnom iznosu (u nominalnim iznosima). U uvjetima duboke recesije i negativnog jaza proizvodnje takvo pravilo je zbog svoje procikličnosti dodatno ugrožavalo izgled za rast. Usklađivanje sa zahtjevima EU vezano uz novi okvir za upravljanje ekonomskom politikom u EU, a koji je usmjeren na jačanje provedbe Pakta o stabilnosti i rastu, bio je dodatni razlog za izmjenu pravila. Ciljana vrijednost novog fiskalnog pravila postaje srednjoročni proračunski cilj koji će se ostvarivati prema planu prilagodbe, a na preporuku Vijeća EU, pri čemu međugodišnje smanjenje strukturnog salda mora iznositi najmanje 0,5% BDP-a. Srednjoročni proračunski cilj određuje se kao vrijednost strukturnog salda koja osigurava da manjak općeg proračuna ne prelazi 3% BDP-a, a javni dug 60% BDP-a. U pogledu održivog kretanja rashoda uvedena je i odredba da godišnji rast rashoda općeg proračuna ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta bruto domaćeg proizvoda koja je definirana od strane EK, uvećanu za očekivani porast cijena, pri čemu se dozvoljavaju izuzeća za

²⁶ Narodne novine, broj 139/2010

²⁷ Narodne novine, broj 19/2014

pojedine kategorije rashoda. Također, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti definiraju se okolnosti u kojima se fiskalno pravilo neće primjenjivati, pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjoročnom razdoblju. Ove okolnosti ograničene su na slučajeve katastrofa i većih gospodarskih poremećaja koji imaju značajan financijski utjecaj na stanje općeg proračuna, što je u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Postojanje navedenih okolnosti utvrđuje Povjerenstvo za fiskalnu politiku.

Gore spomenuto fiskalno pravilo primijenit će se tek nakon što Vlada RH donese Plan prilagodbe u svrhu ostvarivanja srednjoročnog proračunskog cilja, a na preporuku Vijeća EU. Do tog trenutka u RH se primjenjuje privremeno fiskalno pravilo, prema kojem međugodišnja stopa rasta rashoda općeg proračuna ne smije biti veća od međugodišnje stope rasta projiciranog, odnosno procijenjenog bruto domaćeg proizvoda u tekućim cijenama. Pri tome, rashodi općeg proračuna ne uključuju rashode za kamate, rashode za provođenje programa EU bez nacionalnog sufinanciranja i godišnje promjene rashoda uslijed promjena u institucionalnom obuhvatu općeg proračuna.

Transponiranje Direktive Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica

Obzirom na ulazak u punopravno članstvo EU u srpnju 2013. godine, RH je bila obvezna do kraja godine transponirati odredbe Direktive Vijeća 2011/85/EU kao dijela *Six packa* u nacionalno zakonodavstvo te time postići usklađenost s proračunskom disciplinom prema zahtjevima Ugovora o funkcioniranju EU. Jednim dijelom, odredbe Direktive prenesene su i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti, kojima se definiraju standardi fiskalnog planiranja u dokumentima koji se odnose na izradu državnog proračuna, kao i projekcija koje donosi Vlada RH, odnosno koje Vlada RH predlaže na donošenje Hrvatskome saboru. Na ovaj način, jača se fiskalna transparentnost kroz javnu raspoloživost makroekonomskih i proračunskih projekcija, ali i pretpostavki i relevantnih parametara na kojima se te projekcije temelje.

Ovim izmjenama i dopunama Zakona, propisuje se i obveza objavljivanja informacija o učinku poreznih rashoda na prihode, kao i informacija o potencijalnim obvezama sa značajnim učinkom na proračun, kao što su primjerice državna jamstva, što također proizlazi iz Direktive Vijeća 2011/85/EU.

Fiskalna odgovornost

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti uvedena je izjava o fiskalnoj odgovornosti kojom čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave jednom godišnje potvrđuje da je u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru sredstava utvrđenih u proračunu, odnosno financijskom planu. Izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti uvodi se obveza sastavljanja i predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti i za trgovačka društva i druge pravne osobe u vlasništvu RH te za trgovačka društva i druge pravne osobe u vlasništvu jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ova dopuna Zakona vrlo je važna u kontekstu punopravnog članstva RH u EU kojim su se otvorile brojne mogućnosti za korištenje sredstava iz fondova EU, a upravo su gore spomenuta trgovačka društva i druge pravne

osobe najveći potencijalni korisnici tih sredstava. Obzirom na obveze koje se moraju ispuniti prije i pri korištenju fondova EU, od potencijalnih korisnika tih sredstava zahtijeva se izgrađen i transparentan sustav financijskog upravljanja i kontrola.

Kako bi se stavio naglasak na vjerodostojnost danih izjava o fiskalnoj odgovornosti i jačanje sustava odgovornosti, uz političku odgovornost uvedena je i prekršajna odgovornost čelnika svih razina.

Uredba o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnog pravila

Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti utvrđen je rok od devedeset dana u kojem će Vlada RH uskladiti Uredbu o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnog pravila s odredbama Zakona. Uredbom će se propisati oblik i sadržaj izvještaja o primjeni fiskalnog pravila te dokumentacija na temelju koje se daje Izjava o fiskalnoj odgovornosti.

6.2. Neovisno tijelo za praćenje provedbe zakona o fiskalnoj odgovornosti

Odbor za fiskalnu politiku osnovan je temeljem Odluke Vlade RH o osnivanju Odbora za fiskalnu politiku u 2011. godini, a rješenjem Vlade RH imenovani su članovi Odbora. Zbog potrebe jačanja neovisnosti Odbora, u skladu s odredbama Direktive Vijeća 2011/85/EU, i jačanja uloge Odbora kao supervizora nad primjenom Zakona o fiskalnoj odgovornosti, Hrvatski sabor donio je Odluku kojom je osnovano Povjerenstvo za fiskalnu politiku kao drugo radno tijelo Hrvatskog sabora. Povjerenstvo Hrvatskog sabora zamijenilo je dosadašnji Odbor za fiskalnu politiku. Članove Povjerenstva, izuzev predsjednika Povjerenstva, krajem veljače 2014. godine imenovao je Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za financije i državni proračunu na razdoblje od pet godina.

Osnovna zadaća Povjerenstva za fiskalnu politiku je pratiti primjenu fiskalnog pravila utvrđenog Zakonom o fiskalnoj odgovornosti. U slučaju da Povjerenstvo utvrdi da se fiskalno pravilo ne ispunjava, o tome sastavlja Izvješće koje dostavlja Vladi RH. Vlada RH je obvezna u roku od trideset dana od zaprimanja Izvješća predložiti plan neophodnih mjera s rokovima provedbe, a koje će dovesti do ispunjenja fiskalnog pravila.

Sukladno propisanim zadaćama, tijekom procesa izrade državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te financijskih planova izvanproračunskih korisnika za srednjoročno razdoblje, Povjerenstvo za fiskalnu politiku razmotrit će i usporediti makroekonomske i proračunske projekcije Vlade RH s posljednje dostupnim projekcijama EK. Ukoliko Povjerenstvo, kod usporedbe makroekonomskih i proračunskih projekcija, utvrdi značajna odstupanja u razdoblju od najmanje četiri uzastopne godine, o tome sastavlja Izvješće koje dostavlja Vladi RH. Vlada RH obvezna je uskladiti makroekonomske i proračunske projekcije u gore navedenim dokumentima.

6.3. Fiskalna statistika

U drugom polugodištu 2013. godine pripremljena je Strategija reforme sustava financijskog izvještavanja, kako bi se unaprijedila kvaliteta financijskih izvještaja i način njihova prikupljanja, a u skladu sa Zaključcima i akcijskim točkama proizašlim iz pretpristupnog dijaloškog posjeta Eurostata iz lipnja 2013. godine. Cilj posjeta bila je revizija izvora podataka korištenih za izradu tablica Fiskalnog izvješća i pojašnjavanje otvorenih pitanja vezanih uz Fiskalno izvješće iz travnja 2013. godine. Temeljem preporuka iz Akcijske točke 5. prethodno navedenog dokumenta, Strategijom su utvrđene mjere za unapređenje kvalitete podataka iz financijskih izvještaja, a koje se odnose na:

- unapređenja u izvještavanju koja će na odgovarajući način riješiti opterećenje izvještajnih jedinica, statističke i konsolidacijske ciljeve;
- prilagođavanje rokova izvještavanja zahtjevima Fiskalnog izvješća te
- unapređenje kvalitete podataka u financijskim izvještajima.

Jedna od mjera za unapređenje izvještavanja predviđenih Strategijom je analiza i dopuna sadržaja računskog plana za proračune i proračunske korisnike te financijskih izvještaja. U sklopu ove mjere, Ministarstvo financija će u suradnji s Državnim zavodom za statistiku i Hrvatskom narodnom bankom ponovno, a temeljem iskustva u izradi Fiskalnog izvješća, tijekom 2014. godine analizirati potrebe za podacima u financijskim izvještajima i sukladno nalazima analize prilagoditi računski plan i obrasce izvještaja. Radi kontinuiteta računovodstvenih evidencija, novi će se računski plan uvesti u primjenu od 1. siječnja 2015., ali će se koristiti već tijekom pripreme proračuna i financijskih planova za razdoblje 2015. – 2017. Nadalje, analizirat će se i opterećenje izvještajnih jedinica, odnosno provjeriti postoji li potreba za uvođenjem obveze predaje dodatnih izvještaja, ili eventualnim smanjivanjem broja financijskih izvještaja i/ili izvještajnih razdoblja za pojedine razine obveznika predaje.

Sadašnji sustav financijskog izvještavanja ne omogućava jednostavni proces konsolidacije na svim razinama. Najveći nedostatak ne odnosi se na samu metodologiju konsolidacije, već na nemogućnost da se u financijskim izvještajima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave razdvoje podaci o prihodima i rashodima navedenih jedinica od prihoda i rashoda koje ostvare njihovi proračunski korisnici. Kako bi se unaprijedila kvaliteta podataka u konsolidiranim financijskim izvještajima radit će se na uklanjanju navedenih nedostataka, s ciljem da se u financijskim izvještajima pojedinog subjekta vide samo njegovi ukupni prihodi i rashodi te da se iz pojedinačnih izvještaja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i subjekata iz njene nadležnosti mogu jednostavno izraditi konsolidirani izvještaji.

U obrasce financijskih izvještaja u elektroničkom obliku ugrađene su logičke i matematičke kontrole za unos podataka. Fina, koja za Ministarstvo financija prikuplja financijske izvještaje, zaprima samo one financijske izvještaje kod kojih su sve kontrole zadovoljene. Navedeni sustav kontrola razvija se od 2002. godine sve do danas s ciljem unapređenja kvalitete podataka u financijskim izvještajima. Od izrade travanjskog Fiskalnog izvješća 2013., Ministarstvo financija je u 2013. godini u dva navrata (prije predaje financijskih izvještaja za razdoblje I. – VI./2013. i I. – IX./2013.) pripremlilo dodatne (logičke) kontrole koje su ugrađene u elektronički obrazac financijskih izvještaja.

Nadalje, potrebno je razmotriti izmjene u načinu prikupljanja i pohranjivanja financijskih izvještaja. Jedan od mogućih načina unapređenja je uspostava aplikacije za predaju financijskih izvještaja kojoj se može pristupiti putem Interneta korištenjem strukturiranog formata podataka (XML). Obrasci

financijskih izvještaja morali bi biti u precizno propisanom elektroničkom obliku, a prilikom „učitavanja“ u aplikaciju provela bi se formalna i logička provjera podataka, uz odbacivanje neispravnih financijskih izvještaja.

Analiza bi najmanje morala razmotriti: 1) kolika bi bila vrijednost izrade ovakve aplikacije s obzirom na broj korisnika, 2) koliko bi bio trošak uporabe elektroničkog potpisivanja financijskih izvještaja kao jamstva izvornosti i nepromijenjenosti dostavljenih podataka te 3) koje su mogućnosti unapređenja, uzimajući u obzir administrativne kapacitete svih sudionika u procesu izvještavanja.

PRILOZI

Tablica 1a. Makroekonomski izgledi

	ESA kod	2013. (razina)	2013. (stopa promjene)	2014. (stopa promjene)	2015. (stopa promjene)	2016. (stopa promjene)	2017. (stopa promjene)
1. Realni BDP	B1*g	325.234	-1,0	0,0	1,2	1,3	1,5
2. Nominalni BDP	B1*g	328.252	-0,1	1,0	2,9	3,1	3,5
Komponente realnog BDP-a							
3. Izdaci za potrošnju kućanstava ¹	P.3	196.576	-1,0	-0,8	0,4	0,8	1,3
4. Izdaci za potrošnju države	P.3	65.644	0,5	-0,9	-0,9	-1,9	0,0
5. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	60.483	-1,0	1,9	5,7	5,7	4,3
6. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti (% BDP-a)	P.52 + P.53	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3
7. Izvoz dobara i usluga	P.6	140.884	-1,8	2,0	2,7	2,9	3,0
8. Uvoz dobara i usluga	P.7	139.026	-1,7	1,3	2,9	3,2	3,4
Doprinos realnom rastu BDP-a							
9. Finalna domaća potražnja			-0,7	-0,3	1,2	1,3	1,6
10. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti	P.52 + P.53		-0,3	-0,1	0,0	0,1	0,0
11. Vanjski saldo dobara i usluga	B.11		-0,1	0,3	0,0	-0,1	-0,1

Napomena: Bruto domaći proizvod i njegove komponente izražene u realnim iznosima su u stalnim cijenama, u cijenama prethodne godine, u milijunima kuna.

¹ Uključuje potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

Izvor: DZS, MFIN

Tablica 1b. Kretanje cijena

	2013. (stopa promjene)	2014. (stopa promjene)	2015. (stopa promjene)	2016. (stopa promjene)	2017. (stopa promjene)
1. Deflator BDP-a	0,9	0,9	1,7	1,9	1,9
2. Deflator potrošnje kućanstava ¹	1,9	0,7	1,8	2,0	2,0
3. HIPC	2,2	0,6	1,7	1,9	1,9
4. Deflator državne potrošnje	-1,0	0,4	0,8	0,9	1,9
5. Deflator investicija	-0,1	0,5	1,8	1,9	1,8
6. Deflator izvoznih cijena (dobra i usluge)	0,1	1,1	1,8	1,9	1,9
7. Deflator uvoznih cijena (dobra i usluge)	0,2	0,3	1,6	1,8	1,9

¹ Uključuje potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

Izvor: DZS, MFIN

Tablica 1c. Kretanja na tržištu rada

	ESA kod	2013. (razina)	2013. (stopa promjene)	2014. (stopa promjene)	2015. (stopa promjene)	2016. (stopa promjene)	2017. (stopa promjene)
1. Zaposlenost, broj zaposlenih ¹		1.415.200	-1,0	-2,3	-0,4	0,5	1,4
2. Zaposlenost, radni sati ²		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
3. Stopa nezaposlenosti (%) ³		17,1	17,1	17,9	17,7	17,3	16,5
4. Produktivnost rada, broj zaposlenih ⁴		229.815	0,0	2,4	1,6	0,7	0,1
5. Produktivnost rada, radni sati ⁵		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
6. Naknade zaposlenima ⁶	D.1	161.946.700	0,8	-0,2	1,6	2,4	3,5
7. Naknada po zaposlenom		130.151	1,9	1,7	2,0	2,1	2,5

¹ Zaposleno stanovništvo, domaći koncept definicije nacionalnih računa.

² Definicija nacionalnih računa.

³ Razina; stopa nezaposlenosti izračunata je kao udio nezaposlenih prema metodologiji Međunarodne organizacije rada (ILO) u radnoj snazi koja predstavlja zbroj nezaposlenih prema metodologiji Međunarodne organizacije rada i zaposlenih prema podacima iz nacionalnih računa.

⁴ Realni BDP u stalnim cijenama, u cijenama prethodne godine, po zaposlenom.

⁵ Realni BDP po radnom satu.

⁶ Podatak za razinu 2013. godine je u 000 HRK

Izvor: DZS, MFIN

Tablica 1d. Saldo pojedinih sektora

	ESA kod	2013. (% BDP-a)	2014. (% BDP-a)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)
1. Neto pozajmljivanje/zaduživanje prema ostatku svijeta	B.9	1,4	2,3	2,2	1,7	1,2
<i>od čega:</i>						
- Saldo dobara i usluga		1,3	1,8	1,9	1,9	1,8
- Saldo primarnih dohodaka i tekućih transfera		0,0	0,3	0,0	-0,4	-0,8
- Kapitalni račun		0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
2. Neto pozajmljivanje/zaduživanje privatnog sektora	B.9	4,1	4,6	3,4	2,1	1,3
3. Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države	EDP B.9	-4,9	-4,4	-3,5	-2,7	-2,5
4. Statistička diskrepancija		2,2	2,1	2,3	2,3	2,3

Izvor: HNB, MFIN

Tablica 2a. Proračun opće države

	ESA kod	2013. (razina, mlrd HRK)	2013. (% BDP-a)	2014. (% BDP-a)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)
Neto pozajmljivanje/zaduživanje (EDP B.9) po sektorima							
1. Opća država	S.13	-16,2	-4,9	-4,4	-3,5	-2,7	-2,5
2. Središnja država	S.1311	-17,9	-5,5	-4,3	-3,5	-2,7	-2,4
3. Vlasti država	S.1312	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. Lokalna država	S.1313	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Fondovi soc. osiguranja	S.1314	1,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Opća država (S13)							
6. Ukupni prihodi	TR	133,5	40,7	43,0	42,5	42,6	43,1
7. Ukupni rashodi	TE	151,1	46,0	47,2	45,7	45,0	45,2
Neto pozajmljivanje/zaduživanje ¹	B.9	-17,6	-5,4	-4,2	-3,2	-2,4	-2,2
8. Neto pozajmljivanje/zaduživanje	EDP B.9	-16,2	-4,9	-4,4	-3,5	-2,7	-2,5
9. Rashodi za kamate	EDP D.41	10,1	3,1	3,5	3,7	3,8	3,7
10. Primarni saldo ²		-6,1	-1,9	-0,8	0,1	1,0	1,3
11. Jednokratne i ostale privremene mjere ³		0,0	0,0	0,8	0,6	0,0	0,0
Odobrane stavke prihoda							
12. Ukupni porezi (12=12a+12b+12c)		78,8	24,0	24,0	23,9	24,0	23,8
12a. Porezi na proizvodnju i uvoz	D.2	58,4	17,8	18,2	18,0	18,1	17,9
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D.5	20,4	6,2	5,8	5,9	5,9	5,9
12c. Porezi na kapital	D.91	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Socijalni doprinosi	D.61	37,9	11,6	12,9	12,6	11,9	11,9
14. Prihodi od imovine	D.4	1,0	0,3	0,5	0,4	0,2	0,2
15. Ostalo ⁴		15,7	4,8	5,6	5,6	6,5	7,2
16=6. Ukupni prihodi	TR	133,5	40,7	43,0	42,5	42,6	43,1
p.m.: Porezno opterećenje (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) ⁵		116,8	35,6	36,9	36,5	35,9	35,7
Odobrane stavke rashoda							
17. Naknade zaposlenima + intermedijarna potrošnja	D.1+P.2	55,4	16,9	16,8	16,3	15,8	15,6
17a. Naknade zaposlenima	D.1	36,3	11,0	10,8	10,5	10,2	10,0
17b. Intermedijarna potrošnja	P.2	19,2	5,8	5,9	5,8	5,6	5,6
18. Socijalna plaćanja (18=18a+18b)		60,7	18,5	18,2	16,9	16,3	16,0
od čega Naknade nezaposlenima ⁶		1,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
18a. Socijalne naknade u naravi	D.6311, D.63121, D.63131	13,6	4,2	4,2	3,2	3,0	3,0
18b. Socijalne naknade osim u naravi	D.62	47,1	14,4	14,1	13,8	13,3	13,0
19=9. Kamate	EDP D.41	10,1	3,1	3,5	3,7	3,8	3,7
20. Subvencije	D.3	6,8	2,1	2,0	1,8	1,7	1,8
21. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	6,3	1,9	2,3	2,3	2,1	2,2
22. Kapitalni transferi	D.9	4,6	1,4	1,7	2,2	2,8	3,3
23. Ostalo ⁷		7,1	2,2	2,7	2,5	2,5	2,6
24=7. Ukupni rashodi	TE ¹	151,1	46,0	47,2	45,7	45,0	45,2
p.m.: Državna potrošnja (nominalno)	P.3	58,0	17,7	17,6	16,2	15,6	15,4

¹ Odnosi se na proračunski obuhvat opće države, tako da je TR-TE=B.9. Proračunski obuhvat - svi proračuni te proračunski i izvanproračunski korisnici u RH – utvrđen je u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika (RKP), koji je propisan Zakonom o proračunu, a pobliže razrađen odgovarajućim Pravilnikom.

² Primarna bilanca izračunava se kao (EDP B.9, stavka 8) plus (EDP D.41, stavka 9)

³ Pozitivan predznak označava jednokratne mjere za smanjenje manjka.

⁴ P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (osim D.91).

⁵ Uključujući one poreze koje prikuplja EU i uključujući prilagodbu za neprikupljene poreze i socijalne doprinose (D995), prema potrebi.

⁶ Uključuje novčane naknade (D.621 i D.624) te naknade u naravi (D.631) povezane uz naknade nezaposlenima.

⁷ D.29+D4 (osim D.41)+ D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8.

Izvor: DZS, MFIN

Tablica 2b. Projekcije bez promjena politike*

	2013. (razina, mlrd HRK)	2013. (% BDP-a)	2014. (% BDP-a)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)
1. Ukupni prihodi uz nepromjenjenu politiku	133,5	40,7	41,3	42,1	42,7	n.a
2. Ukupni rashodi uz nepromjenjenu politiku	151,1	46,0	47,1	47,0	46,4	n.a

* Projekcije se temelje na podacima iz veljače 2014. godine.

Izvor: DZS, MFIN

Tablica 2c. Iznosi koji trebaju biti izuzeti iz ciljane vrijednosti rashoda

	2013. (razina, mlrd HRK)	2013. (% BDP-a)	2014. (% BDP-a)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)
1. Rashodi za programe EU koji su u potpunosti pokriveni s prihodima iz fondova EU-a	1,7	0,5	1,2	1,4	2,1	2,9
2. Ciklički rashodi za naknade nezaposlenima	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
3. Učinak diskrecijskih mjera na strani prihoda	n.a.	n.a.	0,8	0,6	0,0	0,0
4. Povećanje prihoda regulirano zakonima	0,8	0,3	1,6	0,6	0,4	0,0

Izvor: DZS, MFIN

Tablica 4. Dug opće države

	ESA kod	2013. (% BDP-a)	2014. (% BDP-a)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)
1. Razina ukupnog duga¹		67,1	71,7	71,0	71,2	71,2
2. Promjena ukupnog duga		11,2	4,6	-0,7	0,2	0,0
Doprinosi promjeni ukupnog duga						
3. Primarna bilanca²		1,9	0,8	-0,1	-1,0	-1,3
4. Rashodi za kamate³	EDP D.41	3,1	3,5	3,7	3,8	3,7
5. Usklađivanje stanja i tijeka		6,3	0,3	-4,2	-2,5	-2,5
<i>od čega:</i>						
- Razlike obračunskog i novčanog principa ⁴						
- Neto akumulacija financijske imovine ⁵		3,0	2,5	0,6	0,6	0,3
<i>od čega:</i>						
- Privatizacijski prihodi		0,1	0,6	0,6	0,6	0,3
- Efekti promjene vrijednosti i ostali ⁶ *		3,0	1,9			
p.m.: Implicitna kamatna stopa na dug⁷		5,4	5,3	5,3	5,5	5,4
Ostale relevantne varijable						
6. Likvidna financijska imovina ⁸						
7. Neto financijski dug (7=1-6)		67,1	71,7	71,0	71,2	71,2
8. Amortizacija duga (postojeće obveznice) od kraja prethodne godine						
9. Postotak duga denominiran u stranoj valuti						
10. Prosječno dospijeće				-	-	-

* Iznos u 2013. odnosi se na obveznicu izdanu na američkom tržištu kapitala u studenom 2013. i to za potrebe financiranje u 2014. godini. Iznos u 2014. odnosi se na planirano izdanje obveznica za potrebe financiranja u 2015. godini.

¹ Kao što je definirano u Regulativi 479/2009 (ne prema ESA konceptu).

² Cf. stavka 10 u Tablici 2.

³ Cf. stavka 9 u Tablici 2.

⁴ Razlike koje se odnose na rashode za kamate, ostale rashode i prihode mogu biti pobliže objašnjeni prema potrebi ili u slučaju da je omjer duga u BDP-u iznad referentne vrijednosti.

⁵ Likvidna imovina, vladini vrijednosni papiri, imovina u trećim državama, javna poduzeća i razlika između imovine koja kotira i one koja ne kotira mogu biti pobliže objašnjeni prema potrebi ili u slučaju da je omjer duga u BDP-u iznad referentne vrijednosti.

⁶ Promjene izazvane kretanjima deviznog tečaja i operacijama na sekundarnom tržištu mogu biti pobliže objašnjeni prema potrebi ili u slučaju da je omjer duga u BDP-u iznad referentne vrijednosti.

⁷ Procijenjeno prema rashodima za kamate podijeljeno sa stanjem duga prethodne godine.

⁸ AF1, AF2, AF3 (konsolidirano prema tržišnoj vrijednosti), AF5 (ako kotira na burzi; uključujući udjele u uzajamnim fondovima).

Izvor: DZS, MFIN

Tablica 5: Ciklička kretanja

	ESA kod	2013. (% BDP-a)	2014. (% BDP-a)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)
1. Realni rast BDP-a (%)		-1,0	0,0	1,2	1,3	1,5
2. Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države	EDP B.9	-4,9	-4,4	-3,5	-2,7	-2,5
3. Rashodi za kamate	EDP D.41	3,1	3,5	3,7	3,8	3,7
4. Jednokratne i druge privremene mjere¹		0,0	0,8	0,6	0,0	0,0
5. Potencijalni rast BDP-a (%)		-0,3	-0,1	0,4	0,7	0,9
doprinosi:						
- rad		-0,7	-0,7	-0,3	-0,1	0,0
- kapital		0,3	0,4	0,5	0,5	0,5
- ukupna proizvodnost faktora		0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
6. Jaz domaćeg proizvoda		-2,8	-2,7	-2,0	-1,4	-0,8
7. Ciklička komponenta proračuna		-1,2	-1,1	-0,9	-0,6	-0,3
8. Ciklički prilagođen saldo (2 - 7)		-3,7	-3,2	-2,7	-2,1	-2,1
9. Ciklički prilagođen primarni saldo (8 + 3)		-0,7	0,3	1,0	1,6	1,6
10. Strukturni saldo (8 - 4)		-3,7	-4,1	-3,3	-2,1	-2,1

¹ Pozitivan predznak označava jednokratnu mjeru koja smanjuje manjak.

Izvor: DZS, MFIN

Tablica 6. Odstupanje od prethodnog programa*

	ESA kod	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Realni rast BDP-a (%)						
Prethodni program		0,7	2,4	3,5	3,5	n.a.
Tekući program		-1,0	0,0	1,2	1,3	1,5
Razlika		-1,7	-2,3	-2,3	-2,2	n.a.
Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države (% BDP-a)						
	EDP B.9					
Prethodni program		-3,6	-3,4	-3,1	-2,6	n.a.
Tekući program		-5,4	-4,2	-3,2	-2,4	-2,2
Razlika		-1,8	-0,7	0,0	0,2	n.a.
Bruto javni dug (% BDP-a)						
Prethodni program		56,2	57,5	57,5	57,0	n.a.
Tekući program		67,1	71,7	71,0	71,2	71,2
Razlika		10,9	14,2	13,5	14,3	n.a.

*Prethodni program je Ekonomski program Republike Hrvatske za razdoblje 2013. - 2016.

Izvor: DZS, MFIN

Tablica 7a. Potencijalne obveze

	2013. (% BDP-a)	2014. (% BDP-a)
Državna jamstva	16,4	n.a.
<i>Od čega: povezano s financijskim sektorom</i>	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Tablica 8. Osnovne pretpostavke

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Kratkoročne kamatne stope (godišnji prosjek)	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Dugoročne kamatne stope (godišnji prosjek)	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Devizni tečaj USD/EUR (godišnji prosjek) (zemlje eurozone i ERM II)	1,33	1,36	1,36	1,36	1,36
Nominalni efektivni devizni tečaj (za zemlje izvan eurozone ili ERM II)	0,9	0,3	0,0	0,0	0,0
Devizni tečaj vis-vis the € (godišnji prosjek)	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6
Rast svjetskog BDP-a, isključujući EU	3,6	4,1	4,4	n.a.	n.a
Rast BDP-a EU	0,1	1,6	2,0	n.a.	n.a
Rast relevantnih inozemnih tržišta	1,4	4,1	5,6	5,8	5,9
Obujam svjetskog uvoza	2,5	4,9	6,0	n.a.	n.a
Cijene nafte (Brent, USD po barelu)	108,8	104,1	99,6	94,6	91,5

Izvor: EK, MMF, MFIN