



REPUBLIKA HRVATSKA

PROGRAM KONVERGENCIJE
REPUBLIKE HRVATSKE
ZA RAZDOBLJE 2015. – 2018.

Travanj 2015.

Predgovor

Vlada Republike Hrvatske je na sjednici 30. travnja 2015. godine prihvatila Program konvergencije Republike Hrvatske za 2015. godinu. Ovo je drugi 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 također je i dokument kojim se istovremeno izvješćuje o naporima koje poduzima RH u svrhu ispunjavanja preporuka Vijeća EU u okviru procedure prekomjernog proračunskog manjka. Dokument je izradilo Ministarstvo financija u suradnji s Hrvatskom narodnom bankom.

Sadržaj

Predgovor	I
Sadržaj	II
Popis tablica	III
Popis grafikona	III
1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE	4
2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA	6
2.1. Tekuća makroekonomska kretanja	6
2.2. Srednjoročni makroekonomski scenarij	9
2.3. Rizici makroekonomskih projekcija	14
3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG	16
3.1. Fiskalna politika	16
3.2. Izvršavanje proračuna u 2014. godini	17
3.3. Mjere za rješavanje prekomjernog proračunskog manjka	19
3.3.1. Strukturne mjere u 2015. godini	22
3.3.2. Strukturne mjere u 2016. godini	29
3.4. Proračun opće države u 2015. godini	32
3.5. Srednjoročni proračunski okvir (2016. – 2018.)	36
3.6. Procjena ciklički prilagođenog proračunskog salda	37
3.7. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava	38
4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM	42
4.1. Fiskalni rizici i testovi osjetljivosti kretanja javnog duga	42
4.2. Usporedba s prethodnim Programom	43
5. ODRŽIVOST JAVNIH FINACIJA	45
6. KVALITETA JAVNIH FINACIJA	52
7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA	60
7.1. Izmjene i dopune Zakona o proračunu	60
7.2. Prijedlog Zakona o fiskalnoj odgovornosti	64
7.3. Fiskalna statistika	66
PRILOZI	73

Popis tablica

<i>Tablica 3.1. Strukturne mjere za smanjenje prekomjernog proračunskog manjka</i>	20
<i>Tablica 3.2. Preporuke Vijeća za korekciju prekomjernog manjka</i>	21
<i>Tablica 3.3. Fiskalne projekcije - Preporuke Vijeća EU u potpunosti usvojene i ugrađene u fiskalne projekcije RH</i>	21
<i>Tablica 3.4. Pregled dospijuća obveznica RH u razdoblju 2015. – 2018.</i>	40
<i>Tablica 3.5. Projekcija kretanja javnog duga</i>	41
<i>Tablica 4.1. Usporedba prihoda, rashoda i neto pozajmljivanja/zaduživanja opće države</i>	44
<i>Tablica 5.1. Rashodi za mirovine i mirovinski doprinosi u razdoblju 2013. - 2060. (% BDP-a)</i>	50
<i>Tablica 5.2. Rashodi I. mirovinskog stupa u razdoblju 2013. - 2060. (% BDP-a)</i>	51
<i>Tablica 7.1. Godišnji financijski izvještaji i rokovi predaje</i>	69

Popis grafikona

<i>Grafikon 3.1. Kretanje i struktura javnog duga</i>	39
<i>Grafikon 4.1. Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima</i>	43
<i>Grafikon 5.1. Udio starije populacije (65+) u ukupnoj populaciji</i>	45
<i>Grafikon 5.2. Očekivano trajanje života pri rođenju, žene (u godinama)</i>	45
<i>Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci (u godinama)</i>	46
<i>Grafikon 5.4. Usporedba dobne i spolne strukture stanovništva</i>	46
<i>Grafikon 5.5. Projekcija broja zaposlenih (osiguranici) i broja umirovljenika u razdoblju 2013. – 2060.</i>	47
<i>Grafikon 5.6. Potrošnja za zdravstvo (kao % BDP-a)</i>	48
<i>Grafikon 5.7. Potrošnja za dugotrajnu skrb (kao % BDP-a)</i>	49

1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE

Cilj ekonomske politike Vlade Republike Hrvatske je pokretanje održivog rasta nakon dugogodišnje recesije. Za razliku od rasta prije krize koji se temeljio na velikom zaduživanju radi povećanja osobne potrošnje i ulaganja u nekretnine, novi model dugoročno održivog rasta treba se temeljiti na izvozu i povezanim investicijama u proizvodnju. Glavna zadaća Vlade u tom cilju je provedba strukturnih reformi usmjerenih poboljšanju poslovnog okruženja, a koje su opisane u Nacionalnom programu reformi. Manevarski prostor makroekonomskih politika je ograničen. Monetarna politika ograničena je visokim stupnjem eurizacije i slabim kreditnim kanalom, dok je fiskalna politika uslijed dugotrajne recesije iscrpila prostor za protuciklično djelovanje. Štoviše, uslijed naraslog javnog duga, nužna je brza fiskalna konsolidacija.

Očekuje se da će u ovoj godini hrvatsko gospodarstvo izaći iz šestogodišnje recesije tijekom koje je realni domaći bruto proizvod smanjen za preko 12%. Ekonomski oporavak temeljit će se na rastu izvoza te s njim povezanih investicija u proizvodnju. Osobna potrošnja, nakon inicijalnog pozitivnog impulsa poreznog rasterećenja dohotka od rada, trebala bi nastaviti rasti na temelju rasta proizvodnje i dohodaka u izvoznim djelatnostima. Državna potrošnja će, zbog potrebe fiskalne konsolidacije, u srednjoročnom razdoblju davati negativni doprinos rastu. To se djelomično odnosi i na investicije javnog sektora koje će također rasti sporije od prethodno planiranog i to prvenstveno kroz korištenje EU fondova.

Veliki problem za ekonomsku politiku i fiskalnu konsolidaciju predstavlja deflacija. Vanjski šokovi, uzrokovani posebice padom cijena nafte i drugih sirovina, kao i slaba domaća potražnja utjecali su da je krajem 2014. godine zabilježen pad potrošačkih cijena na međugodišnjoj razini. Unatoč povećanju trošarina na duhan i naftne derivate, očekuje se da će idućih nekoliko godina zbog slabijeg rasta cijena u okruženju, ali i slabije domaće agregatne potražnje, nastaviti razdoblje razmjerno niske inflacije. Reforma javne uprave također će negativno djelovati na deflator državne potrošnje. Stoga se očekuje i slab rast deflatora BDP-a, što uz slab oporavak realnog rasta utječe na razmjerno spor rast nominalnog bruto domaćeg proizvoda. Ovakve okolnosti otežavaju provedbu fiskalne konsolidacije i financiranje poraslog javnog duga. Stoga fiskalna konsolidacija mora biti usmjerena na smanjenje nominalnih iznosa rashoda.

Okvir fiskalne konsolidacije određen je preporukama Vijeća ministara EU za rješavanje stanja prekomjernog proračunskog manjka usvojenim u siječnju 2014. godine. Prema donesenim Preporukama, od Hrvatske je zatraženo donošenje mjera fiskalne konsolidacije od 2,3% BDP-a u 2014. te po 1% BDP-a u svakoj od iduće dvije godine. Vlada RH je tijekom prethodne godine ostvarila strukturni napor koji premašuje zahtjeve iz preporuka Vijeća, a nastavak snažne fiskalne konsolidacije i iznad traženih mjera očekuje se u idućem razdoblju.

Mjere fiskalne konsolidacije u idućem razdoblju imaju naglasak na rashodnoj strani proračuna. Smanjenje potrošnje državnog proračuna planirano je u proračunu za razdoblje 2015. - 2017. na većini glavnih kategorija rashoda. Mjerama Vlade RH iz travnju 2015. godine dodatno su smanjeni proračunski rashodi. Velike uštede očekuju se i kod javnih trgovačkih društava u sektoru države kroz ubrzano restrukturiranje te smanjenje planiranih investicija.

Usprkos donesenim mjerama, manjak opće države mjeren prema Europskom sustavu nacionalnih računa (ESA 2010) u 2014. godini iznosio je 5,7%, što je znatno više od prethodno očekivanog. Više je razloga koji to objašnjavaju. Prvi razlog se odnosi na materijalizaciju negativnih rizika te slabije ostvarenje ekonomskog rasta, a time i manjih proračunskih prihoda od prethodno očekivanih. Drugi razlog je uključenje nekih infrastrukturnih javnih poduzeća i projekata javno privatnog partnerstva u sektor države, te preuzimanje jamčenog duga poduzeća HŽ Cargo po trećem pozivu. Konačno, prema ESA-i 2010 prihodi od prebacivanja sredstava iz drugog u prvi mirovinski stup su isključeni.

Opisane okolnosti objašnjavaju razloge zbog kojih će očekivano zadovoljenje nominalnih uvjeta iz Pakta o stabilnosti i rastu uslijediti godinu dana kasnije od planiranog. Usprkos tome, Vlada RH odlučno provodi i provodit će niz mjera u svrhu rješavanja prekomjernog proračunskog manjka, detaljno opisane u nastavku dokumenta.

U tijeku je i provedba reforme procesa proračunskog planiranja i nadzora nad rashodima. Unaprijeđen je proces makroekonomskog planiranja i predviđene su mjere koje ograničavaju značajna odstupanja makroekonomskih projekcija u odnosu na projekcije Europske komisije. Provodi se i prelazak na planiranje prema ESA 2010 sustavu. U svrhu učinkovitije kontrole nad rashodima sva javna poduzeća u sektoru države bit će uključena u izvanproračunske korisnike od 2016. Radi pojačane transparentnosti od proračuna za 2016. godinu bit će razlučeni rashodi za postojeće projekte i politike od rashoda novih projekata i politika. Konačno, prilikom donošenja idućih proračuna, uz detaljni plan prema nacionalnoj metodologiji, bit će potrebno prikazati i proračun opće države prema metodologiji ESA 2010. To zahtijeva unaprjeđenje procesa procjene učinka ekonomske politike na kategorije izvan nacionalne metodologije.

Uz unaprjeđenje procesa planiranja, znatno se pojačava i funkcija nadzora nad rashodima. Prije svega se to odnosi na nova pravila o fiskalnoj odgovornosti. Također se osnažuje funkcija Državne revizije u smislu sankcioniranja nepostupanja po njihovim preporukama. Konačno, odobrenje daljnjih državnih jamstava javnim trgovačkim društvima snažno će se vezati uz procese restrukturiranja.

2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA

2.1. Tekuća makroekonomska kretanja

Tijekom 2014. godine nastavljena su recesijska kretanja u domaćem gospodarstvu šestu godinu zaredom. Bruto domaći proizvod je ostvario realno smanjenje od 0,4% u 2014. godini, što je usporavanje pada od 0,5 postotnih bodova u odnosu na 2013¹. Domaća potražnja nastavila je smanjenje u 2014. godini, dok je neto inozemna potražnja pozitivno djelovala na kretanje bruto domaćeg proizvoda. Najveći negativan doprinos smanjenju bruto domaćeg proizvoda u 2014. godini došao je od uvoza roba i usluga koji je zabilježio međugodišnji rast od 3,0%. Obzirom na pad domaće potražnje, proizlazi kako je rast uvoza u 2014. godini bio vezan uz izvoz. Osim uvoza, negativno su na kretanje gospodarske aktivnosti djelovale sve komponente domaće potražnje. Bruto investicije u fiksni kapital zabilježile su realni pad od 4,0%. Potrošnja kućanstava zabilježila je realno smanjenje od 0,7% u 2014. godini, pod utjecajem nastavka nepovoljnih kretanja na tržištu rada te razduživanja kućanstava. Ograničena mjerama fiskalne konsolidacije, potrošnja države zabilježila je realno smanjenje od 1,9%, što je snažniji pad nego prethodnih godina. Izvoz roba i usluga zabilježio je snažan rast u 2014. godini (+6,3%), pod utjecajem jačanja inozemne potražnje, pozitivnih učinaka pristupanja EU, ali dijelom i učinaka metodoloških izmjena u statistici robne razmjene.² Rast izvoza u 2014. godini nadmašio je rast inozemne potražnje, što je rezultiralo povećanjem udjela Hrvatske na relevantnim izvoznim tržištima. Rast izvoza u 2014. prvenstveno je posljedica povećanog izvoza roba (realni rast od 11,1%), dok je izvoz usluga zabilježio realni rast od 1,8%. Obračun bruto domaćeg proizvoda s proizvodne strane pokazuje da je u 2014. godini realnom smanjenju bruto dodane vrijednosti najviše pridonijelo realno smanjenje bruto dodane vrijednosti u građevinarstvu, koje bilježi negativne stope promjene od početka recesije. S druge strane, prerađivačka industrija je, nakon pet uzastopnih godina pada, zabilježila realni rast bruto dodane vrijednosti u 2014. godini (+3,3%), čime je dala najznačajniji pozitivan doprinos promjeni ukupne bruto dodane vrijednosti. Osim toga, realni rast bruto dodane vrijednosti od 0,5% zabilježen je i kod trgovine na veliko i na malo, prijevoza i skladištenja, smještaja, pripreme i usluživanja hrane.

Prošlogodišnjim Programom konvergencije projicirana je stagnacija realne ekonomske aktivnosti u 2014. godini. Najveća odstupanja prošlogodišnjih projekcija i ostvarenja zabilježena su kod bruto investicija u fiksni kapital i međunarodne razmjene. Prošlogodišnjim Programom predviđen je realni rast bruto investicija u fiksni kapital od 1,9%, a ostvaren je njihov pad od 4,0%, što je posljedica neostvarivanja investicija šireg javnog sektora u planiranom obujmu, što se i navodilo kao negativan rizik ostvarenju projekcija, ali i nešto slabijeg ostvarenja privatnih investicija od očekivanog. Odstupanja ostvarenja izvoza i uvoza roba i usluga od njihovih prošlogodišnjih projekcija u najvećoj su mjeri posljedica metodoloških promjena u statistici nacionalnih računa budući da je nakon završetka Programa konvergencije, odnosno u rujnu 2014. godine, uvedena metodologija ESA 2010. što je rezultiralo znatnim korekcijama kategorija međunarodne razmjene. Državna potrošnja ostvarila

¹ Podaci o bruto domaćem proizvodu za 2013. i 2014. godinu su preliminarni.

² Nova metodologija robne razmjene uvedena s pristupanjem Hrvatske EU, zbog međudnosa između Intrastat i Extrastat sustava prikupljanja podataka, dovodi do uvećanja robne razmjene za učinak quasi tranzita te posljedično distorzije u seriji godišnje promjene robne razmjene u prvoj i drugoj godini članstva u EU.

je nešto snažniji pad nego što je bilo predviđeno, dok je potrošnja kućanstava ostvarena na približnoj razini kao što je bilo projicirano.

Izostanak gospodarskog rasta nepovoljno se odrazio na kretanje zaposlenosti u 2014. godini. Prema administrativnim podacima, prosječan broj ukupno zaposlenih smanjen je 1,6% u 2014. godini te 1,3% u prva dva mjeseca 2015. godine na međugodišnjoj razini. Prosječna stopa registrirane nezaposlenosti smanjena je s 20,2% u 2013. na 19,6% u 2014. godini, kao posljedica snažnijeg relativnog pada broja registriranih nezaposlenih³ od pada radne snage. Prosječne plaće su tijekom 2014. zabilježile tek blagi nominalni rast, a zbog negativne stope inflacije, zabilježen je i blagi realni rast plaća. Tako je prosječna mjesečna bruto plaća zaposlenih u pravnim osobama realno povećana 0,4% u usporedbi s 2013., a prosječna mjesečna isplaćena neto plaća 0,5%. Međutim, izmjene Zakona o porezu na dohodak početkom 2015. godine⁴ dovele su do znatnog ubrzanja realnog međugodišnjeg rasta neto plaća u razdoblju od prosinca 2014. do veljače 2015. godine.

Prosječna godišnja stopa inflacije potrošačkih cijena usporena je s 2,2% u 2013. na -0,2% u 2014. Takva kretanja odražavala su ponajviše prelijevanje smanjenja cijena sirovina na svjetskom tržištu na domaće potrošačke cijene, pri čemu je osobito izražen bio pad cijena prehrambenih sirovina. Pritisak na smanjenje ukupne godišnje inflacije vršile su ponajviše cijene prehrambenih proizvoda, koje u košarici za izračun indeksa potrošačkih cijena imaju znatan udio od 26,7%. U posljednjem tromjesečju 2014. taj je pritisak oslabio, a ojačao je deflatorni pritisak zbog smanjenja cijena naftnih derivata uslijed snažnog pada cijena sirove nafte na svjetskom tržištu. Slaba inozemna i domaća gospodarska aktivnost i niska temeljna inflacija u europodručju također su, ali nešto manje, pridonijele smanjenju inflacije u 2014. Odsustvo domaćih troškovnih pritisaka dodatni je činitelj koji je pridonosio ostvarivanju niske inflacije. Početkom 2015. godine nastavljeni su deflatorni pritisci u gospodarstvu. Međugodišnji pad potrošačkih cijena iznosio je 0,4% u prva tri mjeseca 2015., čemu je najviše pridonijelo smanjenje cijena energije.

Projekcije iz prošlogodišnjeg Programa konvergencije ukazivale su na pozitivnu stopu inflacije od 0,6% u 2014. godini. Ostvarenje niže stope inflacije od projicirane prvenstveno je posljedica znatno snažnijeg pada cijena sirovina na svjetskom tržištu od očekivanog.

Prema preliminarnim podacima, višak tekućeg računa platne bilance⁵ smanjen je s 0,8% BDP-a u 2013. na 0,7% BDP-a u 2014. godini. Na saldo tekućeg računa u 2014. nepovoljno je djelovalo pogoršanje salda na računima primarnog i, u nešto manjoj mjeri, sekundarnog dohotka. Povećanje manjka na računu primarnog dohotka poglavito je rezultat povećanja dobiti trgovačkih društava u inozemnom vlasništvu, a osim toga, povećali su se ukupni kamatni troškovi inozemnog financiranja. Slabije korištenje sredstava iz EU fondova od uplata u EU proračun glavni je činitelj smanjenja pozitivnog salda na računu sekundarnog dohotka⁶. Za razliku od toga, pozitivno je na saldo tekućeg

³ Ukupan broj registriranih nezaposlenih počeo je opadati na međugodišnjoj razini od travnja 2014., a taj trend zadržao se do kraja godine. Međutim, spomenuto smanjenje nezaposlenosti popraćeno je povećanjem broja osoba brisanih iz evidencije HZZ-a zbog nepridržavanja zakonskih odredbi.

⁴ Detaljnije o izmjenama Zakona o porezu na dohodak vidjeti u poglavlju 3.3.1. Strukturne mjere u 2015. godini.

⁵ Platna bilanca temelji se na 6. izdanju Priručnika za sastavljanje platne bilance i stanja međunarodnih ulaganja te sektorskoj klasifikaciji institucionalnih jedinica u skladu sa standardom ESA 2010.

⁶ U platnobilančnoj statistici sredstva iz EU fondova raspoređuju se na račun sekundarnog dohotka ili kapitalni račun tek kada se doznače krajnjim korisnicima. Sredstva koja su primljena ali nisu raspoređena krajnjim

računa utjecao rast neto izvoza usluga, što se prije svega odnosi na povećanje prihoda od usluga pruženih u turizmu, te smanjenje manjka u robnoj razmjeni uslijed snažnijeg rasta izvoza od uvoza. Tokove kapitala s inozemstvom (isključujući promjenu međunarodnih pričuva) u 2014. obilježio je neto rast sredstava, odnosno neto odljev kapitala u iznosu od 0,3 milijarde EUR. Rezultat je to ponajprije zamjetnog poboljšanja neto dužničke pozicije kreditnih institucija. Neto obveze države su se povećale, ali u manjoj mjeri nego prethodne godine. Kod inozemnih izravnih ulaganja zabilježen je veći neto priljev, odnosno rast neto obveza, nego u prethodnoj godini, čemu su najviše pridonijele zadržane zarade, posebno na strani obveza.

Međunarodne pričuve su na kraju 2014. iznosile 12,7 milijardi EUR ili za 1,7% manje nego na kraju prethodne godine. Smanjenje pričuva posljedica je pada deviznog depozita države kod središnje banke i neto prodaje deviza HNB-a. Nepovoljna kretanja dijelom su ublažena ostvarenim zaradama od njihovog ulaganja te pozitivnim tečajnim razlikama, uslijed jačanja američkog dolara prema euru. U prva dva mjeseca 2015. godine bruto međunarodne pričuve su se blago povećale i na kraju veljače iznosile 12,8 milijardi EUR.

Pokazatelji cjenovne i troškovne konkurentnosti hrvatskog izvoza su se poboljšali u 2014. u odnosu na prethodnu godinu, zbog relativno povoljnijeg kretanja cijena odnosno troškova u usporedbi s glavnim trgovinskim partnerima. Pritom su realni efektivni tečajevi kune uz potrošačke i proizvođačke cijene oslabili u 2014. u prosjeku za 1,1%, dok su realni efektivni tečajevi kune uz jedinične troškove rada u ukupnom gospodarstvu i prerađivačkoj industriji deprecirali za 1,4% odnosno 4,2%.

Tečaj kune prema euru bio je stabilan u 2014. s povremenim kolebanjima koja su bila slabije izražena nego u prethodnoj godini. Nominalni dnevni tečaj kune prema euru kretao se tijekom 2014. godine u uskom rasponu od -0,9% do 0,6% oko prosječnog godišnjeg tečaja koji je iznosio 7,63 EUR/HRK te je bio za 0,7% slabiji nego u 2013. Osnovni instrument monetarne i tečajne politike i u 2014. godini bile su devizne transakcije središnje banke, kojima je ostvarena neto prodaja deviza od 0,2 milijarde EUR, čime je povučeno 1,6 milijardi kuna primarnog novca. U strukturi deviznih transakcija u 2014. godini, otkup deviza se odnosio na transakcije sa središnjom državom (devize pristigle temeljem inozemnog zaduživanja), dok se prodaja deviza odnosila na intervenciju na deviznom tržištu u svrhu zaustavljanja deprecijacijskih pritisaka u veljači 2014. te u većoj mjeri na transakcije s Europskom komisijom. Slični su trendovi nastavljeni i početkom 2015. U siječnju i veljači 2015. godine HNB je u dvije devizne intervencije, s ciljem ublažavanja deprecijacijskih pritisaka, prodao poslovnim bankama ukupno 0,5 milijardi EUR. S druge strane, do sredine ožujka HNB je od središnje države otkupio 0,8 milijardi EUR deviza pristiglih od izdavanja deviznih trezorskih zapisa na domaćem tržištu te obveznice na međunarodnom tržištu.

Unatoč visokoj likvidnosti monetarnog sustava, kretanje monetarnih i kreditnih agregata u 2014. nastavilo je odražavati negativna kretanja u realnom sektoru gospodarstva. Neto inozemna aktiva monetarnog sustava zamjetno se povećala uslijed poboljšanja inozemne pozicije kreditnih institucija kod kojih je razduživanje u inozemstvu bilo izraženije nego prethodne godine. Neto domaća aktiva sustava zabilježila je umjereno smanjenje, pri čemu su se u njejoj strukturi povećali plasmani središnjoj državi, dok su se plasmani ostalim sektorima (isključujući tečajne promjene) smanjili za

korisnicima evidentiraju se samo na financijskome računu. Uzmu li se u obzir ukupno primljena sredstva, a ne samo ona raspoređena krajnjim korisnicima, ukupan neto učinak transakcija s EU je u 2014. bio pozitivan.

3,0%. Nakon rasta u prethodnoj godini, kod poduzeća je u 2014. zabilježeno zamjetno smanjenje domaćih plasmana (4,0%), dok se sektor stanovništvo nastavio razduživati šestu godinu u nizu (-1,6%). Ostvarene promjene neto domaće i neto inozemne aktive rezultirale su porastom ukupnih likvidnih sredstava (M4) za 2,8%, odnosno 2,0% isključujući utjecaj tečaja. U prva dva mjeseca 2015. ostvaren je značajan rast neto potraživanja od središnje države i blagi prirast plasmana poduzećima, dok se razduživanje stanovništva nastavilo.

2.2. Srednjoročni makroekonomski scenarij

Makroekonomske projekcije temelje se na dostupnim statističkim pokazateljima objavljenim do sredine travnja 2015. godine. Inozemne pretpostavke, poput kretanja inozemnih tečajeva, cjenovnih kretanja te, općenito, svjetskih ekonomskih kretanja, ali i domaća demografska kretanja u srednjem roku, preuzeti su iz posljednjih dostupnih dokumenata Europske komisije⁷ i Međunarodnog monetarnog fonda⁸. Međunarodno okruženje će u srednjem roku karakterizirati razmjerno povoljna makroekonomska kretanja. Uspoređujući posljednje projekcije Europske komisije iz veljače 2015. s prethodnim projekcijama, ističe se neznatna pozitivna korekcija rasta bruto domaćeg proizvoda EU u svim godinama projekcijskog razdoblja te blaga korekcija naniže rasta hrvatskih izvoznih tržišta u 2015., pri čemu u skupini najvažnijih hrvatskih izvoznih odredišta prevladavaju pozitivne korekcije kako gospodarskog rasta tako i uvoza roba i usluga.

U 2015. godini očekuje se zaustavljanje šestogodišnjeg trenda realnog međugodišnjeg smanjenja bruto domaćeg proizvoda uz blagi rast gospodarske aktivnosti od 0,4%. Rast bruto domaćeg proizvoda bit će rezultat pozitivnog doprinosa neto inozemne potražnje (neto izvoza). S druge strane, doprinos domaće potražnje rastu bruto domaćeg proizvoda bit će blago negativan, a doprinos kategorije promjena zaliha neutralan. Sličan trend prisutan je i posljednjih godina s time da treba naglasiti kako se u 2015. godini radi o skromnim apsolutnim iznosima doprinosa rastu. Promatrajući pojedinačne sastavnice bruto domaćeg proizvoda s rashodne strane, vidljivo je kako povećanje gospodarske aktivnosti u 2015. počiva na rastu izvoza roba i usluga u uvjetima blagog ubrzanja rasta inozemne potražnje. Blago pozitivan doprinos rastu doći će i od strane potrošnje kućanstava, pri čemu kao pozitivan utjecaj valja izdvojiti zakonske izmjene u oporezivanju dohotka. Sve ostale sastavnice s rashodne strane zabilježit će negativne doprinose rastu bruto domaćeg proizvoda, pri čemu se ističe negativan doprinos uvoza roba i usluga.

⁷ „Europske ekonomske projekcije – Zima 2015.“ iz veljače 2015. godine te pretpostavke „Europskih ekonomskih projekcija - Proljeće 2015“.

⁸ World Economic Outlook iz travnja 2015.

Tablica 1: Makroekonomski okvir u razdoblju 2014. – 2018.

	2014.	Projekcija 2015.	Projekcija 2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.
BDP, tekuće cijene, mil. HRK	328.927	330.683	336.477	344.092	353.967
BDP, realni rast (%)	-0,4	0,4	1,0	1,2	1,5
Potrošnja kućanstava	-0,7	0,5	0,3	0,5	1,1
Državna potrošnja	-1,9	-1,2	-1,4	-1,0	-0,6
Bruto investicije u fiksni kapital	-4,0	-1,3	1,8	3,2	3,6
Izvoz roba i usluga	6,3	3,7	4,6	4,8	4,8
Uvoz roba i usluga	3,0	2,8	4,0	4,5	5,0
Doprinosi rastu BDP-a (postotni bodovi)					
Potrošnja kućanstava	-0,4	0,3	0,2	0,3	0,6
Državna potrošnja	-0,4	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
Bruto investicije u fiksni kapital	-0,8	-0,2	0,3	0,6	0,7
Promjena zaliha	-0,2	0,0	0,2	0,2	0,1
Izvoz roba i usluga	2,7	1,7	2,2	2,3	2,5
Uvoz roba i usluga	-1,3	-1,2	-1,8	-2,1	-2,4
Deflator BDP-a, rast (%)	0,0	0,2	0,8	1,1	1,4
Indeks potrošačkih cijena, rast (%)	-0,2	0,1	1,1	1,3	1,4
Zaposlenost, rast (%)*	-0,7	-0,2	0,1	0,8	1,3
Stopa nezaposlenosti (ILO)	17,3	17,1	16,8	15,9	14,3

* Domaći koncept definicije nacionalnih računa

Izvor: Državni zavod za statistiku, Eurostat, Ministarstvo financija

U 2016. projiciran je realni rast bruto domaćeg proizvoda od 1,0% koji će u narednim godinama ubrzati na 1,2% i 1,5%. Glavni pokretač gospodarskog rasta u razdoblju 2016. – 2018. bit će izvoz roba i usluga, za razliku od projekcija iz prošlogodišnjeg Programa konvergencije kada su to u većini godina bile bruto investicije u fiksni kapital, u skladu s očekivanim snažnim rastom investicija javnih poduzeća. Međutim, izvor rasta u zadnje dvije godine promatranog razdoblja bit će opet domaća potražnja, unatoč tome što je ista ograničena visokom relativnom zaduženošću domaćih sektora, snažnim i produženim poremećajima na tržištu rada te skromnim ugrađenim očekivanjima u pogledu dinamike gospodarskog oporavka. Naime, znatan negativan doprinos rastu kroz čitavo promatrano razdoblje dolaziti će od uvoza roba i usluga, kao rezultat ubrzanja gospodarskog rasta uz uvećani stupanj uvozne ovisnosti u odnosu na pred-krizno razdoblje. Doprinos potrošnje kućanstava gospodarskom rastu ostat će potisnut do kraja srednjoročnog razdoblja kada će blago ojačati. Državnu potrošnju karakterizirat će blagi negativni doprinosi rastu kroz cijelo projekcijsko razdoblje kao rezultat nužne fiskalne konsolidacije u okviru Procedure prekomjernog proračunskog manjka. Značajniji doprinos investicijske potrošnje očekuje se u posljednje dvije godine, temeljen na rastu privatnih investicija potaknutim transferima iz EU fondova, dok će doprinos promjene zaliha imati tek neznatan utjecaj na rast izuzev 2016. i 2017. godine kada se očekuje blago pozitivan doprinos.

U čitavom srednjoročnom razdoblju, osim 2018., rast bruto domaćeg proizvoda bit će ograničen slabom dinamikom potrošnje kućanstava. No, unatoč tome, već u 2015. godini predviđa se kako će promjena potrošnje kućanstava poprimiti pozitivan predznak, čemu u prilog govore recentni visokofrekventni pokazatelji poput kretanja prometa od trgovine na malo u prva dva mjeseca. Na ovakvu projekciju presudan utjecaj imale su izmjene u sustavu oporezivanja dohotka uz ukupni procijenjeni utjecaj na raspoloživi dohodak kućanstava od 0,6% BDP-a, a što će dovesti do ubrzanja stope rasta neto plaća od preko 2 postotna boda. Međutim, povoljno djelovanje poreznih promjena

djelomično bi moglo biti poništeno zakonskim promjenama na lokalnoj razini, a ograničit će ga i umanjena sklonost potrošnji sektora kućanstava. Ipak, ovdje valja napomenuti kako se u 2015. godini očekuje da će intenzitet razduživanja kućanstava blago oslabiti, čemu u prilog govore i rezultati anketa o pouzdanju potrošača početkom godine. Tako će i odobreni potrošački krediti sektoru kućanstava u 2015. godini ponovo zabilježiti neznatan rast. Od mase plaća, kao i u manjoj mjeri od transfera stanovništvu i neto ostalih dohodaka, očekuje se pozitivan utjecaj na realno kretanje raspoloživog dohotka koji će zabilježiti umjereni rast. Prvenstveno će to biti rezultat povoljnog kretanja neto plaća unatoč tek neznatnom nominalnom rastu bruto plaća, dok će nepovoljan utjecaj na raspoloživi dohodak ponovo doći od pada zaposlenosti, čiji će intenzitet ipak biti smanjen u odnosu na protekle godine. Osim toga, dodatno će negativno na potrošnju kućanstava djelovati poremećaji s tečajem švicarskog franka, ali i deprecijacija kune prema drugim valutama. S druge strane, cjenovna će se kretanja vjerojatno ipak pozitivno odraziti na potrošnju kućanstava, a prvenstveno se ovo odnosi na pad cijena energenata. Tijekom 2016. godine očekuje se nastavak postupnog oporavka potrošačkog povjerenja potaknut boljim gospodarskim uvjetima općenito te promjenom trenda na tržištu rada, pa je u toj godini predviđen i početak dinamiziranja odobrenih potrošačkih kredita kućanstvima. Međutim, razduživanje sektora kućanstava kao i spor oporavak na tržištu rada i dalje će ograničavati potrošnju kućanstava. Nestat će povoljni bazni učinak poreznih promjena kao i pozitivan utjecaj od strane cjenovnih kretanja. Kao i u 2015. godini, negativan utjecaj na potrošnju kućanstava imat će fiskalna konsolidacija, a socijalne naknade također će u 2016. blago negativno doprinijeti njenom realnom rastu. U zadnje dvije godine projekcijskog razdoblja potrošnja kućanstava postupno će ubrzati. Međutim, tijekom cijelog promatranog razdoblja rast potrošnje kućanstava pratit će dinamiku njihovog raspoloživog dohotka, pri čemu će u prvoj i posljednjoj godini razdoblja rast raspoloživog dohotka biti i umjereni brži.

Kretanje državne potrošnje kroz čitavo projekcijsko razdoblje bit će određeno planiranom fiskalnom konsolidacijom. Tako se u prve tri godine projekcijskog razdoblja očekuju smanjenja državne potrošnje od nešto iznad 1% te nešto slabije smanjenje u 2018. Pritom se u svim godinama promatranog razdoblja realno smanjenje državne potrošnje prvenstveno temelji na doprinosu kategorije intermedijarne potrošnje, u skladu s nizom planiranih mjera usmjerenih ka racionalizaciji poslovanja javne uprave. Zatim slijede naknade zaposlenima čije će blago realno smanjenje, u skladu s projiciranim kretanjem zaposlenosti javnog sektora, biti najznačajnije u 2015. godini te postupno slabjeti prema kraju projekcijskog horizonta. S druge strane, što se tiče socijalnih naknada u naravi, njihovo blago realno smanjenje očekuje se samo u prvoj godini projekcijskog razdoblja temeljeno na određenim uštedama u sustavu zdravstva dok bi zatim ova kategorija trebala bilježiti nominalnu stagnaciju te neznatan doprinos realnoj promjeni državne potrošnje. Neznatan doprinos u suprotnom smjeru u svim godinama projekcijskog razdoblja, te nešto značajniji u posljednjoj, mogao bi doći od ostalih kategorija koje čine državnu potrošnju.

Oporavak investicija privatnog sektora bit će i dalje ograničen potrebom razduživanja te restrukturiranja kod brojnih subjekata, kao i niskim poslovnim optimizmom uslijed znatne razine neizvjesnosti vezane uz buduće kretanje agregatne potražnje. Osim toga, za mnoga poduzeća ostaju problematični izvori, ali i cijena zaduživanja, s obzirom na slabu sklonost ka preuzimanju rizika i posljedično stroge uvjete kreditiranja bankarskog sektora čija visoka likvidnost u proteklom razdoblju nije u većoj mjeri doprinijela poboljšanju likvidnosti u gospodarstvu niti poticanju ekonomske aktivnosti. S druge strane, javne će investicije biti ograničene procesom razduživanja kod mnogih javnih poduzeća, za koje se očekuje iznimno slaba dinamika investicijske aktivnosti tijekom cijelog

projekcijskog razdoblja, dok će bruto investicije u fiksni kapital od strane opće države kočiti potreba fiskalne konsolidacije u okviru procedure prekomjernog proračunskog manjka. S druge strane, znatan doprinos investicijskoj aktivnosti svih sektora kroz čitavo razdoblje, a posebice snažan zamah prema njegovom kraju, očekuje se od intenziviranja korištenja sredstava iz fondova EU. Temeljeno prvenstveno na investicijskoj aktivnosti opće države, u 2015. i 2016. godini očekuje se umjereno ubrzanje rasta investicija šireg javnog sektora, dok se za zadnje dvije godine predviđa njegovo usporavanje. U 2016. godini očekuje se početak oporavka privatne investicijske potrošnje te njezin blagi rast, dok se njegovo intenziviranje očekuje tek u posljednje dvije godine projekcijskog razdoblja. Predviđeno jačanje investicijske aktivnosti privatnog sektora prema kraju promatranog razdoblja temelji se na izraženijem oporavku domaće potražnje te jačanju inozemne potražnje, u uvjetima poboljšane poslovne klime, povoljnijih uvjeta financiranja te likvidnosti u gospodarstvu, kao i boljim rezultatima zakona usmjerenih ka poticanju investicijskih projekata i konkurentnosti, uz, kao što je spomenuto, znatan pozitivan doprinos EU fondova. Pri tome se početak oporavka građevinske djelatnosti očekuje tek u 2017. godini.

Izvoz roba i usluga bilježit će pozitivne stope rasta u cijelom razdoblju 2015. – 2018. te će, pojedinačno gledano, biti glavni generator gospodarskog rasta. Projekcija izvoza, osim na očekivanom jačanju inozemne potražnje za domaćim robama i uslugama, počiva i na pozitivnoj strukturnoj promjeni domaćeg izvoznog sektora potaknutoj prije svega pristupanjem zajedničkom tržištu EU. Naime, procjenjuje se kako je izvoz roba pristupanjem tržištu EU zabilježio povoljni učinak širenja baze u smislu zastupljenosti na emitivnim tržištima odnosno proširivanja kanala distribucije domaćih izvoznika. Osim toga, necjenovna konkurentnost domaćeg izvoza trebala bi biti poboljšana, pri čemu se prvenstveno misli na pozitivan učinak primjene deklaracija o porijeklu robe, a određeni pozitivan utjecaj na cjenovnu konkurentnost doći će, poglavito na početku promatranog razdoblja i od blage deprecijacije realnih efektivnih tečajeva. Spomenimo ovdje i kako se pokazalo da nije došlo do značajnog pada udjela na tržištima CEFTA-e kao što se ranije predviđalo. Najveći doprinos rastu inozemne potražnje doći će od jačanja uvoza Njemačke, koja ima i najveći udio u hrvatskom izvozu roba i usluga, te, u nešto manjoj mjeri, Slovenije, BiH i Italije. Zbog iznimno povoljnog ostvarenja izvoza roba i usluga u prethodnoj godini, od kojeg se velik dio odnosi na jednokratni efekt pristupanja EU, rast izvoza će znatno usporiti tijekom 2015. godine, dok će se u narednim godinama bilježiti njegovo postupno ubrzanje. Za razliku od prethodne tri godine, kada je došlo do povećanja udjela Hrvatske na njenim izvoznim tržištima, u narednim godinama kretanja će ponovno biti suprotna. Naime, očekuje se da će u čitavom projekcijskom razdoblju rast domaćeg izvoza biti slabiji od rasta inozemne potražnje, pri čemu će ovaj jaz biti najmanji u 2015. godini, dok će posljedični pad tržišnog udjela biti najizraženiji u 2016., ali i tada će godišnji gubitak udjela na relevantnim emitivnim tržištima zemalja vanjskotrgovinskih partnera biti znatno ispod predkriznih postotaka. Napomenimo još i kako će rast izvoza roba kroz čitavo razdoblje izuzev 2015. znatno premašivati rast izvoza usluga koji će ostvariti stabilna povećanja.

Kretanje uvoza roba i usluga u srednjoročnom razdoblju bit će određeno rastom finalne potražnje koji će postupno ubrzavati u skladu s gospodarskim oporavkom. Pri tome napomenimo kako se čini da je elastičnost uvoza u odnosu na finalnu potražnju zabilježila trajne promjene tijekom krize što se prvenstveno odnosi na elastičnost uvoza u odnosu na izvoznu komponentu, čija je razina značajno jednokratno podignuta kao izravna posljedica pristupanja EU, ali u manjoj mjeri i na druge sastavnice BDP-a, a prije svega investicijsku potrošnju. Izuzev statističkih učinaka povezanih s pristupanjem EU, ovo se prije svega odnosi i na promjenu gospodarske strukture te gašenje pojedinih proizvodnih

kapaciteta. Unatoč tome, elastičnost uvoza u odnosu na finalnu potražnju bit će, upravo kao posljedica opisanih učinaka, u narednim godinama ipak niža nego što je to bio slučaj u posljednje dvije godine na koje je utjecalo spomenuto pristupanje EU. Očekuje se da će rast uvoza roba i usluga u svim godinama projekcijskog razdoblja osim posljednje biti sporiji od rasta izvoza, pa će tako neto inozemna potražnja pozitivno pridonositi rastu bruto domaćeg proizvoda, međutim, njena apsolutna vrijednost krajem razdoblja bit će neznatna.

Očekuje se da će tijekom 2015. godine doći do blagog rasta potrošačkih cijena od 0,1%. Kretanje cijena bit će u najvećoj mjeri određeno znatnim smanjenjem cijena sirovina na svjetskom tržištu, naročito sirove nafte, a manje pritiscima na cijene sa strane domaće potražnje. Učinak pada cijena primarnih sirovina na svjetskom tržištu na domaći indeks potrošačkih cijena tijekom 2015. godine bit će ublažen deprecijacijom tečaja kune prema američkom dolaru. Što se tiče domaćih pritiska na potrošačke cijene, oni bi trebali biti slabi, uslijed blagog porasta potrošnje kućanstava te jediničnog troška rada. Na kretanje potrošačkih cijena utjecat će i administrativne odluke o smanjenju cijene prirodnog plina, povećanju trošarina na cigarete te na motorni benzin, plinsko ulje i kerozin od travnja ove godine⁹. Promatrano prema komponentama indeksa potrošačkih cijena, u 2015. godini očekuje se smanjenje cijena energije, prvenstveno uslijed pada cijena goriva i maziva za osobna vozila povezano sa već spomenutim snažnim smanjenjem cijena sirove nafte. S druge strane, očekuje se povećanje stope promjene cijena prehrane, kao i indeksa potrošačkih cijena bez prehrane i energije u odnosu na prethodnu godinu. U preostalim godinama projekcijskog razdoblja očekuje se postepeno ubrzavanje inflacije u uvjetima oporavka domaće potražnje kao i ponovnog rasta cijena primarnih sirovina na svjetskom tržištu. Deflator investicija će nakon ponovnog pada u 2015. godini, u nastavku razdoblja postupno rasti. Slično vrijedi i za deflatore izvoza i uvoza roba i usluga, pri čemu dominantnu ulogu igraju inozemna cjenovna kretanja, prije svega na svjetskom tržištu sirovina. Deflator državne potrošnje prije svega odražava mjere fiskalne konsolidacije te, u 2015. godini, cjelogodišnji učinak povećanja doprinosa za zdravstveno osiguranje.

Tijekom 2015. godine očekuje se nastavak nepovoljnih kretanja na tržištu rada, ali znatno smanjenim intenzitetom u odnosu na 2014. U skladu s ubrzanjem gospodarskog rasta, zaustavljanje negativnog trenda predviđa se tek 2016. godine. Projekcija zaposlenosti ukazuje na blago smanjenje u 2015. godini¹⁰ te neznatan rast u 2016. s tendencijom ubrzanja prema kraju projekcijskog razdoblja. Pri tome će kategorija zaposlenika bilježiti nešto veće stope promjene od ukupne zaposlenosti kroz cijelo razdoblje, i to isključivo uslijed povećanja zaposlenosti u privatnom sektoru. Uslijed snažnijeg realnog rasta bruto domaćeg proizvoda od rasta zaposlenosti prosječna produktivnost rada bilježit će blagi rast koji će prema kraju projekcijskog razdoblja usporavati te se u 2018. zadržati tek neznatno iznad 0%. Jedinični trošak rada zabilježit će neznatan rast tijekom 2015. te pad sličnog intenziteta u 2016. godini. Međutim, tijekom dvije posljednje godine projekcijskog razdoblja očekuje se ubrzanje rasta jediničnog troška rada do 1,6% u 2018. kao posljedica ubrzanja rasta plaća uz usporavanje rasta produktivnosti rada. Realni jedinični trošak rada bilježit će niže rastove u cijelom razdoblju. U skladu s

⁹ Ukupni doprinos ovih kategorija promjeni indeksa potrošačkih cijena u 2015. procjenjuje se na 0,1 postotni bod.

¹⁰ Pri izračunu zaposlenosti (domaći koncept, nacionalni računi), koja je zatim korištena pri izradi dohodovne strane BDP-a, upotrijebljeni su podaci dobiveni prema metodologiji ESA 95. Napomenimo kako se u 2015. prema administrativnim izvorima očekuje nešto snažnije smanjenje zaposlenosti te još izraženije odstupanje kategorije radne snage usporedimo li pripadajuće projekcije.

opisanim kretanjem zaposlenosti, projicirano je kontinuirano smanjenje kategorije radne snage, uz minimalnu stopu pada u 2016. godini, pri čemu su preuzete pretpostavke o srednjoročnim te dugoročnim stopama pada od službi EK.

U 2015. očekuje se stagnacija plasmana ostalim domaćim sektorima, dok će se porast kreditiranja države nastaviti. Očekivani rast najšireg monetarnog agregata ukupnih likvidnih sredstava u 2015. mogao bi biti sličan ostvarenju u prethodnoj godini. Zaokret u pogledu monetarnih kretanja ne može se očekivati ni u srednjoročnom razdoblju, za koje se predviđa postupno i blago ubrzanje rasta monetarnih i kreditnih agregata sukladno sporom oporavku hrvatskog gospodarstva.

Pozitivan saldo na tekućem i kapitalnom računu platne bilance mogao bi se poboljšati u 2015. i dosegnuti 2,0% BDP-a, u usporedbi s 0,8% BDP-a koliko je iznosio u prethodnoj godini. Najvećim dijelom bi takvim kretanjima trebao doprinijeti naglašeni rast neto izvoza roba i usluga uslijed izraženijeg rasta izvoza u odnosu na rast uvoza. Također, povoljnija ostvarenja se očekuju na računu sekundarnog dohotka kao rezultat jačanja apsorpcijskih kapaciteta vezanih za korištenje tekućih transfera iz EU fondova, a slično vrijedi i za kapitalni račun platne bilance vezano uz transfere namijenjene kapitalnim ulaganjima. U uvjetima razduživanja privatnog sektora, niskih kamatnih stopa i slabijeg rasta dobiti poduzeća i banaka u stranome vlasništvu, pritisci na pogoršanje salda primarnog dohotka trebali bi biti znatno manje izraženi nego prethodne godine. Tekući račun platne bilance nastavit će rasti slabijim intenzitetom do 2017. godine, izraženo kao udjel u BDP-u, dok bi krajem projekcijskog razdoblja mogao zabilježiti neznatno smanjenje. Ovakvo kretanje odražava tek neznatni rast salda primarnih i sekundarnih dohodaka do kraja razdoblja, uz snažno intenziviranje dinamike kako na računu primarnog tako i na računu sekundarnog dohotka u suprotnim smjerovima, a pogotovo u 2016. godini, s početkom nešto snažnijeg oporavka.

2.3. Rizici makroekonomskih projekcija

Makroekonomski scenarij opisan u tekstu izložen je prevladavajuće negativnim rizicima. Najveća neizvjesnost tiče se dinamike izvoza roba i usluga. Naime, osim rizika koji proizlaze iz slabijeg ostvarenja inozemne potražnje relevantnih izvoznih tržišta, slabiji pozitivni učinci od pristupanja zajedničkom tržištu EU, a koji se tiču ponajviše širenja izvozne baze (preciznije, vezanu uz zastupljenost na tržištima), ali i poboljšanje ukupne konkurentnosti, predstavljaju glavni rizik cjelokupnog scenarija. Procjenjuje se kako su rizici vezani za projekciju potrošnje kućanstava, unatoč mnogim utjecajima od kojih su svakako najznačajniji vezani uz kretanje na tržištu rada, i uvoz roba i usluga te kategoriju zaliha uravnoteženi. Kretanje investicija će u srednjem roku u velikoj mjeri ovisiti o iskorištavanju kapitalnih transfera EU fondova, intenzitetu fiskalne konsolidacije vezano uz investicijsku potrošnju opće države, ali i pozitivne učinke napora oko poboljšanja poslovne klime, poticanja privatnih investicija, smanjenja cijene zaduživanja te poboljšanja konkurentnosti. Iz navedenoga proizlaze također i značajni pozitivni rizici za ostvarenje agregatnih investicija. Osim toga, dinamika realnog BDP-a usko je povezana i s intenzitetom i strukturom fiskalne konsolidacije.

Glavni rizici koji bi mogli uzrokovati drugačije ostvarenje stope inflacije od prognozirane uključuju značajnije promjene cijena nafte te izraženije slabljenje kune prema američkom dolaru od predviđenog, kao i slabija ostvarenja na tržištu rada od prognoziranog. Za kraj treba spomenuti i kako bi nepovoljnije srednjoročno kretanje inozemnih kamatnih stopa uslijed slabijeg monetarnog opuštanja od očekivanog ili drugih šokova također ugrozilo rast kroz više mogućih kanala utjecaja.

3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG

3.1. Fiskalna politika

Fiskalna politika u narednom srednjoročnom razdoblju bit će usmjerena na dva ključna cilja. 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 šestogodišnje recesije.

Stoga će se srednjoročne mjere fiskalne politike temeljiti na fiskalnoj konsolidaciji u svrhu rješavanja prekomjernog proračunskog manjka. Naime, Vijeće ministara EU je na prijedlog Europske komisije (EK), u siječnju 2014. godine donijelo preporuke kojima se od RH traži rješavanje prekomjernog proračunskog manjka i to tako da do kraja 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.

Krajem travnja 2014. RH je u okviru Europskog semestra dostavila Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2014. - 2017. te Nacionalni program reformi Republike Hrvatske. Program konvergencije ujedno predstavlja i prvo službeno izvješće RH o provedbi mjera fiskalne politike u svrhu korekcije prekomjernog proračunskog manjka.

Temeljem razmatranja navedenog dokumenta te definiranih mjera i njihovog plana provedbe, 2. lipnja 2014. godine EK je utvrdila kako je RH poduzela odgovarajuće mjere u svrhu korigiranja proračunskih neravnoteža te je stoga postupak prekomjernog proračunskog manjka stavljen u mirovanje. Zbog postojanja negativnih rizika RH je obvezna osigurati definiranje i provedbu odgovarajućih mjera u svrhu poštivanja dinamike i ciljeva fiskalne konsolidacije, definiranih preporukama Vijeća EU. RH je stoga dužna svakih šest mjeseci izvještavati o provedbi odgovarajućih mjera fiskalne konsolidacije.

U tom smislu, 31. listopada 2014. RH je dostavila EK Drugo izvješće o provedbi mjera fiskalne politike u svrhu korekcije prekomjernog proračunskog manjka te poštivanja odredbi Pakta o stabilnosti i rastu. Krajem studenog iste godine, temeljem analize dostavljenog dokumenta EK je Odboru za ekonomiju i financije dostavila Izvještaj o napretku u implementaciji Preporuka Vijeća za rješavanje prekomjernog proračunskog manjka za RH. Uzimajući u obzir *bottom-up* pristup, EK utvrđuje da je RH u 2014. godini neznatno premašila traženi fiskalni napor od 2,3% BDP-a. Međutim, sukladno podacima o izvršenju proračuna za 2014. godinu predviđene uštede ostvarene su iznad planiranih te je procijenjeni fiskalni napor na razini od 2,5% BDP-a.

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 Povjerenstva za fiskalnu politiku i srednjoročnog proračunskog planiranja u RH, a bit će i ojačan dijalogom s EK i EU.

U narednom srednjoročnom razdoblju, aktivnosti na prihodnoj strani proračuna bit će usmjerene na proširenje porezne osnovice; stvaranje preduvjeta za jačanje učinkovitosti poreznog nadzora;

pravovremene dostupnosti informacija i modernizaciju organizacijske strukture Porezne uprave (PU). Tako će se nastaviti s procesom primjene fiskalizacije u prometu gotovinom te će se intenzivirati elektronska komunikacija s poreznim obveznicima u svrhu transparentnijeg i učinkovitijeg evidentiranja te ispunjavanja poreznih obveza, a nastavlja se i s reorganizacijom PU. Od 2016. godine na snagu stupa oporezivanje kapitalnih dobitaka, a temeljem razvoja novog obrasca Izvješća o primicima, porezu na dohodak i prirezu te doprinosima za obvezna osiguranja (JOPPD obrazac) jača se razmjena podataka o dohotku i ostalim primicima građana s drugim institucijama.

Na rashodnoj strani proračuna pozornost je usmjerena na smanjenje proračunskog manjka, no korištenjem takvih mjera koje ne djeluju negativno na rast, uz istodobno zadržavanje socijalne zaštite građana i sve naglašeniju usmjerenost na korištenje fondova EU. Proračunom za 2015. godinu predviđene su strukturne uštede na većini kategorija rashoda. U cilju stvaranja dodatnih ušteda, ali i povećanja učinkovitosti javne potrošnje, provedena je dubinska analiza rashoda državnog proračuna, koja je imala za cilj analizirati koji rashodi odstupaju od dogovorenih politika, a koji su u skladu s njima, na temelju čega bi se trebala donijeti odluka o definiranju mjera za smanjenje ukupne 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. 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 2014. godini

U uvjetima nepovoljnih gospodarskih kretanja te potrebe snažnije fiskalne konsolidacije slijedom preporuka Vijeća EU u okviru EDP procedure, u ožujku 2014. godine donesene su izmjene i dopune državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Izmjenama se predložilo niz mjera na prihodnoj i rashodnoj strani proračuna, s procijenjenim strukturnim učinkom od 1,9% BDP-a. Međutim, da bi se dosegla razina potrebnih konsolidacijskih mjera od 2,3% BDP-a sukladno preporukama Vijeća EU, RH je pripremila dodatne mjere od 0,4% BDP-a u 2014., a koje su bile obuhvaćene Zaključkom Vlade RH te Odlukom o mjerama privremene obustave izvršavanja državnog proračuna RH za 2014. godinu. Uslijed nastavka nepovoljnih gospodarskih kretanja u odnosu na prethodno planirane te dodatnih proračunskih troškova zbog poplava u istočnoj Slavoniji, u studenom 2014. godine donesene su nove izmjene i dopune državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Tom prilikom u spomenute izmjene i dopune uvrštene su i prethodno navedene dodatne mjere iz ožujka 2014. godine.

Prema konačnim podacima za 2014. godinu ukupni prihodi proračuna opće države izvršeni su na razini od 42,3% BDP-a. Unatoč nepovoljnim gospodarskim kretanjima izvršenje prihoda bilo je nešto bolje od očekivanog. Tako su prihodi od poreza na dodanu vrijednost, poreza na dobit, posebnih poreza i trošarina te doprinosa zabilježili veće ostvarenje od planiranog. U isto vrijeme, najznačajnije smanjenje imali su prihodi od pomoći prije svega zbog slabije dinamike povlačenja fondova EU.

Vezano uz strukturne mjere na prihodnoj strani proračuna, u 2014. godini provedene su dvije zakonske izmjene u oporezivanju igara na sreću. Doprinosi za zdravstveno osiguranje povećani su s 13% na 15%, a osiguranicima čija su mirovinska prava bila uređena posebnim propisima omogućeno je prebacivanje sredstava iz drugog u prvi mirovinski stup. U ožujku je uvedena i 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. Trošarine na olovni benzin, bezolovni benzin i na plinsko ulje za pogon povećane su za 20 lipa/litra. Povećana je i naknada za pravo na ekonomsko korištenje vrijednosti spektra za javne pokretne mreže. Sve navedene prihodne strukturne mjere rezultirale su fiskalnim učinkom od 0,8% BDP-a u 2014. godini.

Ukupni rashodi proračuna opće države u 2014. godini izvršeni su na razini od 48% BDP-a. Kod većine proračunskih kategorija ostvarene su značajne strukturne uštede izuzev naknada zaposlenima. Naime, unatoč ostvarenim uštedama temeljem ukidanja dodataka na plaću zaposlenih u državnim i javnim službama od 4%, 8% i 10%, ukidanja pojedinih dodatka u sektoru obrane i pravosuđa te izmjena obračuna plaća u sustavu znanosti, izostali su očekivani učinci u ovoj kategoriji rashoda. Razlog tome je činjenica da je za pojedine proračunske korisnike bilo potrebno osigurati dodatna sredstva (znanost, obrazovanje i sport, unutarnji poslovi, socijalna politika i mladi). Nadalje, značajne strukturne uštede ostvarene su u kategoriji intermedijarne potrošnje i to prvenstveno na naknadama za prijevoz zaposlenika, troškovima održavanja, intelektualnim i osobnim uslugama, režijskim troškovima, informatičkim uslugama te rashodima za materijal, sirovine i usluge. Najveća smanjenja subvencija zabilježene su kod Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR) i brodogradnje kao i kod Hrvatskih željeznica. U zdravstvenom sustavu nastavilo se s racionalizacijom troškova putem objedinjene nabave lijekova na recept, bolje kontrole bolovanja kao i racionalizacije poslovanja bolnica, a koja se provodi kroz program sanacije i informatizaciju zdravstvenog sustava. Ovdje treba istaknuti i trajnu mjeru desetpostotnog smanjenja povlaštenih mirovina iznad 5.000 kuna koja je također donesena u ovoj godini. Značajne uštede ostvarili su i ostali tekući i kapitalni transferi, posebice vezano uz projekte na području poljoprivrede, regionalnog razvoja, znanosti te poduzetništva. Isto tako, kapitalni rashodi bilježe uštede slijedom sporije dinamike realizacije projekata u sektoru zdravstva, pravosuđa i znanosti. Sve navedene rashodne strukturne mjere rezultirale su fiskalnim učinkom od 1,3% BDP-a.

Strukturno smanjenje manjka izvanproračunskih korisnika iznosilo je 0,4% BDP-a, pri čemu su najveće uštede ostvarene u cestovnom i vodnom sektoru.

U odnosu na 2013. proračunski manjak opće države povećao se s 5,4% BDP-a na 5,7% BDP-a u 2014. godini, pri čemu je središnja država, koja uključuje izvanproračunske korisnike, javna poduzeća i HBOR te ostale prilagodbe prema novoj statističkoj metodologiji ESA 2010, zabilježila manjak od 6,1% BDP-a. U isto vrijeme, lokalna država imala je višak od 0,1% BDP-a, a fondovi socijalnog osiguranja od

0,3% BDP-a. O uvođenju nove statističke metodologije ESA 2010, kojom se primjenjuje statistički obuhvat države, detaljnije je opisano u poglavlju 7. Institucionalna obilježja javnih financija.

3.3. Mjere za rješavanje prekomjernog proračunskog manjka

RH se od siječnja 2014. godine nalazi u Proceduri prekomjernog proračunskog manjka s definiranim obvezujućim preporukama za njegovo smanjenje usvojenim od Vijeća ministara EU. Prema tim preporukama RH mora u 2015. godini provesti dodatne mjere fiskalne konsolidacije u iznosu 1% BDP-a. Na temelju Zimskih projekcija EK iz veljače 2015., RH je morala usvojiti dodatne mjere fiskalne konsolidacije u iznosu od 0,4% BDP-a u 2015. godini. Kako bi se ispunile preporuke Vijeća ministara EU i procedura prekomjernog proračunskog manjka zadržala u stanju mirovanja, uz mjere definirane proračunom za 2015. godinu bilo je potrebno poduzeti i dodatne mjere. Tako je Vlada RH na sjednici održanoj 16. travnja 2015. godine donijela Uredbu o visini trošarina na cigarete, sitno rezani duhan i ostali duhan za pušenje kao i Uredbu o izmjeni Uredbe o visini trošarine na motorne benzine, plinsko ulje i kerozin za pogon. Na sjednici održanoj 23. travnja 2015. Vlada RH donijela je Odluku o mjerama privremene obustave izvršavanja državnog proračuna RH za 2015. godinu kao i Odluku o provedbi mjera trgovačkih društava od strateškog interesa za RH uključenih u sektorizaciju države u okviru smanjenja prekomjernog manjka. Također, donijela je i Odluku o smanjenju broja agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima i osnivanju Povjerenstva za provedbu racionalizacije sustava agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima. Temeljem navedene Odluke najkasnije do 1. listopada 2015. pripremit će se akcijski plan te utvrditi popis agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima koje će se ukinuti tijekom 2016. godine. Uzimajući u obzir strukturne mjere definirane proračunom za 2015. i projekcijama za 2016. i 2017. kao i prethodno spomenute dodatne mjere iz travnja ove godine, ukupno predložene strukturne mjere u 2015. iznose 1,5% BDP-a, a u 2016. godini 1,2% BDP-a.

Tablica 3.1. Strukturne mjere za smanjenje prekomjernog proračunskog manjka

milijuni HRK	OSTVARENJE U 2014.		FISKALNI UČINAK U 2015.		FISKALNI UČINAK U 2016.	
		% BDP-a		% BDP-a		% BDP-a
PRIHODNE STRUKTURNE MJERE						
1. porez na dobitke od igara na sreću	90	0,03	200	0,06		
2. izmjene u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje temeljem beneficiranog radnog staža	400	0,12	250	0,08		
3. povećanje koncesijskih naknada						
4. povlačenje prihoda od dobiti trgovačkih društava u državnom vlasništvu	70	0,02	600	0,18		
5. povećanje doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13% na 15%	1.600	0,49	800	0,24		
6. reinvestirana dobit					500	0,15
7. uvođenje poreza na kamate na štednju			300	0,09		
8. naknade na telekomunikacijske usluge	160	0,05				
9. povećanje trošarina na energente	350	0,11	430	0,13	140	0,04
10. povećanje trošarina na duhan			90	0,03	60	0,02
11. smanjenje poreza na dohodak			-1.800	-0,54		
12. unapređenje sustava komunalne naknade					300	0,09
UKUPNO PRIHODNE MJERE	2.670	0,8	870	0,3	1.000	0,3
RASHODNE STRUKTURNE MJERE						
1. naknade zaposlenima			252	0,08	446	0,13
2. intermedijarna potrošnja	1.098	0,3	278	0,08	540	0,16
3. subvencije	1.211	0,4	347	0,10	569	0,17
4. socijalne naknade i socijalni transferi	936	0,3	71	0,02	200	0,06
5. ostali tekući transferi i kapitalni transferi	376	0,1	255	0,08	151	0,04
6. rashodi za bruto investicije u kapital	568	0,2	215	0,06	114	0,03
UKUPNO RASHODNE MJERE	4.188	1,3	1.417	0,4	2.020	0,6
IZVANPRORAČUNSKI KORISNICI I TRGOVAČKA DRUŠTVA U VLASNIŠTVU RH	1.337	0,4	1.467	0,4	315	0,1
JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE			1.044	0,3	200	0,06
SVEUKUPNA FISKALNA PRILAGODBA	8.196	2,5	4.798	1,5	3.535	1,1
AGENCIJE, ZAVODI, FONDOVI I DRUGE PRAVNE OSOBE S JAVNIM OVLASTIMA			150	0,05	350	0,1
SVEUKUPNA FISKALNA PRILAGODBA	8.196	2,5	4.948	1,5	3.885	1,2

Izvor: Ministarstvo financija

Osim obveznih kvantitativnih fiskalnih ušteda definiranih Preporukama Vijeća ministara EU, usvojeni su i prijedlozi unaprjeđenja šireg okvira javnih financija. Tako RH poduzima dodatne mjere u području analize strukture rashoda državnog proračuna kroz dubinsku analizu rashoda, a s ciljem povećanja fiskalna održivost sustava. Nastavljaju se i aktivnosti suzbijanja sive ekonomije i povećanja borbe protiv poreznih utaja. Konačno, nastavljaju se i reforme okvira za upravljanje javnim financijama uključujući izmjene i dopune Zakona o proračunu kao i novi prijedlog Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Uvidom u Tablice 3.2. i 3.3. vidljivo je da RH ne ispunjava nominalno definirani manjak opće države od strane EK u promatranim godinama. Razlog tomu jesu višegodišnja negativna ekonomska kretanja te posljedično niži prihodi, dok su na rashodnoj strani poduzete značajne strukturne aktivnosti u cilju fiskalne stabilizacije. K tome, od rujna 2014. godine uvedena je nova statistička metodologija ESA 2010 kojom se povećao statistički obuhvat sektora opće države na način da su pojedina javna poduzeća (Hrvatske autoceste (HAC) i Autocesta Rijeka - Zagreb (ARZ)) uključena u navedeni sektor te su provedene i pojedine prilagodbe sukladno metodološkim zahtjevima sustava ESA 2010. Sve navedeno rezultiralo je nepovoljnijim pokazateljima nominalnih manjkova opće države u odnosu na one zahtijevane od strane EK.

Unatoč opisanim poteškoćama, Vlada RH poduzela je niz strukturnih mjera čiji je učinak u 2014. godini procijenjen na razini od 2,5% BDP-a. Ovakve napore prepoznala je i EK koja je u lipnju 2014. proceduru prekomjernog proračunskog manjka za RH stavila u mirovanje, a potom donijela mišljenje kojim utvrđuje da je RH u 2014. godini poduzela strukturni napor koji premašuje definirani cilj od

2,3% BDP-a. Slični trendovi vidljivi su i za 2015. godinu tijekom koje su zbog gore opisanih okolnosti i dalje prisutni nepovoljni pokazatelji nominalnih fiskalnih manjkova, no planirani strukturni napor od 1,5% BDP-a premašuje zahtijevani cilj od 1% BDP-a sukladno *bottom-up* pristupu EK.

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

I. Obvezujuće preporuke

Tablica 3.2. Preporuke Vijeća za korekciju prekomjernog manjka

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

Izvor: Ministarstvo financija

Tablica 3.3. Fiskalne projekcije - Preporuke Vijeća EU u potpunosti usvojene i ugrađene u fiskalne projekcije RH

% BDP-a	2014.	2015.	2016.	2017.	2018
Manjak opće države	5,7	-5,0	-3,9	-2,7	-2,4
Promjena strukturnog manjka		-0,5	-0,7	-0,8	
Provedba strukturnih mjera	2,5	1,5	1,2	1,0	

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:

- provedena dubinska analiza rashoda državnog proračuna
- unapređenje primjene sustava Centralnog obračuna plaća (COP) za cjelokupni javni sektor
- mjere za smanjenje i poboljšanje učinkovitosti socijalnih transfera
 - u okviru zajamčene minimalne naknade objedinjen niz zasebnih socijalnih naknada
 - jedinstveno središnje mjesto za isplatu i administriranje novčanih naknada
 - izrada izvješća o socijalnoj zaštiti u svrhu daljnjeg objedinjavanja naknada te ujednačavanja kriterija za njihovo ostvarivanje uvođenjem provjere dohotka i imovine
- trajno ukidanje dijela državnih potpora u skladu s usvojenim strukturnim mjerama.

2) Jačanje porezne discipline i povećanje učinkovitosti

Mjere za ispunjavanje preporuka:

- reorganizacija Porezne uprave s ciljem poboljšanja učinkovitosti i smanjenja poreznih utaja
- uvođenje Samostalnog sektora za otkrivanje poreznih prijevара
- 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
- izrađen Katalog poreznih rashoda na razini države.

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

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:

- u tijeku izrada novog Prijedloga Zakona o fiskalnoj odgovornosti
 - nova fiskalna pravila u skladu sa zahtjevima EU
 - jača se neovisnost Povjerenstva za fiskalnu politiku
- usvojene Izmjene i dopune Zakona o proračunu
 - uključivanje strateških dokumenata Europskog semestra u proračunski proces
 - usklađivanje sa zahtjevima europske statistike
 - jačanje srednjoročnog proračunskog okvira
 - uvođenje dodatne fleksibilnosti u izvršavanju proračuna
 - upravljanje javnim dugom
- kontinuirano unaprjeđenje fiskalne statistike.

3.3.1. Strukturne mjere u 2015. 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, povlačenje prihoda od dobiti trgovačkih društava u državnom vlasništvu, cjelogodišnji fiskalni učinak povećanja stope doprinosa za zdravstveno osiguranje, uvođenje poreza na kamate na štednju, povećanje trošarina na energente te povećanje trošarina na duhan.

Porez na dobitke od igara na sreću

Od 1. siječnja 2015. stupile su na snagu izmjene Zakona o igrama na sreću¹¹, pri čemu se oporezuju svi dobitci neovisno o njihovoj visini. Tako se porez na dobitke od igara na sreću plaća po stopi od 10% na dobitke do 10.000 kuna, po stopi od 15% na dobitke iznad 10.000 kuna do 30.000 kuna, po stopi od 20% na dobitke iznad 30.000 kuna do 500.000 kuna te po stopi od 30% na dobitke iznad 500.000 kuna. Očekivani fiskalni učinak ove mjere iznosi 0,06% BDP-a.

¹¹ Narodne novine, broj 143/2014

Izmjene u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje temeljem beneficiranog radnog staža

U 2015. predviđa se nastavak mirovinske reforme započete u 2014. godini u području osiguranika s beneficiranim radnim stažem i njihovo prebacivanje iz II. u I. mirovinski stup, budući da se mirovina za ove kategorije osiguranika (vatrogasci, vozači i sl.) obračunava i isplaćuje kao da nisu uključeni u drugi mirovinski stup. Fiskalni učinak navedene trajne mjere iznosi 0,08% BDP-a. Tome treba pridodati i jednokratnu mjeru prebacivanja iz drugog u prvi mirovinski stup koji se u 2015. godini procjenjuje u iznosu od 0,7% BDP-a.

Povlačenje prihoda od dobiti trgovačkih društava u državnom vlasništvu

Odlukom Vlade RH u okviru procedure prekomjernog proračunskog manjka planira se povlačenje dijela ostvarene dobiti iz 2014. godine poduzeća u državnom vlasništvu. Fiskalni učinak navedene mjere procjenjuje se na 0,18% BDP-a u 2015. 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 povećani su s 13% na 15%. Dodatni fiskalni učinak podizanja navedene stope u 2015. godini iznosi 0,24% BDP-a.

Porez na kamate na štednju

Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak od 1. siječnja 2015. godine uvedeno je oporezivanje kamata na štednju po stopi od 12%. Fiskalni učinak ove mjere iznosi 0,09% BDP-a.

Trošarine na energente i električnu energiju

Povećanjem trošarina na energente iz 2014. ostvaruje se dodatni fiskalni učinak od 0,04% BDP-a u 2015. godini. Prijedlogom Uredbe o izmjeni Uredbe o visini trošarine na motorne benzine, plinsko ulje i kerozin za pogon povećane su trošarine za 20 lipa po litri na olovni benzin, bezolovni benzin i na plinsko ulje za pogon. Fiskalni učinak povećanja trošarina iznosi 0,09% BDP-a u 2015. godini. Dakle, sveukupni fiskalni učinak na ovoj kategoriji prihoda u 2015. godini iznosi 0,13% BDP-a.

Trošarine na duhan i duhanske prerađevine

Trošarine na duhan i duhanske prerađevine mijenjaju se u cilju provedbe postupnog dostizanja minimalne trošarine na cigarete koju zahtijevaju relevantni propisi EU, a uzimajući pri tome u obzir da je RH odobreno prijelazno razdoblje do 31. prosinca 2017. godine za provođenje navedenog. Prema pravnoj stečevini EU u području oporezivanja cigareta, ukupna trošarina iznosi najmanje 60% prosječne ponderirane maloprodajne cijene cigareta puštenih u potrošnju, a minimalna trošarina ne smije biti niža od 90 eura za 1.000 komada cigareta bez obzira na prosječnu ponderiranu maloprodajnu cijenu cigareta puštenih u potrošnju. Povećanjem trošarina na duhan postiže se povećanje prihoda proračuna za oko 0,03% BDP-a u 2015. godini.

Strukturne mjere na rashodnoj strani proračuna

Strukturne mjere na rashodnoj strani proračuna uključuju: naknade zaposlenima, intermedijarnu potrošnju, subvencije, socijalne naknade i socijalne transfere, ostale tekuće transfere i kapitalne transfere te rashode za bruto investicije u kapital. Mjere također uključuju i izvanproračunske korisnike i javna poduzeća te agencije, zavode, fondove i druge pravne osobe s javnim ovlastima.

Naknade zaposlenima

Mjere koje su se započele provoditi u 2014. nastavljaju se i u 2015. godini. Produljeno je ukinuće prava na povećanje plaće po osnovi godina radnog staža u visini 4%, 8% i 10% za zaposlene u državnim i javnim službama do kraja 2015. godine. Naime, krajem ožujka 2015. godine Sabor je donio izmjene Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža¹² koji uređuje spomenuto smanjenje kao i izmjene Zakona o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama koji uređuje pravo na božićnice i regres¹³. Nadalje, u 2014. godini smanjene su plaće državnih dužnosnika te ukinuti dodaci u sustavima obrane i pravosuđa. Tako je u sustavu obrane izmjenama uredbe o dužnostima djelatnih vojnih osoba koje imaju pravo na beneficirani radni staž, smanjen opseg vojnih dužnosti s gore spomenutim pravima. Temeljem fluktuacije djelatnih vojnih osoba kao i primjenom novog Pravilnika o dodacima na njihove plaće i njegovih izmjena¹⁴, također se očekuju daljnje uštede na plaćama. U sustavu pravosuđa, daljnjom provedbom postupaka reorganizacije te racionalnom preraspodjelom poslova očekuju se dodatne uštede na ovoj kategoriji rashoda.

U 2015. godini uvedena je i dodatna mjera daljnjeg snižavanja plaća državnih dužnosnika, čija je osnovica za obračun plaće umanjena temeljem Odluke o visini osnovice za obračun plaća državnih dužnosnika počevši s plaćom za mjesec prosinac 2014. godine¹⁵. Ovim se navedena osnovica snižava za daljnjih 8%.

Uspostavom COP-a za sve institucije javnog sektora omogućeni su izvršenje i nadzor nad isplatama i obračunom plaća te ujednačavanje koeficijenata radnih mjesta. Time se doprinosi osiguravanju osnovnog načela sustava plaća, a to je jednaka plaća za jednaki rad, tako da ista radna mjesta s istim opisom posla u javnom sektoru ne mogu imati višestruku razliku u plaći. Također, ovaj sustav je u konačnoj fazi izgradnje te će se tijekom 2015. godine nastojati uključiti i preostali, manji dio korisnika koji su još van njega (Ured predsjednika RH, Ustavni sud, većina medicinskih fakulteta, CARNet te manji broj škola, bolnica, agencija i javnih ustanova).

S druge strane, povećanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13% na 15% ima učinak i u prva četiri mjeseca 2015. godine. Uzimajući u obzir navedeno, planirane neto strukturne fiskalne uštede naknada zaposlenima iznose 0,08% BDP-a.

¹² Narodne novine, broj 36/2015

¹³ Narodne novine, broj 36/2015

¹⁴ Narodne novine, broj 33, 41, 53, 114/2015

¹⁵ Narodne novine, broj 151/2014

Intermedijarna potrošnja

Planirano strukturno smanjenje intermedijarne potrošnje iznosi 0,08% BDP-a, a prvenstveno proizlazi iz procesa reorganizacije pravosudnog sustava te nižih rashoda za usluge. Reorganizacija podrazumijeva teritorijalni i organizacijski preustroj pravosudnog sustava, reorganizaciju i racionalizaciju sudačke i državno-odvjetničke mreže. Ovim će se ostvariti bolja organizacija rada sudova i brže rješavanje predmeta, skraćivanje trajanja sudskih postupaka te ravnomjernija radna opterećenost pravosudnih tijela i dužnosnika. Navedeni proces također će rezultirati smanjenim brojem općinskih i prekršajnih sudova te općinskih odvjetništava. Osim navedenog, ovom mjerom ubrzat će se sudski postupci, što će smanjiti pritisak na isplatu naknada za dugotrajno suđenje.

Ovdje valja izdvojiti i mjeru smanjenja troškova za grafičke i tiskarske usluge izrade tiskanica vezano uz smanjenje dinamike izrade osobnih dokumenta za građane, s obzirom da su isti zbog izmijenjenog formata, najvećim dijelom izrađeni u prethodnim godinama.

Subvencije

Planirane strukturne uštede na subvencijama u 2015. godini iznose 0,1% BDP-a. Najveće smanjenje odnosi se na ukidanje subvencija HBOR-u te smanjenje nacionalne komponente izravnih plaćanja u poljoprivredi temeljem njene supstitucije EU sredstvima. Aktivnu politiku zapošljavanja u promatranom razdoblju također karakteriziraju naponi u svrhu povećanja apsorpcije EU sredstava za ovu namjenu – ovim su ukupna sredstva za subvencije za zapošljavanja povećana, no pritom nije došlo do uvećanja rashoda iz sredstava državnog proračuna, a obuhvat nezaposlenih osoba – korisnika ovih prava nije ugrožen. Ostale subvencije, koje se prvenstveno odnose na sustav znanosti i obrazovanja, kulturu, promet i turizam također će ostvariti manje uštede.

Socijalne naknade i socijalni transferi

Socijalne naknade, čije strukturne uštede iznose 0,02% BDP-a, obuhvaćaju uštede vezano uz subvencije i državna jamstva za stambene kredite, jednokratne pomoći obiteljima branitelja kao i smanjenje povlaštenih mirovina većih od 5.000 kuna. Temeljem Zakona o subvencioniranju i državnom jamstvu stambenih kredita¹⁶, Agencija za posredovanje nekretninama subvencionira dio kamata u prve četiri godine korištenja stambenih kredita. Subvencije su odobravane u 2011. i 2012. godini. U 2015. godini izvršit će se smanjene isplate preostalih obveza nakon čega više nema obveza za odobrene subvencije.

Također, očekuje se i smanjenje isplata jednokratne novčane pomoći članovima obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja iz domovinskog rata temeljem izmjena relevantne Uredbe¹⁷ iz 2014. godine, kojima su postroženi uvjeti za ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć. Naime, nova Uredba preciznije definira pravo na jednokratnu novčanu pomoć koje korisnici mogu ostvariti jedanput u jednoj kalendarskoj godini, a ukupni iznos jednokratnih novčanih pomoći po svim situacijama ne može biti veći od iznosa jedne proračunske osnovice (3.326 kuna). Isto tako, ovdje je uključen i dodatni fiskalni učinak desetpostotnog smanjenja povlaštenih mirovina većih od 5.000 kuna provedenog u 2014. godini.

¹⁶ Narodne novine, broj 31/2011

¹⁷ Narodne novine, broj 87/2014

Ostali tekući transferi i kapitalni transferi

Unutar ostalih tekućih i kapitalnih transfera raspodijeljene su mjere s ukupnim strukturnim smanjenjem u 2015. godini u iznosu od 0,08% BDP-a. Trajne uštede ostvaruju se na rashodima jamstvenog fonda za industriju i inovacije koji se od ove godine ukida. U prosincu 2014. godine uredbom Vlade RH izmijenjen je Zakon o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje. Njime se mijenja formula izračuna poticajnih sredstava za stambene štediša, čime se značajno smanjuje godišnja isplata poticajnih sredstava iz državnog proračuna. Također, potrebno je spomenuti i uštede planirane u sektoru željeznica, vezano uz smanjenje izdataka za modernizaciju željezničkih vozila, s obzirom da će se ovakvi transferi ubuduće dodjeljivati samo HŽ putničkom prijevozu. Nadalje, predviđaju se i uštede na troškovima za stambeno zbrinjavanje temeljem učinkovitije provedbe Programa stambenog zbrinjavanja. Uštede se očekuju na projektu poduzetničkog impulsa te potporama za inovacije. U sektoru turizma tj. turističke promidžbe također se planiraju smanjenja rashoda s obzirom na prihode koje Hrvatska turistička zajednica ostvaruje iz drugih namjenskih izvora (boravišna pristojna i članarina u turističkim zajednicama).

Rashodi za bruto investicije u kapital

Planirane strukturne uštede na kapitalnim investicijama iznose 0,06% BDP-a. Očekuje se smanjivanje rashoda za projekte u zdravstvu i to daljnjim postupcima objedinjene javne nabave za više zdravstvenih ustanova te uštede na obnovi zdravstvene infrastrukture kao i preusmjeravanje na financiranje iz EU fondova. Naime, provedbom objedinjene javne nabave odnosno nabave istovrsne medicinske opreme za više korisnika/zdravstvenih ustanova ostvarit će se racionalizacija kapitalnih ulaganja vezano uz nabave medicinske opreme (zanavljanje opreme). Isto tako, provođenjem Okvirnog programa izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije javnih građevina prema ugovornom obliku javno-privatnog partnerstva, kojega je Vlada RH donijela u travnju 2012. godine omogućit će se racionalizacija kapitalnih ulaganja u izgradnju, dogradnju i rekonstrukciju građevina na području zdravstva. Istovremeno, najveći naglasak stavlja se na značajno veće korištenje sredstava iz fondova EU.

Smanjenje rashoda vezano za projekte u sustavu pravosuđa i znanosti prvenstveno proizlazi iz smanjenja nacionalnog financiranja pojedinih projekata te preusmjeravanja na financiranje iz strukturnih fondova EU.

Izvanproračunski korisnici i trgovačka društva u vlasništvu RH

Strukturno smanjenje manjka izvanproračunskih korisnika i trgovačkih društava u vlasništvu RH iznosit će 0,4% BDP-a u 2015. godini. Uštede će ostvariti Hrvatske ceste te Hrvatske vode i to ponajviše na investicijskim aktivnostima. Nadalje, budući da je Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO) od 1. siječnja 2015. postao izvanproračunski korisnik, ovdje su iskazane i planirane strukturne uštede u zdravstvenom sektoru. Tako se u 2015. godini očekuje nastavak intenziviranja kontrola propisivanja lijekova na recept i smanjenja cijena lijekova. Nadalje, nastavlja se i s provedbom kontinuirane kontrole privremene nesposobnosti za rad (bolovanja), a planira se i poboljšanje kontrole rashoda bolničkog sustava. Također, očekuju se i uštede temeljem novog modela upravljanja bolnicama baziranog na uvođenju sustava medicinskog i financijskog kontrolinga te provedbe zajedničke javne nabave posebice lijekova, sanitetskog potrošnog materijala te

implantata. Mjere smanjenje rashoda obuhvaćaju i Hrvatske autoceste i HŽ Infrastrukturu i to na kategorijama naknada za zaposlene, intermedijarne potrošnje i investicija.

Hrvatska Vlada je u travnju 2015. godine donijela odluku o dodatnim uštedama ovih institucija u iznosu od 0,2% BDP-a. Uštede mahom proizlaze iz procesa restrukturiranja, smanjenja transfera i investicija financiranih isključivo iz nacionalnih sredstava. Unutar procesa restrukturiranja pripremaju se mjere koje će dovesti do smanjenja rashoda za zaposlene i materijalnih rashoda povećanjem učinkovitosti i dijalogom sa socijalnim partnerima. Vezano uz transfere predviđeno je smanjenje transfera lokalnim jedinicama i privatnom sektoru za ulaganje u projekte vodoprivrede i zaštite okoliša. U pogledu investicija, jača se orijentacija na pripremu EU projekata i financiranje iz EU sredstava, a odustaje se od projekata predviđenih za financiranje iz domaćih sredstava. Konačno, očekuju se dodatne uštede od unapređenja sustava upravljanja dugom i korištenjem povoljnijih izvora financiranih od međunarodnih financijskih institucija.

Agencije, zavodi, fondovi i druge pravne osobe s javnim ovlastima

Strukturne uštede agencija, zavoda i fondova u 2015. godini očekuju se u iznosu od 0,05% BDP-a. One će rezultirati mjerama smanjenja intermedijarne potrošnje (smanjenje najamnina, režijskih troškova, kontrola korištenja službenih vozila, smanjivanje rashoda za intelektualne i osobne usluge, kontrola službenih putovanja i sl.).

Strukturne mjere jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2015. godini

Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak¹⁸ koje su stupile na snagu u siječnju 2015. godine povećan je osobni odbitak za pojedine kategorije obveznika te su promijenjeni porezni razredi za primjenu poreznih stopa od 25% i 40%. Osobni odbitak za zaposlene povećan je s 2.200 kuna na 2.600 kuna, a za umirovljenike s 3.400 na 3.800 kuna. Također, povećan je i osobni odbitak na potpomognutim područjima kategoriziranim u tzv. I. skupinu po stupnju razvijenosti s 3.200 na 3.500 kuna te za II. skupinu s 2.700 na 3.000 kuna. Nadalje, propisano je da se porez na dohodak plaća po stopi od 12% na poreznu osnovicu do visine 2.200 kuna, po stopi od 25% na razliku porezne osnovice između 2.200 kuna i 13.200 kuna te po stopi od 40% na poreznu osnovicu iznad 13.200 kuna.

Ključni cilj ovih izmjena bilo je rasterećenje rada te poticanje osobne potrošnje. Međutim, one su istovremeno smanjile prihode koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu lokalne jedinice) ostvaruju po osnovi oporezivanja dohotka. Stoga je Vlada RH donijela izmjene i dopune Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave¹⁹ kako bi djelomično kompenzirala spomenuto smanjenje prihoda. Ovim izmjenama povećava se udio lokalnih jedinica, čija vrijednost indeksa razvijenosti prelazi 75% prosjeka RH odnosno onih jedinica koje nisu na potpomognutim područjima, u prihodima od poreza na dohodak s 56,5% na 60%. Udio županija se povećava sa 16% na 16,5%. Nadalje, izmjenama se povećava udio općina i gradova u porezu na

¹⁸ Narodne novine, broj 143/2014.

¹⁹ Narodne novine, broj 147/2014

promet nekretnina sa 60% na 80%, a udio države se smanjuje sa 40% na 20%, čime država gubi prihod po ovoj osnovi za oko 0,1% BDP-a dok se za isti iznos povećava prihod gradova i općina. Također, propisuje se da je prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju prihod državnog proračuna koji će država, u obliku pomoći, tijekom godine uplatiti lokalnim jedinicama na potpomognutim područjima za povrat poreza na dohodak po godišnjoj prijavi građana s njihova područja. Smanjenjem udjela za decentralizirane funkcije s dosadašnjih 12% na 6% umanjuje se namjenski prihod lokalnih jedinica za financiranje decentraliziranih funkcija, što će biti kompenzirano kroz veću pomoć s pozicije državnog proračuna za pomoći izravnavanja za decentralizirane funkcije i to tako što se udio te pozicije povećava s dosadašnjih 15,5% na 16%. Važno je spomenuti i da je u izmjenama i dopunama ovoga Zakona uveden udio od 1,5% poreza na dohodak koji se izdvaja iz državnog proračuna na poziciji pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije odnosno pravne osobe u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači.

Uz navedene mjere, lokalne jedinice također su unutar svog djelokruga nadležnosti poduzele niz strukturnih mjera u svrhu povećanja prihoda te smanjenja rashoda, a kako bi se izbjeglo daljnje produbljivanje fiskalnih neravnoteža te očuvala fiskalna stabilnost. Naime, prema Zakonu o proračunu lokalne jedinice su ograničene u zaduživanju, čime se njihovi proračuni automatski usklađuju. U tom smislu na prihodnoj strani pojedine lokalne jedinice povećale su stopu prireza i cijenu komunalne naknade, a intenzivirat će se i aktivnosti prodaje nefinancijske imovine. Također, pojačani su napori u svrhu bolje naplate prihoda. K tome, naglasak se stavlja na pripremu i provedbu projekata financiranih sredstvima EU. Takvim mjerama postiže se strukturni napor u iznosu od 0,1% BDP-a na prihodnoj strani proračuna lokalnih jedinica. S druge strane, na rashodnoj strani poduzimaju se mjere na svim kategorijama. Tako su na rashodima za zaposlene pojedine lokalne jedinice donijele odluku o smanjenju osnovice plaća za svoje zaposlenike te smanjile dinamiku novog zapošljavanja kao i poticale prirodni odljev postojećih zaposlenika dodjeljivanjem otpremnina. Kontinuirano se smanjuju naknade troškova zaposlenima, rashodi za tekuće i investicijsko održavanje te ostali materijalni rashodi. Također, smanjuju se subvencije sektorima turizma, poljoprivrede i poduzetništva, pomoći usmjerena na financiranje javnih potreba u kulturi i sportu. Na kraju, potrebno je spomenuti da je na lokalnoj razini, kao i na nacionalnoj, prisutan trend smanjenja nacionalnog financiranja kapitalnih projekata te pojačana orijentacija na projekte financirane iz EU proračuna. Ukupna strukturna ušteda na rashodnoj strani iznosi 0,2% BDP-a. Svim navedenim mjerama na prihodnoj i rashodnoj strani proračuna lokalnih jedinica postiže se fiskalna prilagodba od 0,3% BDP-a te se time kompenzira gubitak prihoda od poreza na dohodak.

3.3.2. Strukturne mjere u 2016. godini

Strukturne mjere na prihodnoj strani proračuna

Izmjene u sustavu neoporezivanja reinvestirane dobiti

Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit²⁰, pooštavaju se kriteriji za korištenje porezne olakšice za reinvestiranu dobit. Pritom se porezna olakšica ne ukida, ali je njeno korištenje uvjetovano stvarnim investicijama kako bi se potakao gospodarski rast. Sukladno navedenom, od 1. siječnja 2015. godine olakšicu za reinvestiranu dobit neće moći koristiti onaj porezni obveznik koji je u poreznom razdoblju smanjio broj radnika ili ukoliko nije izvršio investiranje u dugotrajnu imovinu, odnosno ukoliko je odgodio investicije. Ove zakonske izmjene imat će učinak na proračunske prihode u 2016. godini u iznosu od 0,15% BDP-a.

Trošarine na energente i električnu energiju

Povećanjem trošarina na energente u 2015. ostvaruje se dodatni fiskalni učinak u 2016. godini od 0,04% BDP-a.

Trošarine na duhan i duhanske prerađevine

Dodatni fiskalni učinak povećanja trošarina na duhan i duhanske prerađevine u 2016. godini iznosi oko 0,02% BDP-a.

Komunalna naknada

Sukladno Nacionalnom programu reformi, unapređenje sustava obračuna i naplate komunalne naknade prvenstveno je usmjereno na lokalne jedinice s naglaskom na preispitivanju i primjeni Zakona o komunalnom gospodarstvu u dijelu učinkovitosti ubiranja komunalne naknade.

Lokalne jedinice prihode stječu iz tri izvora: vlastitih izvora (uključujući vlastite poreze), zajedničkih poreza te dotacija državnog i županijskog proračuna. U vlastite prihode pripada i komunalna naknada, čije je utvrđivanje i ubiranje u cijelosti u nadležnosti lokalnih jedinica. Neažurnim evidencijama te širokom lepezom oslobođenja i olakšica sužena je osnovica za ubiranje komunalne naknade. Stoga se mjerom želi potaknuti iskorištenje maksimalne mogućnosti ubiranja komunalne naknade u prihodima lokalnih jedinica, odnosno učinkovito upravljanje sustavom komunalne naknade.

Lokalne jedinice trenutno su u procesu provedbe analize učešća prihoda komunalne naknade u strukturi svojih prihoda. Cilj ove analize je utvrditi mjere za smanjenje odstupanja evidencijskih podataka (temeljem kojih se sada obračunava komunalna naknada) od utvrđenog prosjeka. Rezultati ove analize očekuju se do sredine 2015., te će poslužiti kao osnova za izmjene Zakona o komunalnom gospodarstvu te Odluke o komunalnoj naknadi u lokalnim jedinicama do kraja 2015. godine.

²⁰ Narodne novine, broj 143/2014

Novi model naplate komunalne naknade započeo bi u 2016. godini, te se procjenjuje da će ova mjera povećati prihode proračuna opće države za 0,09% BDP-a (što implicira povećanje prihoda od komunalne naknade za 15%). Valja napomenuti da se radi o preliminarnim konzervativnim izračunima, čije će preciznije vrijednosti biti poznate sredinom godine.

Strukturne mjere na rashodnoj strani proračuna

Naknade zaposlenima

U 2016. godini predviđa se provedba reforme sustava plaća u javnoj upravi i javnim službama koja podrazumijeva izradu sistematizacije radnih mjesta prema novoj klasifikaciji, standardizaciju sustava planiranja provedbe radnih zadataka i ocjenjivanja zaposlenih te donošenje zakonskog okvira koji se odnosi na plaće kao i sklapanje novih temeljnih kolektivnih ugovora. Fiskalni učinak navedene mjere procjenjuje se u iznosu od 0,13% BDP-a.

Intermedijarna potrošnja

Predviđeni fiskalni učinak strukturnih ušteda na intermedijarnoj potrošnji iznositi će 0,16% BDP-a u 2016. godini. Veći dio mjera odnosi se na nastavak provedbe reforme u sustavu pravosuđa, smanjenje usluga tekućeg i investicijskog održavanja, informatičkih usluga, rashoda za materijal i energiju te ostalih usluga svih proračunskih korisnika. Dio ušteda će proizaći proširenjem nadležnosti Državnog ureda za središnju javnu nabavu za kategorije poštanske usluge te novim postupkom opskrbe električnom energijom za dodatnih oko 600 korisnika (pored dosadašnje 4 kategorije), a što će dovesti do daljnjeg smanjenja troškova i olakšati postupanje za veliki broj dodatnih korisnika javne nabave.

Rashodi za subvencije

Strukturne uštede na subvencijama projicirane su na razini od 0,17% BDP-a. One se prvenstveno odnose na daljnje smanjenje nacionalnih sredstava za izravna plaćanja u sektoru poljoprivrede. Nadalje, u 2016. godini planiraju se i uštede na mjerama za poticanje investicijskih aktivnosti u sektoru poduzetništva u dijelu koji nije sufinanciran iz EU fondova.

Socijalne naknade i socijalni transferi

Konsolidacijom socijalnih naknada kroz Zajamčenu minimalnu naknadu (ZMN) postignuto je objedinjavanje produžene novčane naknade koja je do sada bila uređena Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, pomoć za uzdržavanje koja je bila uređena Zakonom o socijalnoj skrbi te prava na opskrbnine koje su uređene Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i Zakonom o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata. Uvođenje ZMN-a predstavlja početak objedinjavanja socijalnih naknada koji bi trebao prerasti u Zajamčeni minimalni standard (ZMS), vrstu socijalne naknade koja će garantirati višu i kvalitetniju razinu zaštite najsiromašnijih skupina društva. Kroz objedinjavanje naknada putem objedinjene naknade i jedinstvene aplikacije koja omogućava transparentno upravljanje i nadzor, očekivana ušteda iznosila bi 15% od ukupnih sredstava za naknade koje će biti objedinjene pod ZMS i

administraciju istih. Nadalje, konsolidacija socijalnih naknada provodit će se i kroz Jedinostveni centar za naknade (JCN), tj. stvaranje jedinstvenog središnjeg mjesta za isplatu, odnosno administriranje novčanih naknada u sklopu postojeće mreže ureda državne uprave u županijama. Cilj ove mjere je stvaranje jedne administrativne točke u odnosima građana i države na području ostvarivanja prava na naknadu. Navedene mjere trebale bi rezultirati fiskalnim učinkom od 0,06% BDP-a.

Ostali tekući transferi i kapitalni transferi

Strukturne uštede na ovoj kategoriji rashoda u 2016. godini predviđaju se u iznosu od 0,04% BDP-a. Najveće uštede odnose se na projekte u sektoru poljoprivrede i to u dijelu sustava navodnjavanja te u regionalnom razvoju u dijelu izgradnje objekata komunalne i društvene infrastrukture. Također, valja spomenuti i projicirana smanjenja rashoda za projekte u kulturi i to prvenstveno kod izgradnje i održavanja kulturnih ustanova. Niži troškovi predviđeni su i u sektoru željeznica zbog smanjene dinamike modernizacije željezničke infrastrukture. Dio strukturnih ušteda odnosi se i na projekte u sustavu znanosti i poduzetništva budući da se sve veći naglasak stavlja na što bolju i veću iskorištenost sredstava iz EU fondova.

Rashodi za bruto investicije u kapital

Strukturne uštede u ovoj kategoriji iznose 0,03% BDP-a, a prvenstveno proizlaze iz smanjene dinamike ulaganja u projekte u sustavima zdravstva, znanosti, stambenog zbrinjavanja te smanjenih ulaganja u državne nekretnine.

Izvanproračunski korisnici

U okviru zdravstvenog sustava u 2016. godini predviđa se provođenje daljnjih strukturnih mjera koje se odnose na poboljšanje kontrole rashoda bolničkog sustava, objedinjenu javnu nabavu, ukidanje pojedinih odredbi internih pravilnika institucija koje se odnose na plaće zaposlenih, a koje nisu u skladu sa Zakonom o plaćama, Temeljnim kolektivnim ugovorom, Granskim kolektivnim ugovorom i Uredbom o koeficijentima složenosti poslova i nazivima radnih mjesta. Isto tako provedba Nacionalnog plana razvoja kliničkih bolničkih centara, kliničkih bolnica, klinika i općih bolnica u RH rezultirat će daljnjim uštedama u sustavu s obzirom na planiranu racionalizaciju stope popunjenosti kreveta, smanjenje duljine bolničkog liječenja te unapređenje pristupa bolničkom liječenju kao i povećanje kvalitete i ishoda zdravstvenih usluga. Očekivani fiskalni učinak navedenih mjera u 2016. godini iznosi 0,1% BDP-a.

Agencije, zavodi, fondovi i druge pravne osobe s javnim ovlastima

U 2016. godini predviđeni fiskalni učinak strukturnih mjera kod ovih pravnih osoba iznosi 0,1% BDP-a, a proizlazi iz mjera smanjenja materijalnih troškova te statusnih promjena koje uključuju spajanja, ukidanja i prenošenja dijela poslovanja u nadležnosti ministarstava.

Dodatna napomena vezano uz mjere predviđene nacionalnim programom reformi

Potrebno je istaknuti kako Nacionalni program reformi u kontekstu strukturnih napora predviđa i smanjenje parafiskalnih nameta, a koje će biti kompenzirano u jednakoj mjeri smanjenjem rashoda korisnika ovih nameta, što implicira njihov neutralan fiskalni učinak.

Strukturne mjere jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2016. godini

Slijedom okolnosti koje su nastupile u 2015. godini, a koje su detaljno opisane u poglavlju o strukturnim mjerama lokalnih jedinica za 2015. godinu, očekuje se donošenje izmjena i dopuna proračuna lokalnih jedinica za 2015. godinu, koji će imati dodatne fiskalne učinke u 2016. godini. Ovdje je potrebno istaknuti i planirano intenziviranje provedbe strukturnih mjera od strane lokalnih jedinica. Sve navedeno trebalo bi rezultirati strukturnim uštedama u iznosu od 0,06% BDP-a.

3.4. Proračun opće države u 2015. godini

Metodološke izmjene

U studenom 2014. donesen je prijedlog proračuna za 2015. godinu. Njime su uvedene značajne statističke i metodološke izmjene koje utječu na obuhvat institucija te obuhvat sredstava u okviru državnog proračuna kao i primjenu bruto načela kod pojedinih kategorija prihoda. Ove promjene podržavaju načela transparentnosti i sveobuhvatnosti državnog proračuna kojima se proračunsko iskazivanje prihoda i rashoda približava statističkom.

Očekivani prihodi izmijenjeni su po nekoliko osnova. Tako su proračunski korisnici iskazali povećanje očekivanog korištenja EU sredstava. Također, u prihode su uključeni i vlastiti i namjenski prihodi proračunskih korisnika koji ranije nisu bili planirani kroz proračun. Od ove godine izmijenjen je i način iskazivanja povrata poreza na dohodak za porezne obveznike sa sjedištem na područjima posebne državne skrbi. Za razliku od neto principa prema kojem su prihodi državnog proračuna umanjivani za izvršene povrate, od ove godine prešlo se na bruto princip prema kojem se evidentira ukupni iznos prikupljenih poreza, a zatim se kroz transfer lokalnim jedinicama iz državnog proračuna osiguravaju sredstva za povrat tog poreza.

Očekivani rashodi korigirani su za opisano povećanje prihoda. Tako su povećani rashodi na temelju planiranih vlastitih i namjenskih prihoda proračunskih korisnika te povećanog iznosa korištenja EU sredstava.

Na visinu prihoda i rashoda državnog proračuna značajno utječe primjena odredbi Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju²¹, kojima je propisan izlazak HZZO-a iz sustava Državne riznice od 1. siječnja 2015. godine. HZZO postaje izvanproračunski korisnik državnog proračuna na čiji financijski plan daje suglasnost Hrvatski sabor. Prihodi od doprinosa za zdravstveno osiguranje, prihodi od participacije i dopunskog zdravstvenog osiguranja te ostali prihodi HZZO-a po posebnim propisima, isključeni su iz prihoda državnog proračuna. Navedeni prihodi, kao i rashodi koji se iz njih podmiruju sastavni su dio financijskog plana HZZO-a. U državnom proračunu iskazan je transfer HZZO-u u iznosu od 0,7% BDP-a sukladno članku 72. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju. S druge strane, po prvi puta su državne zdravstvene ustanove uključene u državni proračun.

²¹ Narodne novine, broj 80/2013

Prihodi konsolidirane opće države

Projekcija prihoda proračuna opće države u 2015. godini temelji se na očekivanom blagom oporavku gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir promjene poreznih politika kojima se nastoji smanjiti porezni teret rada i malog poduzetništva te na taj način potaknuti gospodarski rast. Uz navedeno, u projekcije su uključene i mjere koje je u svrhu provođenja postupka prekomjernog proračunskog manjka usvojila Vlada RH u prvom polugodištu 2014. kao i u 2015. godini. Ukupni prihodi proračuna konsolidirane opće države planirani su na razini od 42,9% BDP-a. Pritom najznačajniji prihod proračuna čini prihod od poreza na dodanu vrijednost koji je planiran na razini od 12,5% BDP-a, a projiciran je na temelju očekivanog kretanja nominalne osobne potrošnje. Na tako dobiveni iznos dodani su fiskalni učinci zakonskih izmjena u sustavu poreza na dodanu vrijednost, ali i učinci rada na sprečavanju utaje poreza. Spomenutim izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost²² propisuje se mogućnost obračuna PDV-a prema naplaćenju realizaciji za sve obveznike s isporukama do 3 milijuna kuna, čime se omogućuje da oko 120.000 poduzetnika samostalno bira način obračuna PDV-a. Također, uvodi se snižena stopa za sve lijekove koji se koriste na recept, a ne kao do sada samo za lijekove na listi HZZO-a. Nadalje, u nadolazećem srednjoročnom razdoblju, Ministarstvo financija će dodatno pojačati aktivnosti usmjerene poboljšanju naplate poreza, sprječavanju utaje poreza te postupnom rješavanju poreznih dugovanja. Prihodi od carina i carinskih pristojbi 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 izmjenama, odnosno uvođenjem poreza na sve dobitke od igara na sreću te prihodi od posebnih poreza i trošarina. Prihodi od posebnih poreza i trošarina iznositi će 3,9% BDP-a. Ovaj prihod projiciran je na temelju očekivanog kretanja potrošnje trošarinskih proizvoda. Pritom su uzeti u obzir cjelogodišnji učinci izmjena trošarina na energente iz 2014., kao i učinci daljnjeg povećanja trošarina na energente tijekom 2015. te povećanja trošarina na duhan, a u svrhu smanjenja prekomjernog proračunskog manjka. Sveukupni fiskalni učinak navedenih izmjena iznosi 0,16 % BDP-a.

U strukturi ukupnih prihoda valja izdvojiti i prihode od imovine koji u 2015. godini iznose 1,3% BDP-a. Naime, prihodi od imovine, uz stalne prihode uključuju i povećanja prihoda 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 bilježiti će razinu od 3,7% BDP-a, dok se prihodi od poreza na dobit očekuju na razini od 1,7% BDP-a u 2015. godini. Prihod od poreza na dohodak planiran je na temelju očekivanog kretanja na tržištu rada te uključuje izmjene u sustavu poreza na dohodak koje su stupile na snagu početkom 2015. godine. Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (detaljnije obrađeno u poglavlju 3.3.1. Strukturne mjere u 2015. godini), povećan je osobni odbitak za zaposlene i umirovljenike kao i za potpomognuta područja prve i druge skupine. Ujedno je došlo i do promjene poreznih razreda za primjenu porezne stope od 25% i 40%. Navedenim izmjenama zaštititi će se porezni obveznici s najnižim primanjima te povećati raspoloživi dohodak za srednji sloj stanovništva, što posljedično dovodi do povećanja potrošnje te se mogu očekivati pozitivna kretanja u gospodarstvu.

²² Narodne novine, broj 143/2014

Također, izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak²³ od 1. siječnja 2015. godine uvodi se oporezivanje kamata na štednju po stopi od 12%. Kako bi se ujednačilo oporezivanje svih oblika dohotka od kapitala ukida se korištenje olakšica za dividende i udjele u dobiti do 12.000 kuna. Uzimajući u obzir da je dohodak od nesamostalnog rada u RH opterećen znatno višim stopama poreza u odnosu na dohodak od kapitala, uvođenjem oporezivanja kamata na štednju postiže se veća pravednost u oporezivanju i proširuje porezna osnovica. Od 2015. godine uvodi se i bruto načelo iskazivanja poreza na dohodak što znači da se povrati poreza na dohodak planiraju i evidentiraju na rashodnoj strani proračuna. Do ove godine povrati poreza evidentirali su se kao umanjene poreza na dohodak.

Drugu najznačajniju skupinu prihoda proračuna opće države čine socijalni doprinosi, koji su planirani na razini od 11,8% BDP-a. Njihova dinamika bit će određena kretanjima na tržištu rada kao i zakonskim izmjenama provedenim u 2015. godini, a u cilju smanjenja strukturnog manjka. Osim cjelogodišnjeg učinka 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, u 2015. predviđa se nastavak mirovinske reforme započete u 2014. godini u području osiguranika s beneficiranim radnim stažem i njihovo prebacivanje iz drugog u prvi mirovinski stup. Izmenom Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima²⁴ 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. 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 2015. godini očekuje se povećanje redovne uplate doprinosa za mirovinsko osiguranje od oko 0,08% 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 u 2015. godini planira se u iznosu od 0,7% BDP-a.

U kategorije ostalih tekućih transfera i kapitalnih transfera, koji su planirani na razini od 5,3% BDP-a, ubrajaju se prihodi od pomoći institucija i tijela EU, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz EU fondova te izravna plaćanja u poljoprivredi.

Rashodi konsolidirane opće države

Naknade zaposlenima u javnim i državnim službama bilježe razinu od 11,5% BDP-a u 2015. godini. Planirani iznos ovih rashoda je u najvećoj mjeri određen učincima strukturnih mjera. One uključuju uskratu uvećanja plaća za 4%, 8% i 10% temeljem vjernosti službi, smanjenje plaća državnih

²³ Narodne novine, broj 143/2014

²⁴ Narodne novine, broj 103/2003

dužnosnika za 8%, kao i godišnje učinke ukidanja dodataka u sustavima obrane i pravosuđa te izmjene načina obračuna u sustavu znanosti. Ovdje valja izdvojiti i cjelogodišnji učinak povećanja stope doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje s 13% na 15%. U 2015. godini nije predviđena isplata regresa i božićnica zaposlenima u državnoj i javnoj službi. 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 prekinu radni odnos. Nastavlja se i s daljnjom provedbom COP-a.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju, koji u glavnini uključuju strukturne uštede na intelektualnim i osobnim uslugama te kategoriji ostalih usluga bilježe razinu od 7,9% 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 sektoru poljoprivrede, zapošljavanja te HBOR-a, kao i u sustavima znanosti, obrazovanja, kulturi i turizmu.

Rashodi za dohodak od vlasništva bilježe u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda udio od 3,6% BDP-a. Ova kategorija rashoda najvećim dijelom određena je kretanjem rashoda za kamate u skladu s potrebama za financiranjem koje se predviđaju u 2015. godini.

Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda proračuna opće države koji bilježe razinu od 16,5% 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 2015. godini rashodi za mirovine planirani su na razini od 11% BDP-a, što je u najvećoj mjeri određeno kretanjem broja umirovljenika. Rashodi za zdravstvo postaju dio financijskog plana HZZO-a temeljem njegovog izlaska iz sustava Državne riznice, te bilježe razinu od 6,2% BDP-a. Strukturne uštede u ovom sustavu planirane su na razini od 0,1% BDP-a i to kroz već spomenute uštede na kontroli propisivanja 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 0,7% BDP-a, dječji doplatok na razini od 0,5% BDP-a te naknade za nezaposlene na razini od 0,5% BDP-a.

Ostali rashodi, koji se većinom odnose na tekuće i kapitalne transfere, planirani su na razini od 2,6% BDP-a u 2015. godini. Pri tome strukturne uštede na projektima u gospodarstvu, turizmu, poduzetništvu, prometu, stambenom zbrinjavanju te smanjenom poticanju stambene štednje čine oko 0,08% BDP-a. Osim toga, kroz ove kategorije rashoda provode se i aktivnosti financiranja projekata iz fondova EU. Također, ovi rashodi su velikim dijelom određeni uplatom vlastitog doprinosa RH u proračun EU, a koji iznosi 1,1% BDP-a. U državnom proračunu, na ovoj kategoriji iskazan je i transfer HZZO-u iznosu od 0,7% BDP-a, a sukladno pravima koje osiguranici ostvaruju temeljem obveznog zdravstvenog osiguranja.

Rashodi za bruto investicije u kapital planirani su na razini od 3,8% BDP-a, pri čemu strukturne uštede iznose 0,06% BDP-a. Najvećim dijelom određeni su aktivnostima vezanim uz kapitalne investicije svih jedinica proračuna opće države i to posebno u vodnom i cestovnom prometu kao i sektoru zaštite okoliša.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

Planirana fiskalna konsolidacija rezultirat će smanjenjem manjka proračuna konsolidirane opće države s 5,7% BDP-a u 2014. na 5% BDP-a u 2015. godini, promatrano prema metodologiji ESA 2010 i to po statističkom obuhvatu. Pritom će manjak državnog proračuna iznositi 5,0% BDP-a, manjak 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 0,1% BDP-a, dok će proračun izvanproračunskih korisnika i javnih poduzeća biti uravnotežen.

3.5. Srednjoročni proračunski okvir (2016. – 2018.)

Prihodi konsolidirane opće države

U razdoblju 2016. - 2018. prihodi proračuna opće države bit će određeni postupnim oporavkom gospodarske aktivnosti i fiskalnim učincima strukturnih mjera. Tako će u 2016. zabilježiti razinu od 43,3% BDP-a, u 2017. od 43,7% BDP-a, a u 2018. godini od 43,5% BDP-a.

Prihodi od poreza na dodanu vrijednost, koji prate očekivani oporavak osobne potrošnje u narednim godinama, kretat će se na prosječnoj razini od 12,5% BDP-a. Carine i carinske pristojbe zadržat će 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, a u srednjoročnom razdoblju kretat će se od oko 4% BDP-a u 2016. godini do oko 3,8% BDP-a u 2018. godini. U srednjoročnom razdoblju prihodi od imovine zadržat će svoj udio u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda od 1,2% BDP-a. Nadalje, prihodi od poreza na dohodak će u promatranom razdoblju bilježiti prosječnu razinu od 3,7% BDP-a, a prihodi od poreza na dobit, s uključenim izmjenama u sustavu neoporezivanja reinvestirane dobiti, će imati razinu od 1,8% BDP-a. Naime, izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit (detaljnije obrađeno u poglavlju 3.3.2. Strukturne mjere u 2016. godini), pooštreni su kriteriji za korištenje porezne olakšice za reinvestiranu dobit. Ove zakonske izmjene će učinak na proračunske prihode imati tek 2016. godine nakon predaje godišnjih poreznih prijava.

Povećanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje i povlačenje doprinosa za mirovinsko osiguranje osoba s beneficiranim radnim stažem iz II. u I. mirovinski stup iz 2015. utjecali su i na projekciju socijalnih doprinosa u srednjoročnom razdoblju. Udio prihoda od socijalnih doprinosa od 2016. do 2018. godine postizat će razinu od oko 11,8% BDP-a. Ostali tekući transferi i kapitalni transferi slijede projekcije prihoda od pomoći, koji su u glavnini vezani uz financiranje projekata iz EU fondova. U 2016. predviđeni su na razini od 5,6% BDP-a, u 2017. na razini od 6,0% BDP-a, a u 2018. godini na razini od 5,8% BDP-a.

Rashodi konsolidirane opće države

U 2016. rashodi proračuna opće države projicirani su na razini od 47,3% BDP-a, u 2017. na razini od 46,4% BDP-a, a u 2018. godini na razini od 45,9% BDP-a.

Naknade zaposlenima s udjelom od 23,8% 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 2016. godini predviđeni su na razini od 11,3% BDP-a te se u naredne dvije godine smanjuju za 0,5 postotnih bodova odnosno na razinu od 10,8% BDP-a u 2018. godini. Projekcije ovih rashoda osim strukturnih mjera predviđenih u 2016. godini, uključuju i uvećanja osnovne plaće za minuli rad dok se kao i u 2015. godini, ne predviđa isplata materijalnih prava poput božićnice i regresa. U naredne dvije godine predviđen je nastavak trenda ograničavanje zapošljavanja u državnim i javnim službama. Rashodi za intermedijarnu potrošnju bilježe smanjenje udjela u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda s 7,6% u 2016. na 7,2% u 2018. godini. Osim učinaka centralizirane nabave za standardizirana dobra i usluge za sve proračunske korisnike i reorganizacije pravosudnog sustava, pretpostavlja se daljnji nastavak primjene mjera racionalizacije i štednje na svim stavkama. Rashodi za subvencije u 2016. bit će na razini od 1,8% BDP-a, pri čemu se u naredne dvije godine predviđa smanjenje na 1,7% BDP-a. 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 3,8% BDP-a u narednom srednjoročnom razdoblju. Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda s udjelom od 34,5%. Do kraja 2018. godine bilježe smanjenje svog udjela na razinu od 16,1% BDP-a. Osim prethodno opisanih strukturnih mjera, očekuje se daljnja provedba reforme zdravstvenog sustava, u svrhu jačanja njegove učinkovitosti i održivosti. Ostali rashodi, većinom ostali tekući transferi i kapitalni transferi, smanjuju svoj udio u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda za 0,2 postotna boda odnosno s 2,5% u 2016. na 2,3% u 2018. godini. Rashodi za bruto investicije u kapital svih jedinica proračuna opće države kretat će se na razini od 4% BDP-a u promatranom srednjoročnom razdoblju.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

U skladu s projiciranim kretanjima prihoda i rashoda proračuna opće države, u 2016. očekuje se manjak od 3,9% BDP-a, u 2017. od 2,7% BDP-a, a u 2018. godini od 2,4% BDP-a. Pritom će doprinos ukupnom manjku dati državni proračun, s obzirom da se za izvanproračunske korisnike i javna poduzeća te lokalne jedinice očekuje uravnotežen proračun u razdoblju 2016. - 2018.

3.6. Procjena ciklički prilagođenog proračunskog salda

Izračun potencijalnog BDP-a temelji se na metodologiji proizvodne funkcije kakvu koristi EK. Izračun navedenom metodologijom ukazuje na prisutnost negativnog jaza proizvodnje u cijelom projekcijskom razdoblju. U 2015. očekuje zadržavanje potencijalnog BDP-a na razini iz 2014. godine, pri čemu će komponenta kapitala djelovati u smjeru rasta potencijalnog BDP-a, komponenta rada u

smjeru njegovog smanjenja, dok će doprinos produktivnosti svih faktora biti neutralan. U nastavku projekcijskog razdoblja očekuje se rast potencijalnog bruto domaćeg proizvoda, koji bi u 2016. godini trebao iznositi 0,1 posto, te u 2017. i 2018. godini ubrzati na 0,3 i 0,6 posto. Rastu potencijalnog BDP-a će najviše doprinijeti komponenta kapitala te u nešto manjoj mjeri produktivnost svih faktora. Očekuje se da će komponenta rada ostvarivati negativan doprinos rastu potencijalnog BDP-a u cijelom projekcijskom razdoblju.

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 2015. bilježi razinu od 3,7% BDP-a, što je 0,5 postotnih bodova manje od strukturnog manjka u 2014. godini. Naime, manjak proračuna opće države prema metodologiji ESA 2010 u 2014. godini prema izračunima Državnog zavoda za statistiku zabilježio je razinu od 5,7% BDP-a. U 2016. strukturni manjak bilježi daljnje smanjenje za 0,7 postotnih bodova i iznosi 3,0% BDP-a, a u 2017. godini smanjuje se za 0,8 postotnih bodova i iznosi 2,2% BDP-a, čime se u promatranom razdoblju postiže značajna strukturna prilagodba.

3.7. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava

Stanje javnog duga i jamstava

Negativna ekonomska kretanja u kombinaciji s restrukturiranjem pojedinih sektora, znatnim preuzimanjem obveza javnih poduzeća te akumulacijom proračunskih manjkova dovela su do naglog rasta javnog duga u proteklom razdoblju. Osim toga, izražena prilagodba uslijedila je i zbog prelaska na uporabu metodologije ESA 2010 te uključivanja javnih poduzeća iz cestovnog prometa (HAC i ARZ) u sektor opće države čime je u razdoblju 2008. – 2013. udio duga u BDP-u u prosjeku povećan za oko 9 postotnih bodova. Nadalje, primjenom nove metodologije i dug HBOR-a reklasificiran je u dug opće države te je time javni dug povećan za dodatnih 4,4% BDP-a.

Sukladno navedenom, prema Fiskalnom izvješću iz travnja 2015., a na temelju metodologije ESA 2010, javni dug je krajem 2014. godine iznosio 279,6 milijardi kuna ili 85% BDP-a, što predstavlja godišnje povećanje od 13,4 milijarde kuna. Rast duga pritom je bio vidljivo sporiji u odnosu na isto razdoblje prošle godine kao i u odnosu na zabilježene razine manjka u 2014., jer su za podmirivanje novonastalih obveza korištena sredstva s računa depozita koja su bila osigurana zaduživanjem krajem 2013. godine. Inozemna komponenta javnog duga povećana je u odnosu na 2013. godinu za 4 milijarde kuna, dok je domaća komponenta javnog duga u istom razdoblju zabilježila povećanje od oko 9,5 milijardi kuna.

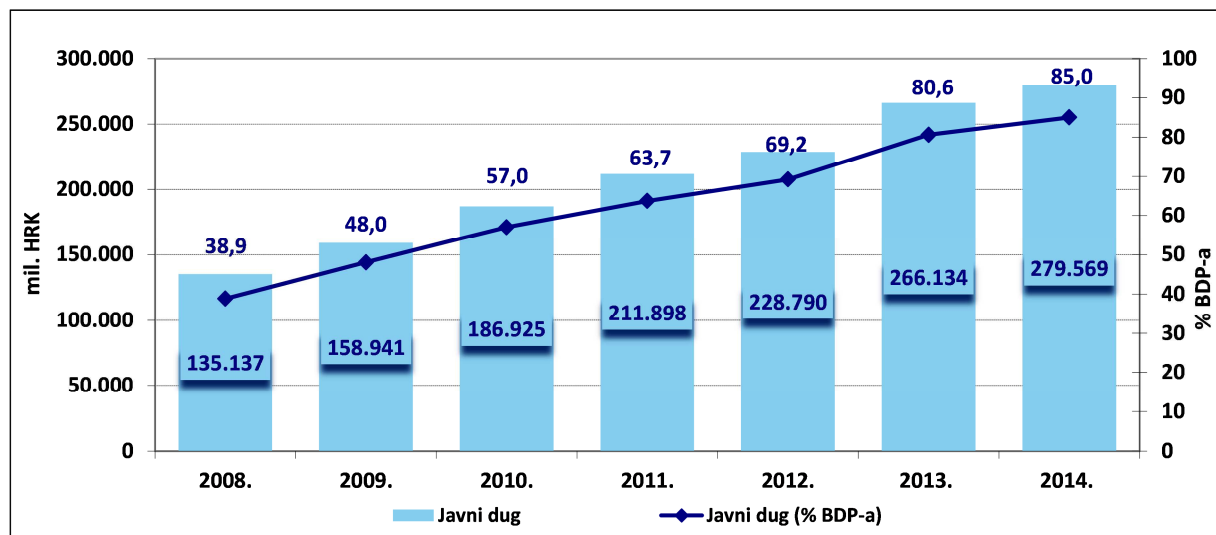
Promatrano prema razinama državne vlasti, glavnina javnog duga odnosi se na sektor središnje države u iznosu od 274,3 milijarde kuna, dug sektora lokalne države iznosi 5,3 milijarde kuna, a

neznatan dio duga od 3,5 milijuna kuna odnosi se na sektor fondova socijalne sigurnosti. Prema metodologiji ESA 2010, fondovi socijalne sigurnosti uključuju Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO), HZZO i Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ).

Gledajući prema instrumentima zaduživanja, najveći dio javnog duga nastao je zaduživanjem putem dugoročnih vrijednosnih papira, odnosno obveznica (53,2%), a zatim zaduživanjem putem kredita (37,9%) te kratkoročnih vrijednosnih papira (10,7%).

Valutna struktura javnog duga pokazuje kako je značajan dio duga denominiran u stranoj valuti pri čemu se na dug denominiran u eurima odnosi 74,4%, na dug denominiran u kunama 21,5%, a na dug denominiran u dolarima 4% ukupnog duga. Neznatan dio duga (0,1%) denominiran je u švicarskim francima. 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.

Grafikon 3.1. Kretanje i struktura javnog duga



Izvor: HNB, DZS

Ukupna izdana jamstva RH krajem 2014. iznosila su 8,7 milijardi kuna, odnosno 2,7% BDP-a te su u odnosu na kraj 2013. godine povećana za 712,1 milijun kuna. Ovakav iznos ukupnih jamstava prvenstveno je rezultat prethodno navedenog usklađivanja s metodologijom ESA 2010 i reklasificiranja dijela javnih poduzeća, odnosno HBOR-a u sektor opće države čime je njihov dug uključen u javni dug, ali i preuzimanja obveza HŽ Carga u javni dug.

Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu²⁵ utvrđeno je da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2015. iznosi 6 milijardi kuna od čega se 2,5 milijardi kuna odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna.

Financiranje proračuna opće države i projekcija kretanja javnog duga

²⁵ Narodne novine, broj 148/2014

Način financiranja proračunskih potreba u nadolazećem razdoblju ovisit će o okolnostima na financijskom tržištu, a ukupna razina potrebnog bit će određena kretanjem fiskalnog manjka, financijske imovine kao i obvezama proračuna opće države koje dospijevaju na naplatu u promatranom razdoblju. Potrebe za financiranjem ukupnog manjka proračuna te dospelih 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 dospijea i to prvenstveno prema obveznicama. Posebna pozornost će se obratiti na usklađivanje budućih dospijea po iznosu i ročnosti uz istovremeno oslobađanje dodatnog prostora financiranju ostalih sektora. Zaduživanje zajmovima bit će u prvom redu usmjereno na domaće financijsko tržište, dok se inozemno financiranje zajmovima odnosi na projektne zajmove međunarodnih financijskih institucija. Na strani financijske imovine u razdoblju 2015. - 2018. očekuju se i primici od privatizacije u iznosu od prosječno 0,5% BDP-a godišnje.

Glavnina dospijea obveza u razdoblju 2015. - 2018. odnosi se na devet dospijea obveznica, pri čemu je šest domaćih, a tri inozemna. Od domaćih obveznica jedna je denominirana u eurima, u iznosu od 350 milijuna eura, dok je pet obveznica denominirano u kunama u ukupnom iznosu od 24,5 milijardi kuna. Inozemna dospijea odnose se na tri euroobveznice, prve u iznosu od 750 milijuna eura koja dospijeva u 2015., druge u iznosu od 1,5 milijardi dolara koja je prilikom izdanja konvertirana u euro s dospijecom u 2017. godini. Treća euroobveznica u iznosu od 750 milijuna eura dospijeva u 2018. godini. Na strani zajmova, najveća dospijea u promatranom razdoblju odnose se na dospijea sindiciranih kredita izdanih na domaćem financijskom tržištu te na zajmove međunarodnih financijskih institucija. Tako se ukupna dospijea zajmova kreću u iznosu od 9,3 milijarde kuna u 2015., 12 milijardi kuna u 2016., 6,1 milijardu kuna u 2017. te 3 milijarde kuna u 2018. godini.

Tablica 3.4. Pregled dospijea obveznica RH u razdoblju 2015. – 2018.

Obveznica	Datum izdavanja	Iznos (milijuni)	Kamatna stopa	Dospijea
DOMAĆE OBVEZNICE				
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.
Seriya 18 D-18	10.7.2013.	6.000 HRK	5,25%	10.7.2018.
INOZEMNE OBVEZNICE				
Euro - EUR VII	5.6.2009.	750 EUR	6,50%	5.1.2015.
Euro - USD IV	27.4.2012.	1.500 USD	6,25%	27.4.2017.
Euro - EUR VIII	8.7.2011.	750 EUR	5,875%	9.7.2018.

Izvor: Ministarstvo financija

Sukladno planiranom manjku proračuna konsolidirane opće države, odnosno potrebama za financiranjem u 2015. godini, očekuje se da će javni dug na kraju godine iznositi 296,9 milijardi kuna ili 89,8% BDP-a.

Projekcije kretanja javnog duga pokazuju da će se, uslijed daljnje provedbe mjera fiskalne konsolidacije u okviru Procedure prekomjernog proračunskog manjka, trend rasta javnog duga stabilizirati na razini od 92,5% BDP-a u 2017., nakon čega se u 2018. očekuje i smanjenje javnog duga na 92,4% BDP-a.

Tablica 3.5. Projekcija kretanja javnog duga

% BDP-a	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
Javni dug	80,6	85,0	89,8	92,0	92,5	92,4
Inozemni	33,3	34,6	36,1	37,9	37,5	37,4
Domaći	47,3	50,4	53,6	54,1	55,0	55,0

Izvor: DZS, HNB, MFIN

4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM

4.1. Fiskalni rizici i testovi osjetljivosti kretanja javnog duga

Fiskalne projekcije za srednjoročno razdoblje naslanjaju se na opisane makroekonomske pretpostavke te bi, u tom smislu, rizici povezani s nižom razinom gospodarske aktivnosti u odnosu na predstavljani makroekonomski scenarij u ovom programu imali značajne implikacije na očekivano kretanje i rezultate fiskalnih veličina u nadolazećem razdoblju. Takve promjene kretanja prihoda i rashoda imale bi izravni utjecaj na manjak proračuna opće države, a u konačnici i na stanje javnog duga.

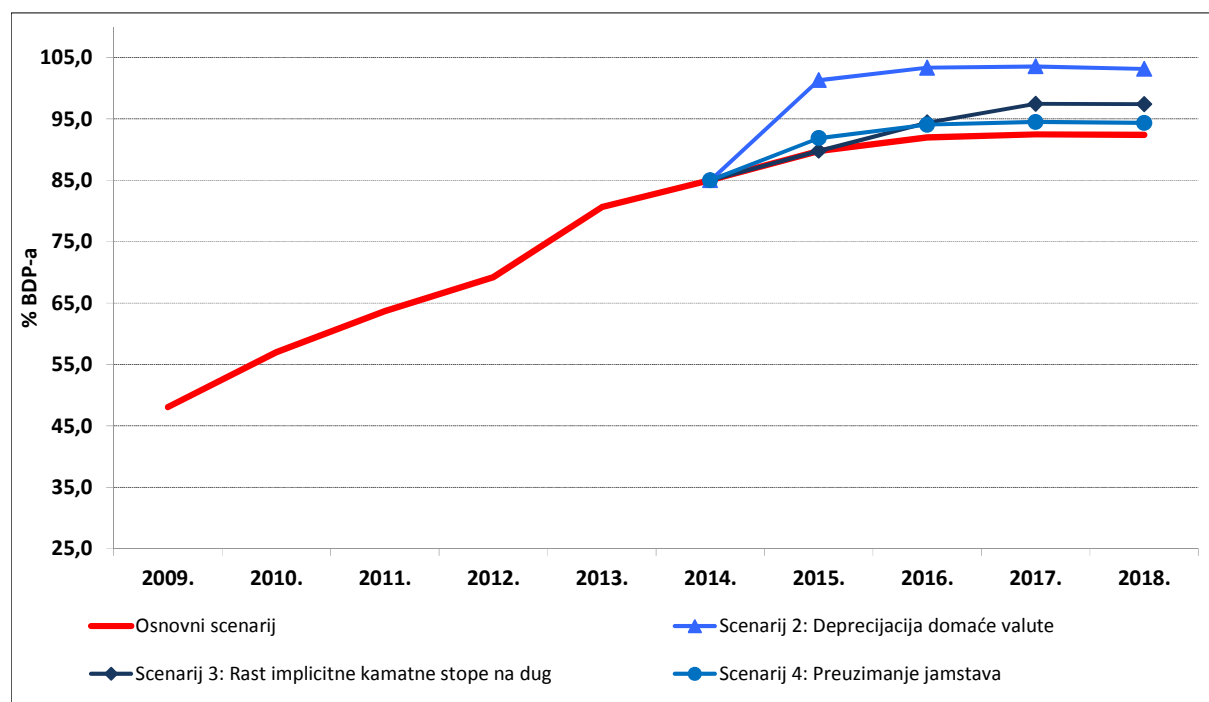
U pogledu negativnih utjecaja na kretanje javnog duga u srednjoročnom razdoblju valja izdvojiti rizik značajnije promjene u tečaju domaće valute. Naime, imajući na umu činjenicu kako je gotovo 80% ukupnog javnog duga denominirano u stranoj valuti, deprecijacija domaće valute rezultirala bi većom razinom javnog duga kao i otežanim servisiranjem istog. Iz provedenog testa osjetljivosti proizlazi da deprecijacija kune prema euru od 15% podiže razinu javnog duga na preko 103% BDP-a u razdoblju 2016. - 2018.

Također, povećanje troška financiranja uslijed pogoršanja likvidnosti ili povratka negativnog raspoloženja prema riziku na međunarodnim financijskim tržištima, dovelo bi do povećavanja tereta otplata duga i plaćanja kamata, predstavljajući time veći pritisak na tekuće poslovanje države. Tako bi u scenariju povećanja prosječne implicitne kamatne stope na dug za dva postotna boda u 2016. i 2017. godini javni dug zabilježio rast iznad projiciranog te bi krajem projekcijskog razdoblja dosegao razinu od oko 97% BDP-a.

Javna poduzeća i dalje predstavljaju potencijalni veliki rizik za javne financije, posebice uzevši u obzir činjenicu o aktiviranju jamstava, odnosno preuzimanju dugova državnih poduzeća u javni dug proteklih godina. Tako bi u pretpostavljenom scenariju preuzimanja uvjetnih obveza u javni dug u iznosu od 2% BDP-a, javni dug prešao razinu od 94% BDP-a u razdoblju 2016. - 2018. Stoga je od ključne važnosti nastavak provedbe procesa restrukturiranja poslovanja među korisnicima državnih jamstava kako bi se povećala učinkovitost i održivost njihova poslovanja te tako smanjili potencijalni rizici aktiviranja državnih jamstava koji se ogledaju u negativnom učinku na fiskalne agregate odnosno proračunski manjak i javni dug.

Zaključno, analiza osjetljivosti duga pokazuje da je, kako bi se izbjegli navedeni fiskalni rizici i osigurala fiskalna održivost, potrebno odlučno provesti predviđene strukturne reforme iz Nacionalnog programa reformi koje će djelovati na smanjenje udjela visine rashoda u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda i na korekciju prekomjernog proračunskog manjka, a samim time i na stabilizaciju u kretanju javnog duga.

Grafikon 4.1. Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima



Izvor: Ministarstvo financija

4.2. Usporedba s prethodnim Programom

Usporedba ukupnih prihoda, rashoda i manjka konsolidirane opće države u novom i prethodnom Programu konvergencije pokazuje značajne razlike. Iste proizlaze iz različitih razina nominalnog bruto domaćeg proizvoda, promijenjenih politika upravljanja prihodnom i rashodnom stranom proračuna te primjene nove statističke metodologije ESA 2010 od rujna 2014. godine, kojom se prvi puta uvodi statistički obuhvat opće države u Program konvergencije 2015. - 2018. Ovdje je potrebno spomenuti i da je u Programu konvergencije 2014. - 2017. korišten proračunski obuhvat opće države.

Program konvergencije 2014. - 2017. polazio je od pretpostavke realnog rasta bruto domaćeg proizvoda od 1,2% u 2015., 1,3% u 2016. i 1,5% u 2017. godini. Programom konvergencije iz 2015. očekivanja gospodarskog rasta su smanjena pa je tako u 2015. godini projiciran realni rast od 0,4%, u 2016. od 1%, u 2017. od 1,2% te u 2018. od 1,5%. 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 2014. godine zbog negativnih makroekonomskih kretanja prihodi su se ostvarivali slabije od planiranih, dok su na rashodnoj strani postignute značajne uštede.

U 2015. i 2016. godini razlike projiciranih veličina prihoda i rashoda u oba dokumenta proizlaze iz promijenjene razine nominalnog bruto domaćeg proizvoda, ali i iz potrebne strukturne prilagodbe 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 2015., 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 rashoda, a što je prethodno detaljno obrazloženo u tekstu.

Tablica 4.1. Usporedba prihoda, rashoda i neto pozajmljivanja/zaduživanja opće države

	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
PK RH 2015. - 2018. (% BDP)					
Ukupni prihodi	42,3	42,9	43,3	43,7	43,5
Ukupni rashodi	48,0	47,9	47,3	46,4	45,9
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-5,7	-5,0	-3,9	-2,7	-2,4
PK RH 2014. - 2017. (% BDP)					
Ukupni prihodi	43,0	42,5	42,6	43,1	
Ukupni rashodi	47,2	45,7	45,0	45,2	
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-4,2	-3,2	-2,4	-2,2	
Razlika					
Ukupni prihodi	-0,7	0,4	0,7	0,6	
Ukupni rashodi	0,8	2,2	2,3	1,2	
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-1,6	-1,9	-1,5	-0,6	

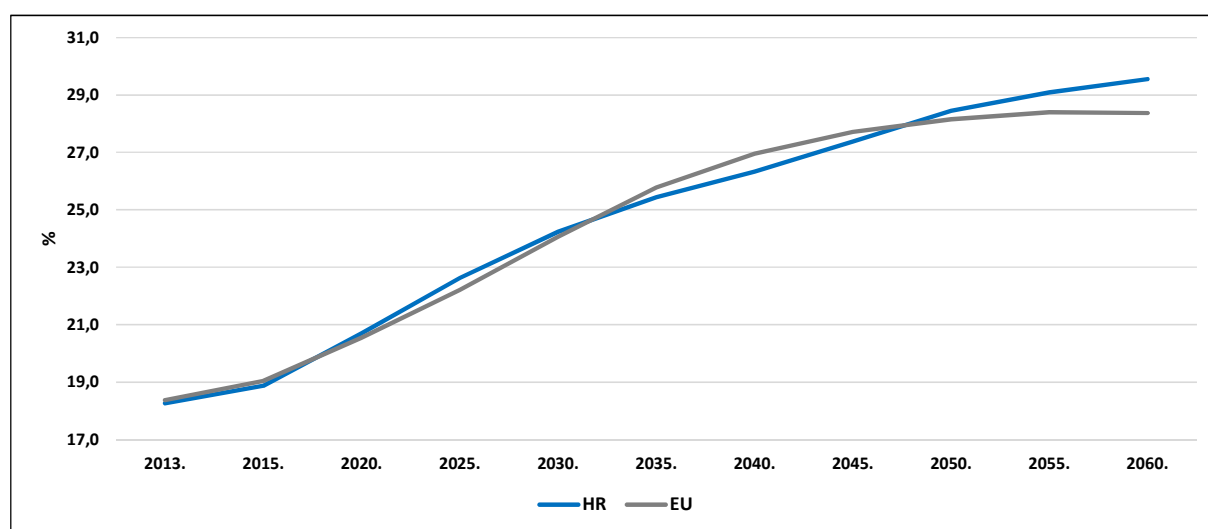
Izvor: Ministarstvo financija

5. ODRŽIVOST JAVNIH FINANCIJA

Kao i sve zemlje EU, i RH je pod značajnim utjecajem vrlo ubrzanih demografskih trendova koji se prvenstveno odnose na starenje stanovništva i produljenje očekivanog trajanja života. Isto je vidljivo u narednim grafičkim prikazima s usporedbom Hrvatske i EU za razdoblje do 2060. godine.

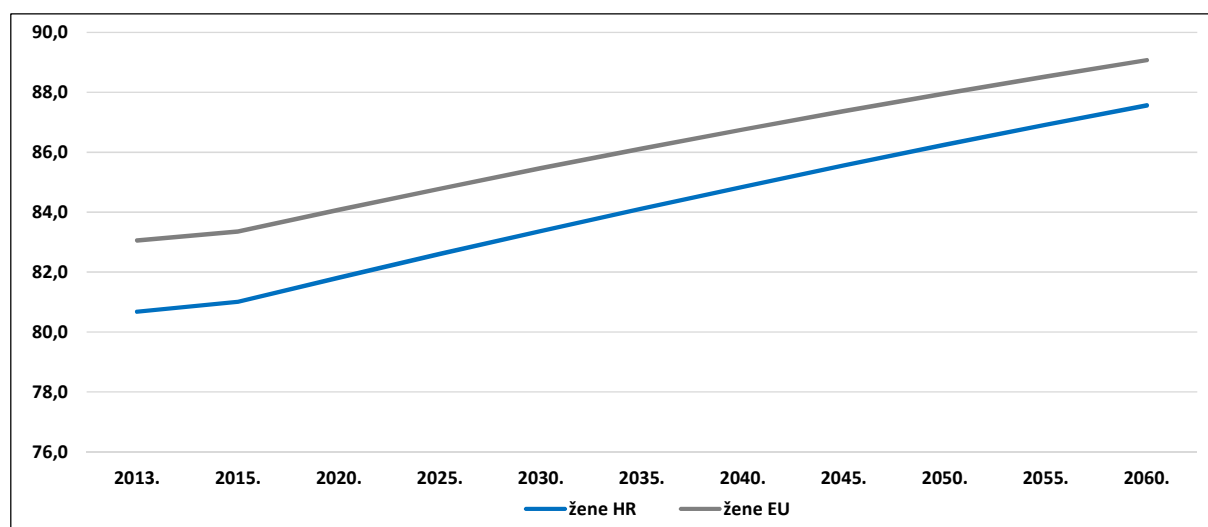
U razdoblju 2013. - 2060. projicirano je smanjenje stanovništva za 13%, točnije sa 4,3 na 3,7 milijuna. Životni vijek se u isto vrijeme znatno produljuje, u spomenutom razdoblju preostali životni vijek u 65. godini života produljit će se za 5,8 godina kod muškaraca i za 5,5 godina kod žena. Takvi demografski trendovi stvorit će snažan pritisak na održivost javnih financija.

Grafikon 5.1. Udio starije populacije (65+) u ukupnoj populaciji



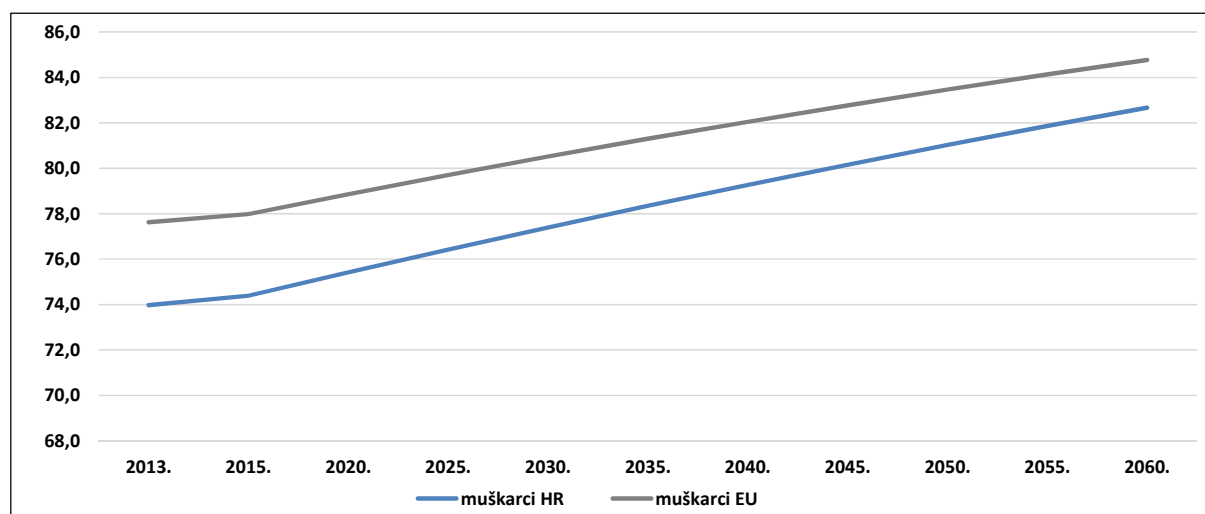
Izvor: Ageing Report 2015, EUROPOP2013

Grafikon 5.2. Očekivano trajanje života pri rođenju, žene (u godinama)



Izvor: Ageing Report 2015, EUROPOP2013

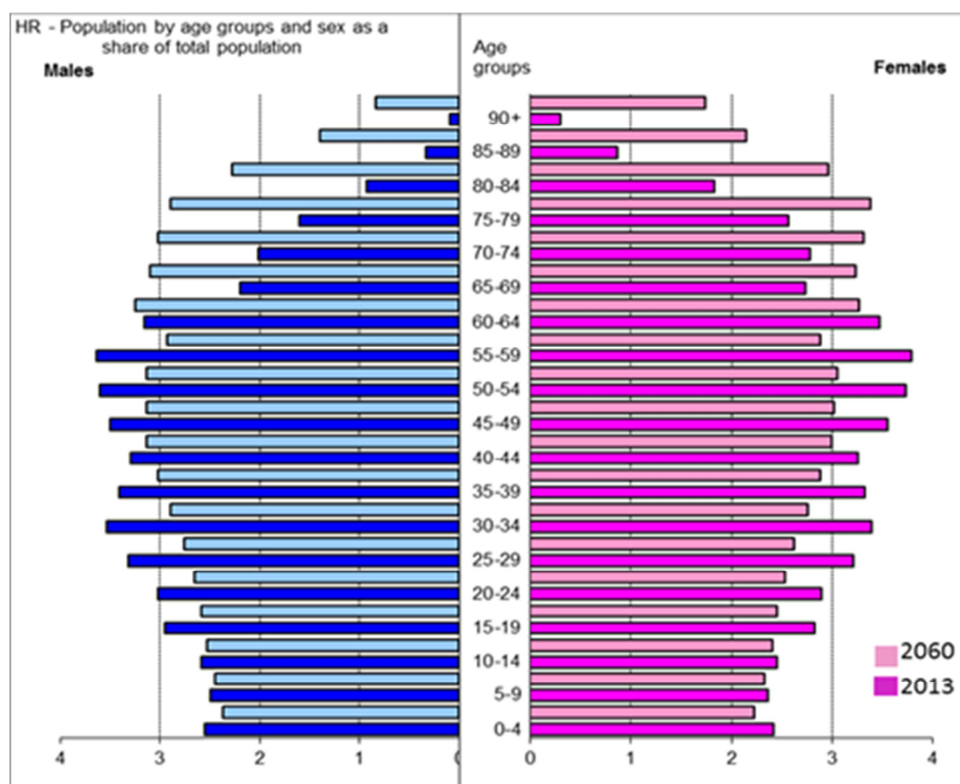
Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci (u godinama)



Izvor: Ageing Report 2015, EUROPOP2013

Ovakvi nepovoljni demografski trendovi uzrokovati će snažan pritisak na sustav generacijske solidarnosti. Postupno izjednačavanje dobi za odlazak u mirovinu za žene i muškarce do 2030. godine kao i produljenje radnog vijeka do 67 godine u razdoblju 2030. - 2038. trebali bi taj pritisak smanjiti. Grafikon 5.4. prikazuje usporedbu dobne i spolne strukture stanovništva u 2013. u odnosu na 2060. godinu.

Grafikon 5.4. Usporedba dobne i spolne strukture stanovništva



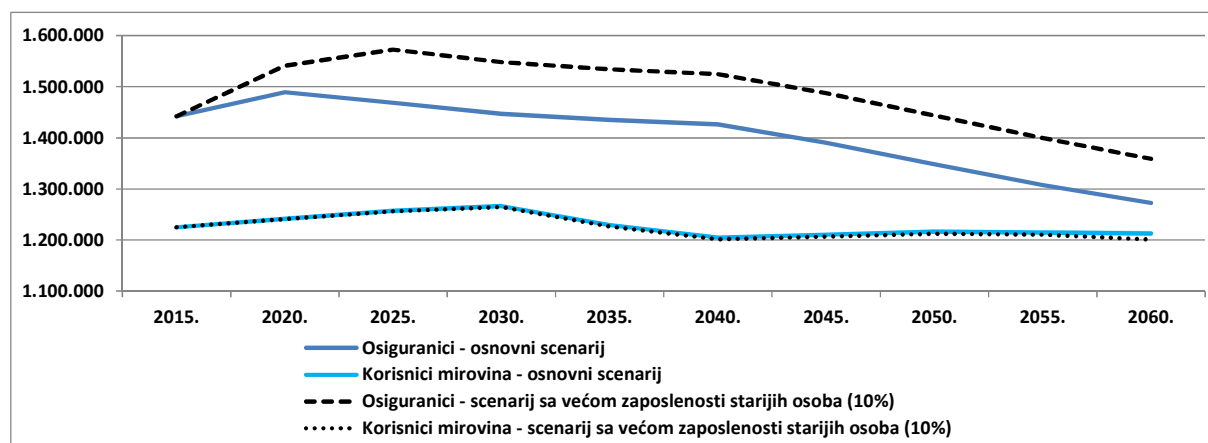
Izvor: Europska komisija

RH također karakterizira niska stopa aktivnosti i niska stopa zaposlenosti stanovništva. To se posebno odnosi na starije kohorte stanovništva (55 - 64 i 65 - 74). Stopa aktivnosti i zaposlenosti radnika u

dobi od 55 do 64 godine života povećavat će se do 2040., pri čemu će vrhunac dostići 2041. godine, nakon čega će se lagano smanjivati. Uz povećanje stope aktivnosti za 10% i stope zaposlenosti za 11% u promatranom razdoblju, obje stope će iznositi svega 50% do 2060. godine. Stopa aktivnosti i stopa zaposlenosti za radnike u dobi od 65 do 74 godine života, u promatranom razdoblju će se gotovo udvostručiti s 5,9% 2013. na 13,8% 2060., a vrhunac će doseći 2048. godine. Medijan starosti radne snage postupno raste do 41 godine u 2026. godini nakon čega će ostati konstantan.

Na Grafikonu 5.5. prikazana je projekcija broja zaposlenih (osiguranici) i broja umirovljenika u razdoblju 2013. - 2060., kao i jedan od alternativnih scenarija koji uključuje veću stopu aktivnosti starijih kohorti radnika.

Grafikon 5.5. Projekcija broja zaposlenih (osiguranici) i broja umirovljenika u razdoblju 2013. – 2060.



Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, ožujak 2015. godine

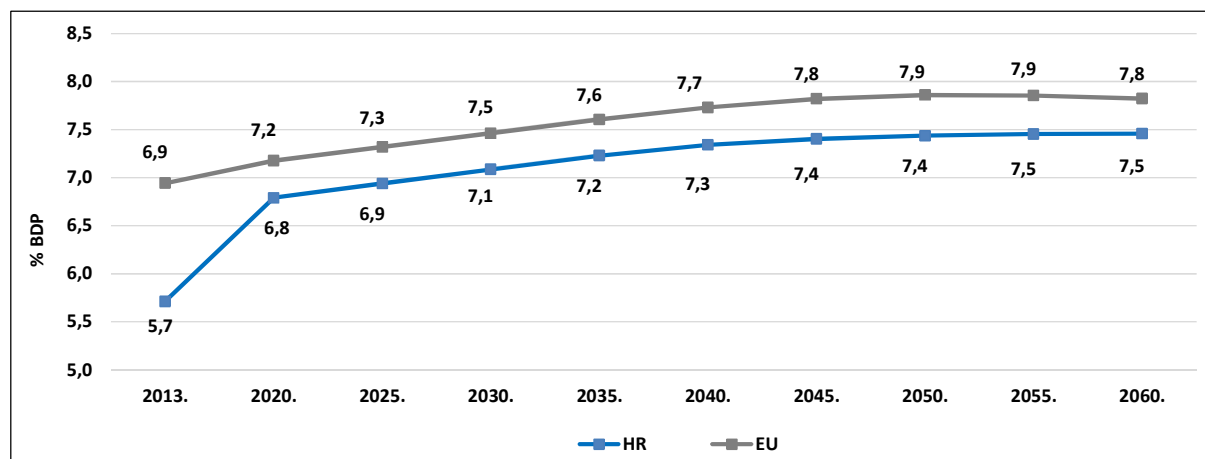
Održivost javnih financija - zdravstveni sustav

Iz perspektive zdravstvenog sustava, demografske promjene imaju znatan utjecaj na potražnju za uslugama zdravstvene zaštite.

U okviru aktivnosti radne skupine AWG-EPC sa svim članicama EU izrađene su projekcije vezane za javne financije u sektoru zdravstva i dugotrajne skrbi 2013. - 2060.

Prema Izvješću spomenute radne skupine (*Ageing Report 2015*) ukupna potrošnja za zdravstvo u RH 2013. godine iznosila je 5,7% BDP-a, što je nešto niže od prosjeka EU koji iznosi 6,9%. Uspoređujući promjene u potrošnji kroz vrijeme do 2060. godine vidljivo je da udio planiranih troškova za zdravstvo u BDP-u na razini RH raste brže od troškova na razini EU (rast od 1,7 naspram 0,9 postotnih bodova).

Grafikon 5.6. Potrošnja za zdravstvo (kao % BDP-a)



Izvor: Ageing Report 2015, AWG bazni scenarij

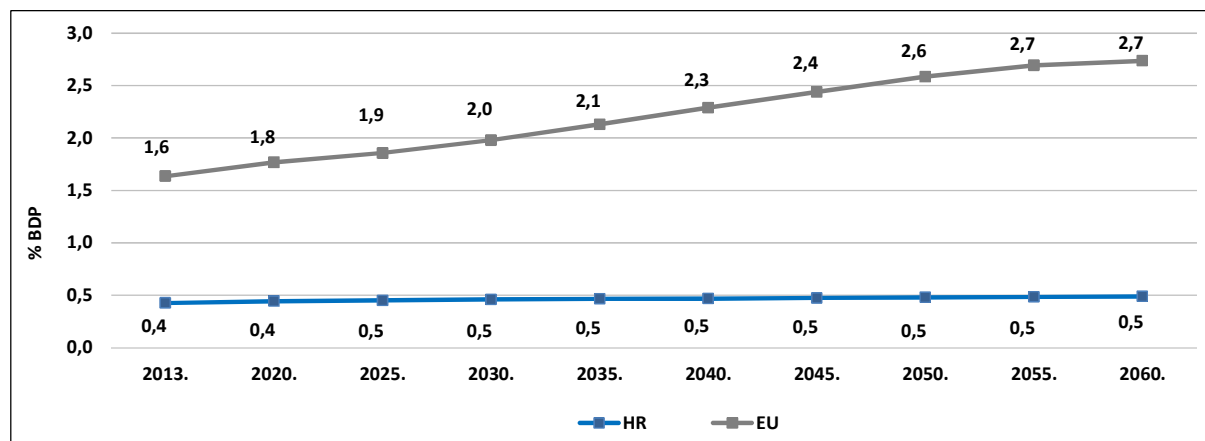
Ključni izazovi u zdravstvenom sektoru očituju se u potrebi prilagodbe načina pružanja zdravstvene zaštite jer će veći broj starijih ljudi s više kroničnih bolesti zahtijevati drugačije liječenje i drugačiji način pružanja zdravstvenih usluga. Stoga je vrlo važno ojačati troškovnu učinkovitost sektora zdravstva, s naglaskom na bolnice. U tom smislu jedna od mjera kojom bi se trebale postići značajne uštede jest provedba objedinjene javne nabave za javne bolnice (npr. za lijekove, medicinske proizvode i sl.) ali i reorganizacija bolnica. Ključni strateški dokument za budući razvoj bolnica je Nacionalni plan razvoja kliničkih bolničkih centara, kliničkih bolnica, klinika i općih bolnica u RH 2015. – 2016.²⁶. Strateški okvir za razvoj bolnica usmjeren je na poboljšanje koordinacije zdravstvene zaštite, izbjegavanje prekomjerne potrošnje resursa i unapređivanje sustava financiranja. K tome, promijenjeni uvjeti zahtijevaju bolju koordinaciju između različitih razina zdravstvene zaštite, brži protok informacija te učinkovitije strategije kojima bi se osigurala odgovornost svih sudionika, a osobito visokog stupnja fleksibilnosti bolnica i njihovih resursa kako bi se moglo brzo odgovoriti na trenutačne potrebe hrvatskih građana. Ovdje je također potrebno spomenuti i provedbu unapređenja postojećih te razvoj novih informacijsko-komunikacijskih sustava i reorganizaciju primarne zdravstvene zaštite koji imaju za cilj poboljšanje i ujednačavanje kvalitete i dostupnosti zdravstvene zaštite.

Po pitanju dugotrajne skrbi, RH još uvijek nema sveobuhvatnu strategiju dugotrajne skrbi te je dugotrajna skrb još uvijek disperzirana između sustava zdravstva i sustava socijalne skrbi. Postoje različite vrste naknada u sustavu socijalne skrbi: socijalna davanja u naravi, novčane naknade i socijalne usluge. Uloga države u sustavu socijalne skrbi ne može se definirati na jednostranoj osnovi, država je ovdje u ulozi i davatelja i financijera socijalnih usluga, ali i „brana“ za sprečavanje siromaštva i socijalne isključenosti. Hrvatski sustav socijalne skrbi temelji se na načelu supsidijarnosti i na taj način država ima ulogu financijera samo u slučajevima kada pojedinac nema dovoljno prihoda ili imovine za financiranje troškova usluga niti je u poziciji dobiti pomoć od članova obitelji ili na neki drugi prihvatljiv način. U procesu je razvoj projekta modernizacije sustava socijalne zaštite s ciljem poboljšanja učinkovitosti i ekonomičnosti hrvatskoga sustava socijalne zaštite.

²⁶ Narodne novine, broj 26/2015

Radna skupina AWG-EPC izradila je projekciju javne potrošnje za dugotrajnu skrb za razdoblje 2013. - 2060. temeljem usuglašene metodologije i dostupnih podataka što je detaljnije objašnjeno u Izvješću radne skupine (*Ageing Report 2015*). Uspostavom i unapređenjem sustava socijalne zaštite kroz jasno praćenje troškova omogućit će se bolja usporedba RH s državama članicama EU.

Grafikon 5.7. Potrošnja za dugotrajnu skrb (kao % BDP-a)



Izvor: *Ageing Report 2015*, AWG bazni scenarij

Održivost javnih financija - mirovinski sustav

Kao što je već prethodno spomenuto, očekivana životna dob se povećava, a uzevši u obzir nepovoljna očekivanja prirodnog prirasta te neto migracije, raste i udio starijih u ukupnoj populaciji, što utječe na povećanje troškova u mirovinskom sustavu.

Veliki udio populacije RH već je u mirovini. Razlozi za to su višestruki. Naime, u prošlosti nije postojala politika odvratanja od prijevremene mirovine kroz učinkovit sustav penalizacije prijevremenog odlaska u mirovinu, već je bilo relativno jednostavno ostvariti pravo na invalidsku mirovinu. K tome, znatan broj ratnih veterana iz Domovinskog rata umirovljen je u mlađoj dobi i sve to znatno je smanjilo bazu stanovništva iz kojeg bi trebali doći novi umirovljenici. Trenutno je 28,6% ukupnog stanovništva RH u mirovini.

S druge strane, postoje važni faktori koji će troškove mirovinskog sustava smanjivati. Osnovni scenarij predviđa kontinuirano smanjenje izdvajanja za mirovine u javnom sustavu, mjereno kao udio BDP-a, s 10,9% u 2013. na 7% u 2060. godini, kao što je to prikazano u Tablici 5.1.

Uvođenjem obveznog drugog mirovinskog stupa od 2027. godine nadalje većina novih umirovljenika primat će osnovnu mirovinu iz prvog stupa i mirovinu iz drugog stupa. To znači da će se rashodi za mirovine isplaćene iz prvog stupa postupno sve više smanjivati. To smanjenje će biti utoliko značajnije iz razloga što umirovljenici koji će primati mirovinu iz oba stupa neće imati dodatak od 27% na dio mirovine koji se isplaćuje iz prvog stupa.

Zakonska dob za odlazak u mirovinu za žene postupno se povećava za tri mjeseca godišnje do 2038. godine kada će ona iznositi 67 godina. Zakonska dob za odlazak u mirovinu za muškarce povećavat će se sa 65 na 67 godina u razdoblju 2030. - 2038. Uvođenjem navedene mjere smanjit će priljev novih umirovljenika.

Projicirano je znatno smanjenje broja korisnika invalidskih mirovina do 2060. godine. Rezultat je to strože primjene propisa koji omogućuju korištenje invalidskih mirovina. Invalidske mirovine ratnih veterana dostigle su svoj maksimum, no očekuje se postupno smanjenje njihovog broja. Udio obiteljskih mirovina će isto tako postupno padati u ukupnom broju umirovljenika. Razlog tome su demografski trendovi i povećanje stope zaposlenosti žena.

Tablica 5.1. Rashodi za mirovine i mirovinski doprinosi u razdoblju 2013. - 2060. (% BDP-a)

Rashodi za mirovine	2013.	2020.	2030.	2040.	2050.	2060.	Vrhunac
Rashodi I. mirovinskog stupa	10,9	10,3	9,6	7,9	7,2	7,0	2014.
Rashodi II. mirovinskog stupa	0,0	0,0	0,3	0,8	1,3	1,6	2060.
Ukupni rashodi mirovinskog sustava	10,9	10,4	9,9	8,6	8,5	8,6	2014.
Mirovinski doprinosi	2013.	2020.	2030.	2040.	2050.	2060.	Vrhunac
Doprinosi uplaćeni u I. stup	5,9	5,9	5,6	5,6	5,6	5,6	2016.
Ukupno uplaćeni doprinosi	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	2017.

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, ožujak 2015. godine

Obvezna mirovinska štednja u drugom mirovinskom stupu imat će postupno sve veću važnost. Do 2027. godine umirovljenici imaju mogućnost povratka u prvi mirovinski stup. Projekcije pokazuju kako će njihova mirovina iz prvog stupa biti nešto veća od kombinirane mirovine iz prvog i drugog stupa pa će vjerojatno veliki dio njih iskoristiti tu mogućnost. Nakon 2027. godine svi oni rođeni nakon 1962. godine neće imati mogućnost prelaska u prvi stup i broj mirovina koje će se isplaćivati iz drugog stupa će rasti.

Prihodi od mirovinskih doprinosa u 2013. iznosili su 5,9% BDP-a, a projekcije pokazuju njihov blagi pad do 5,6% BDP-a u 2030. godini. Razlog tome je prvenstveno povećanje broja zaposlenih koji mirovinsko osiguranje ostvaruju u oba mirovinska stupa (15% doprinosa na plaću uplaćuje se u prvi stup, a 5% doprinosa uplaćuje se u drugi mirovinski stup). Nakon 2030. godine kada drugi mirovinski stup zaživi u potpunosti, prihodi od mirovinskih doprinosa u prvom stupu stabilizirat će se na 5,6% i ostati konstantni do kraja projekcijskog razdoblja. Razlika između prikupljenih doprinosa i rashoda za mirovine iznosila je 4% BDP-a u 2013., a do 2060. godine ta će se razlika smanjiti na 1,4% BDP-a.

U Tablici 5.2. nalaze se projicirane vrijednosti rashoda za pojedine vrste mirovina. Navedeni podaci u tablici upućuju na zaključak da je udio invalidskih mirovina prilično velik, primjerice 2013. godine invalidske mirovine činile su 2,5% BDP-a, a starosne i prijevremene starosne mirovine 5,1% BDP-a. Veliki udio invalidskih mirovina proizlazi iz blažih kriterija za ostvarivanje invalidske mirovine u proteklom razdoblju, kao i relativno velikog broja ratnih veterana, ali i činjenice da se invalidske mirovine nije prevodilo u starosne mirovine kad bi korisnik mirovine doživio dob za odlazak u starosnu mirovinu. Ta se praksa mijenja od 2015. godine što rezultira naglim padom rashoda za invalidske mirovine u razdoblju 2013. - 2020. Daljnje smanjenje rashoda za invalidske mirovine uzrokovano je strožim kriterijima za njihovo ostvarivanje kao i smanjivanjem broja ratnih veterana.

Ostale mirovine se odnose na minimalne mirovine ostvarene kroz opći mirovinski sustav, kao i neke vrste mirovina ostvarene po posebnim propisima, primjerice minimalna braniteljska mirovina koja iznosi 45% prosječne plaće. Rashodi za ovu kategoriju mirovina će rasti do 2030. prvenstveno zbog većeg udjela minimalnih braniteljskih mirovina.

Izdaci za starosne i prijevremene starosne mirovine povećavat će se do 2024. godine, nakon čega slijedi njihovo smanjivanje uslijed značajnijeg udjela isplata iz drugog mirovinskog stupa.

Tablica 5.2. Rashodi I. mirovinskog stupa u razdoblju 2013. - 2060. (% BDP-a)

Vrste mirovine	2013	2020	2030	2040	2050	2060	Vrhunac
Rashodi I. mirovinskog stupa	10,9	10,3	9,6	7,9	7,2	7,0	2014.
Starosne i prijevremene starosne mirovine	5,1	5,8	5,6	4,3	3,8	3,7	2024.
Invalidske mirovine	2,5	1,3	0,7	0,6	0,5	0,5	2013.
Obiteljske mirovine	1,6	1,3	1,1	1,0	1,0	0,9	2013.
Ostale mirovine	1,7	1,9	2,2	2,0	1,9	1,9	2030.

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, ožujak 2015. godine

6. KVALITETA JAVNIH FINANCIJA

Strateški okvir

Na dugoročno stanje javnih financija negativno se odrazila višegodišnja recesija. U takvim uvjetima prostor za djelovanje fiskalne politike bio je vrlo ograničen, a što se ogledalo u visokom proračunskom manjku i brzo rastućem javnom dugu. Kako bi se ojačala fiskalna stabilnost istovremeno ne djelujući negativno na ekonomski rast, potrebno je nastaviti s provedbom niza aktivnosti. U tom smislu, Vlada RH bit će usmjerena na oblikovanje fiskalne politike u cilju promicanja konkurentnosti, povećanja učinkovitosti javnog sektora te jačanja upravljanja javnim financijama, kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna.

Mjere na prihodnoj strani proračuna

U cilju poboljšanja učinkovitosti i kvalitete provedbe poreznih postupaka, provodi se niz mjera koje uključuju: 1) proširenje porezne osnovice, 2) stvaranje preduvjeta za jačanje učinkovitosti poreznog nadzora, 3) pravovremene dostupnosti informacija za porezne obveznike i 4) modernizaciju organizacijske strukture Porezne uprave.

Promjenama zakonodavstva tijekom 2014. u porezni sustav uvedeno je oporezivanje kamata na štednju koje je stupilo na snagu od 1. siječnja 2015. te oporezivanje kapitalnih dobitaka od 1. siječnja 2016. godine, nakon prilagodbe sustava te ustrojavanja evidencija potrebnih za njihovo pravovremeno oporezivanje.

U 2014. godini izrađen je katalog poreznih rashoda (poreznih oslobođenja i poreznih olakšica) u poreznom sustavu. Formirano je i Povjerenstvo s ciljem preispitivanja učinaka pojedinih poreznih rashoda na tržište rada i investicije.

Kroz dvije godine primjene fiskalizacije u prometu gotovinom postignuti su značajni rezultati kako pri ubiranju poreza, tako i pri promjeni u ponašanju građana. Uključivanjem građana u proces nadzora provođenja fiskalizacije kroz prijavu nepravilnosti, građani djeluju kao dodatni mehanizam nadzora. PU tako će tijekom 2015. nastaviti i s unapređenjem procesa fiskalizacije kroz jačanje aplikacijske podrške za analizu rizika i praćenje ponašanja poreznih obveznika.

Obrazac JOPPD u primjeni je od 1. siječnja 2014. te je zamijenio šest obrazaca čime je znatno pojednostavljen postupak utvrđivanja poreza i doprinosa. Obrascem se prate zaduženja obveza i raspored izvršenih uplata. Njime su stvoreni preduvjeti za sustavno utvrđivanje godišnje obveze poreza i prireza na dohodak za veliku skupinu obveznika. Od 1. siječnja 2016., tj. od porezne godine 2015. građani više neće morati podnositi godišnje prijave poreza na dohodak, već će Porezna uprava utvrđivati godišnje porezne obveze. Stvaranjem godišnje porezne obveze PU je spremna za elektroničku razmjenu podataka o dohotku i ostalim primicima za građane, čime se ukida potreba da građani za ostvarivanje prava traže potvrde u Poreznoj upravi. Tijekom 2015. godine PU će provesti pilot projekte za razmjenu podataka s drugim institucijama, čija primjena će se proširiti u narednim godinama.

Od 1. siječnja 2015. Porezna uprava intenzivira razmjenu podataka s drugim državama članicama EU. Ovim se širi porezna osnovica, ali i slika poslovanja poreznih obveznika. U lipnju 2014. godine, RH je također postala članica OECD Globalnog foruma o transparentnosti i razmjeni informacija u porezne svrhe, međunarodnog tijela čija je svrha osigurati učinkovitu implementaciju međunarodnih standarda transparentnosti i razmjenu informacija u porezne svrhe u cilju sprečavanja porezne evazije i utaje. Nadalje, u Ministarstvu financija ustrojen je Samostalni sektor za otkrivanje poreznih prijevara s ciljem sustavne analize podataka iz različitih izvora te brze reakcije u utvrđivanju poreznih obveza i sprječavanju poreznih utaja. Za postizanje učinkovitih rezultata nužno je praćenje poreznih obveznika sukladno stupnju njihove rizičnosti, čemu će doprinijeti provedba projekta uspostave analize rizika u ispunjenju poreznih obveza (projekt CRMS).

U 2015. godini, kroz izmjene Stečajnog zakona doći će i do promjena u provedbi postupka predstečajne nagodbe. U svrhu ranog otklanjanja insolventnosti poduzetnika i omogućavanja pravovremenog restrukturiranja, institut predstečajne nagodbe uvršten je u Stečajni zakon kako bi cijeli proces bio u nadležnosti sudova. Radi zaštite potraživanja malih i srednjih poduzetnika, tražbina vjerovnika koji su protiv plana financijskog restrukturiranja i ne sudjeluju u postupku, može se umanjiti za maksimalno 20% (uključena i kamata) uz rok otplate u razdoblju od najviše dvije godine. Rokovi trajanja postupka strogo će se propisati zakonskim odredbama.

U proteklom razdoblju PU uložila je značajne napore u stvaranje partnerskog odnosa s poreznim obveznicima. Kroz ePoreznu omogućena je predaja gotovo svih obračunskih prijava elektroničkim putem kao i dostava svih bitnih obavijesti poreznim obveznicima. U 2015. godini jedan od prioriteta Porezne uprave bit će uspostava poslovnih procesa za primjenu obvezujućih mišljenja, porezne nagodbe i upravnih ugovora. Naime, promjenama zakonskih propisa omogućit će se izdavanje obvezujućih mišljenja, što će uvelike povećati pravnu sigurnost poreznih obveznika dok će se uvođenjem sustava porezne nagodbe i upravnog ugovora omogućiti uključenost poreznih obveznika u postupak utvrđivanja i ispunjenja poreznih obveza. U planu su i izmjene Zakona o upravnim pristojbama, čiji je cilj reguliranje mogućnosti elektroničkog plaćanja upravnih pristojbi neovisno o iznosu, tzv. sustav ePristojbe. Navedeno je jedna od mjera Vlade RH za uspostavljanje brže, modernije i jednostavnije komunikacije poduzetnika s javnim sektorom.

Radi preventivnog djelovanja PU tijekom 2014. započeta je, a s ciljem uspostave u 2015. godini - objava Akcija nadzora. PU želi ukazati poreznim obveznicima na potrebu pravilne primjene poreznih propisa te pratiti promjene u ponašanju obveznika tijekom Akcije, koristeći podatke iz fiskalizacije te nakon toga usmjeravati ciljane nadzore. Posebna pažnja posvetit će se suradnji s Carinskom upravom u provjeri novoosnovanih poduzeća (kao i onih s promjenama u vlasničkoj strukturi) i grupa poduzeća koja su označena visoko rizičnim, kao i suradnja s drugim nadležnim državnim tijelima.

Porezna uprava također je provela i proces reorganizacije. U tom smislu, PU je preustrojena po principu funkcionalnosti, tj. poslovi od nacionalne važnosti obavljaju se na nacionalnoj razini, od regionalnog značaja na razini područnog ureda, a poslovi od lokalnog značaja na razini ispostave. Novi organizacijski model PU uključuje racionalizaciju mreže ureda na terenu, odnosno smanjenje broja područnih ureda i ispostava. Proces reorganizacije u 2015. godini također uključuje i daljnje jačanje brzine, ekonomičnosti i učinkovitosti poslovnih procesa.

Mjere na rashodnoj strani proračuna

Radi osiguranja socijalne sigurnosti umirovljenika, provode se mjere u svrhu jačanja održivosti i pravednosti mirovinskog sustava. Nastavlja se s provedbom Zakona o mirovinskom osiguranju kako bi se dodatno osigurala stabilnost mirovinskog sustava i poboljšala unutarnja učinkovitost. U tijeku je reforma postojećeg sustava staža osiguranja s produljenim trajanjem, gdje će se revidirati popisi zanimanja i radnih mjesta za koje se primjenjuje navedena vrsta staža. Dakle, umjesto postojećeg sustava beneficiranog radnog staža u kojem se za određena zanimanja staž uvećavao za dva do šest mjeseci, uvest će se profesionalna mirovina. Na nju bi radnici koji su danas u sustavu beneficiranog radnog staža imali pravo u određenim godinama života, što ovisi o karakteristikama zanimanja. No, profesionalna mirovina ne bi značila da napuštaju tržište rada jer bi, ukoliko to žele mogli nastaviti raditi u nekom drugom zanimanju i tako steći i dio mirovine prema općim propisima. Trenutno je u razmatranju najprimjereniji model izračuna ovakvog tipa mirovine. Nadalje, ujednačavanjem kriterija i harmonizacijom sustava, redefinirat će se sustav mirovina djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba kojim će se također poticati njihov dulji ostanak na tržištu rada.

Vežano uz reformu tržišta rada, bitno je napomenuti da se prati primjena i analiza učinaka Zakona o radu (ZOR) te se izrađuje pravilnik sukladno Zakonu o radu. Očekivani učinci analiziraju se sukladno ciljevima Zakona na području kolektivnih radnih odnosa, ali i vezano uz restrukturiranje poslodavaca, fleksibilno uređenje radnog vremena te fleksibilne oblike rada. Tijelo za praćenje primjene Zakona o radu sastavljeno je od predstavnika Vlade RH, socijalnih partnera i komora. Predviđeno je da će se primjenom Zakona ubrzati mogućnost restrukturiranja poslodavaca kroz izmjene instituta otkazivanja ugovora o radu i redefiniranje otkaznih rokova. Smanjenjem trajanja predviđenih procedura za zbrinjavanje viška radnika te uklanjanjem administrativnih prepreka prilikom otkazivanja ugovora o radu, smanjit će se troškovi otpuštanja radnika. Povećat će se fleksibilnost tržišta rada, što će omogućiti brže restrukturiranje i ozdravljanje gospodarskih subjekata. Izmjenom odredbi o radnom vremenu (uprosječivanjem istog) omogućit će se interna fleksibilnost rada poslodavca i njegova lakša i brža prilagodba trenutnim promjenama na tržištu. Fleksibilizacijom instituta rada na izdvojenom mjestu rada, dosljednom primjenom načela *pro rata temporis* (načelo dosljednosti) za rad u nepunom radnom vremenu i redizajnom ugovora o privremenom zapošljavanju, potaknut će se novo zapošljavanje u netipičnim oblicima rada.

Kako bi se sustav socijalne skrbi učinio pravičnijim pristupilo se izradi Akcijskog plana revizije socijalnih naknada. Revizijom objedinit će se naknade socijalne zaštite s njihovim izdacima i korisnicima programa. Plan će omogućiti uvid u postojeće stanje u području naknada na razini središnje države i lokalnih jedinica, razdiobu troškova socijalne zaštite po korisničkim skupinama, uvjete i kriterije ostvarivanja prava te ulogu socijalnog planiranja na lokalnoj i regionalnoj razini, kao i preporuke za racionalizaciju i buduću ulogu naknada socijalne zaštite (objedinjavanje naknada/programa u budućem razdoblju).

Konsolidacijom socijalnih naknada kroz Zajamčenu minimalnu naknadu (ZMN) postignuto je objedinjavanje produžene novčane naknade koja je do sada bila uređena Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, pomoć za uzdržavanje koja je bila uređena Zakonom o socijalnoj skrbi te prava na opskrbnine koje su uređene Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i Zakonom o zaštiti vojnih i civilnih invalida

rata. Uvođenje ZMN-a predstavlja početak objedinjavanja socijalnih naknada koji bi trebao prerasti u Zajamčeni minimalni standard (ZMS), vrstu socijalne naknade koja će garantirati višu i kvalitetniju razinu zaštite najsiromašnijih skupina društva. Kroz objedinjavanje naknada putem objedinjene naknade i jedinstvene aplikacije koja omogućava transparentno upravljanje i nadzor, očekivana ušteda iznosila bi 15% od ukupnih sredstava za naknade koje će biti objedinjene pod ZMS i administraciju istih. Nadalje, konsolidacija socijalnih naknada provodit će se i kroz Jedinstveni centar za naknade (JCN), tj. stvaranje jedinstvenog središnjeg mjesta za isplatu, odnosno administriranje novčanih naknada u sklopu postojeće mreže ureda državne uprave u županijama. Cilj ove mjere je stvaranje jedne administrativne točke u odnosima građana i države na području ostvarivanja prava na naknadu.

U okviru sektora zdravstva, primjenom Nacionalnog plana razvoja bolnica planira se postići veća djelotvornost, učinkovitost i racionalnost poslovanja bolničkog sustava. Primjerice, smanjenjem broja akutnih bolničkih liječenja nastojat će se racionalizirati stopa popunjenosti kreveta, smanjiti duljina bolničkog liječenja, unaprijediti pristup bolničkom liječenju i povećati kvaliteta zdravstvenih usluga. Bolnice trebaju do kraja 2015. provesti odobreni Plan implementacije Nacionalnog plana te uskladiti broj kreveta s Nacionalnim planom. Uvodi se novi model ugovaranja i plaćanja za bolnice, kao i novi model upravljanja bolnicama uz razdvajanje poslovnih i medicinskih poslova na razini uprave bolnica. Radi uvođenja transparentnosti i kontrole troškovne učinkovitosti uvodi se sustav financijskog i medicinskog kontrolinga te unaprjeđenje financijskog planiranja i izvještavanja. Također, definirat će se novi manji dodaci na plaće prvenstveno nezdravstvenom osoblju i regulirat će se isplata dodataka na zdravstvene titule. Boljim organiziranjem poslovnih procesa i radnih mjesta očekuje se smanjenje broja prekovremenih sati.

Do kraja 2015. godine planira se puna primjena sustava e-zdravstva (e-nalaz, e-otpusno pismo, e-DTS, e-uputnica, A5 uputnica), što bi uključivalo i povezivanje financijskih aplikacija svih bolnica. Uvođenjem A5 uputnice, koja se odnosi na konzultacije bez pacijenta, očekuje se smanjeno upućivanje na sekundarnu razinu zdravstvene zaštite, dok će razvojem povezivanja financijskih aplikacija bolnica biti dostupni specifični operativni podaci o poslovanju bolnica (npr. financijski, materijalni i kadrovski podaci). Punom implementacijom sustava e-zdravstva očekuje se ostvarivanje kvalitetnije zdravstvene zaštite.

U narednom razdoblju planirana je intenzivnija primjena modela objedinjene javne nabave u sustavu zdravstva. Do kraja 2015. godine izradit će se informatičko rješenje za potrebe sustava javne nabave. Izmjenom ustroja i ovlasti Agencija za kvalitetu, koja postaje Agencija za kvalitetu i logistiku, preuzet će poslove javne nabave i procjene medicinskih tehnologija značajnih za planiranje kapitalnih ulaganja s ciljem racionalizacije troškova. Osim navedenog, planira se i jačanje uloge primarne zdravstvene zaštite i učinkovitije upravljanje ljudskim resursima u zdravstvu. Provode se redovne i izvanredne kontrole bolovanja s ciljem smanjenja stope bolovanja na optimalnu razinu. Također se provode i kontrole propisivanja lijekova temeljem utvrđenih indeksa. Planirano je opremanje i ulaganje u nadogradnju i obnovu Domova zdravlja kako bi se smanjilo upućivanje na specijalističke usluge zdravstvene zaštite. Uz upravljanje ljudskim resursima sukladno potrebama zdravstvenog sustava, planiranje edukacija i specijalizacija, kontinuiranu izobrazbu zdravstvenih djelatnika, dodatno će se financirati deficitarne specijalizacije u zdravstvu u depriviranim područjima.

Radi učinkovitijeg upravljanja državnom imovinom i nadzora nad javnim poduzećima pristupilo se unaprjeđenju upravljanja i evidenciji državne imovine, uspostavi sustava nadzora i nad trgovačkim društvima čiji su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihove podružnice te je definiran i okvir za praćenje njihovog poslovanja. Nadalje, razvija se sustav korištenja državnih nekretnina za poticanje ulaganja, a provodi se i daljnja privatizacija državnog portfelja te racionalizacija broja trgovačkih društava u državnom vlasništvu kao i njihovo restrukturiranje. Trenutno se provodi privatizacija Luke Vukovar d.o.o. i Imunološkog zavoda d.d., dok je privatizacija predviđena za Đuro Đaković Holding d.d., Petrokemiju d.d. te Hrvatsku poštansku banku d.d. Postupak prodaje manjinskih paketa dionica i poslovnih udjela trgovačkih društava nastoji se pojednostaviti i ubrzati. Također, nastoji se smanjiti broj trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa.

Kontrola rashoda

U cilju daljnjeg unaprjeđenja i jačanja upravljanjem javnim financijama predložene su slijedeće reformske mjere: 1) Unaprjeđenje fiskalne odgovornosti; 2) Unaprjeđenje proračunskog okvira; 3) Jačanje kapaciteta Državnog ureda za reviziju (DUR) i sankcioniranje nepostupanja po preporukama DUR-a; 4) Jačanje sustava unutarnjih financijskih kontrola; 5) Unaprjeđenje sustava upravljanja javnim dugom; 6) Unaprjeđenje okvira za izdavanjem državnih jamstava i garancija; te 7) Unaprjeđenje sustava obračuna i naplate komunalne naknade.

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti obvezuju se čelnici proračunskih i izvanproračunskih korisnika, kako državnog proračuna, tako i proračuna lokalnih jedinica, načelnici, gradonačelnici i župani, te predsjednici uprava trgovačkih društava u vlasništvu RH, odnosno jedne ili više lokalnih jedinica, čelnici drugih pravnih osoba kojoj je osnivač RH, odnosno jedna ili više lokalnih jedinica na podnošenje Izjava o fiskalnoj odgovornosti. Izjavom potvrđuju da su u radu osigurali zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola. Izjava se daje, između ostaloga, na temelju Upitnika o fiskalnoj odgovornosti koji sadrži pitanja iz područja planiranja, izvršavanja, računovodstva, izvještavanja i javne nabave. Spomenuta izjava o fiskalnoj odgovornosti detaljnije je obrađena u poglavlju 7. Institucionalna obilježja javnih financija ovog dokumenta.

Novim prijedlogom Zakona o fiskalnoj odgovornosti uvrštene su i odredbe koje se odnose na daljnje usklađivanje fiskalnih pravila s odredbama Direktive 2011/85/EU o zahtjevima proračunskih okvira država članica, i jačanje neovisnosti i uloge Povjerenstva za fiskalnu politiku. Novi Zakon će uključivati i izmjene koje se odnose na daljnje unaprjeđenje proračunskog okvira, a kojima će se utvrditi bolja kontrola nad planiranjem i izvršavanjem rashoda proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Usvajanje ovoga Zakona planira se u rujnu 2015., te će se aktima nadležnih ministarstava (planirano usvajanje do kraja 2015.) osigurati konzistentnost strateških i financijskih planova, kao i realističnije planiranje proračunskih rashoda uz utvrđivanje mehanizma za sankcioniranje nepoštivanja planiranih proračunskih limita. U cilju poštivanja utvrđenih proračunskih limita od strane korisnika, predložene izmjene će se odnositi i na uvođenje odredaba sukladno kojima će se korisnicima, u slučaju stvaranja obveza s dospjećem iznad visine predviđene državnim proračunom, visina financijskog plana u sljedećoj proračunskoj godini umanjiti za iznos stvorenih obveza iznad visine predviđene državnim proračunom. U skladu s navedenim, a u cilju jačanja fiskalne discipline predlaže se i donošenje Upute

za planiranje rashoda čiji je cilj utvrditi optimalnu razinu troškova obzirom na njihovu vrstu i primjenu. Također će se utvrditi standardi broja radnih mjesta u općim (pomoćnim) službama kako bi se što bolje uskladili sa stvarnim potrebama u agencijama i drugim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima.

Daljnje unaprjeđenje sustava kontrole nad rashodima, predviđa se kroz jačanje uloge Državnog ureda za reviziju (DUR), odnosno definiranja sustava sankcioniranja nepostupanja po preporukama DUR-a u cilju daljnjeg unaprjeđenja sustava kontrole vjerodostojnosti financijskih izvještaja, usklađenosti poslovanja sa zakonima i drugim propisima te jačanja učinkovitosti korištenja proračunskih sredstava. Postojeći zakonodavni okvir omogućuje DUR-u provođenje *follow up* revizija uslijed utvrđivanja postojanja nepravilnosti, a DUR od 2013. godine nakon provedbe revizije zahtjeva od svakog revidiranog subjekta dostavu podataka o poduzetim mjerama po nalazu revizije i to u obliku Plana provedbe naloga i preporuka uz navođenje planiranih aktivnosti (mjera) za provedbu naloga ili preporuka, osoba zaduženih za provedbu te planiranog krajnjeg roka provedbe (Zakon o Državnom uredu za reviziju²⁷). Stoga će se daljnja nadogradnja sustava i uloge DUR-a realizirati kroz : 1) proces jačanja kapaciteta DUR-a i njihovu profesionalnu edukaciju i treninge, za što se planira donošenje Akcijskog plana za razvoj DUR-a u travnju 2015., te kroz 2) pristupanje razvoju modela sankcioniranja nepostupanja po preporukama DUR-a uz izradu prijedloga izmjena postojećeg zakonodavnog okvira čije se usvajanje predviđa za kraj 2015. godine.

Proces jačanja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru dovršit će se kroz donošenje novog Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru koji je predviđen za lipanj 2015. godine. Sukladno predloženim izmjenama zakonskog okvira obveza primjene važećeg Zakona proširit će se na trgovačka društva u vlasništvu RH odnosno jedne ili više lokalnih jedinica te na druge pravne osobe kojima je osnivač RH odnosno jedna ili više lokalnih jedinica. Praktična implementacija sustava unutarnjih kontrola pokazuje potrebu daljnjeg jačanja upravljačke odgovornosti rukovoditelja. Stoga će se odredbama novoga Zakona, u dijelu kojim se uređuje sustav unutarnjih kontrola detaljnije propisati odgovornost čelnika proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica, općinskog načelnika, gradonačelnika, župana, predsjednika uprave ili direktora odnosno ravnatelja i odgovornost rukovoditelja unutarnjih ustrojstvenih jedinica za razvoj i provedbu sustava unutarnjih kontrola.

Također, navedenim izmjenama Zakona, jasnije će se definirati uloga ustrojstvenih jedinica nadležnih za financije u korisnicima proračuna, u koordinaciji razvoja sustava unutarnjih kontrola. Isto je potrebno kako bi one mogle pružiti adekvatnu potporu ostalim rukovoditeljima koji u okviru područja za koja su nadležni trebaju razvijati sustav unutarnjih kontrola za potrebe kvalitetnijeg upravljanja financijskim učincima poslovanja. Donijet će se okvir za razvoj sustava unutarnjih kontrola koji će sadržavati komponente sustava unutarnjih kontrola s pregledom načela, metoda i postupaka unutarnjih kontrola, temeljeno na međunarodno prihvaćenom okviru za unutarnju kontrolu (COSO). Vezano za uspostavljanje unutarnje revizije jasnije će se definirati povezanost korisnika proračuna razine razdjela državnog proračuna odnosno lokalnih jedinica s institucijama iz nadležnosti, s obvezom da unutarnja revizija uspostavljena na razini razdjela državnog proračuna odnosno lokalnih jedinica obavlja unutarnju reviziju i u institucijama iz nadležnosti. Navedeno će se na odgovarajući način primijeniti i na trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske odnosno jedne ili više jedinica

²⁷ Narodne novine, broj 80/2011

lokalne i područne (regionalne) samouprave te na druge pravne osobe kojima je osnivač RH odnosno jedna ili više lokalnih jedinica i njihova ovisna društva.

U razdoblju od šest mjeseci od donošenja Zakona, donijet će se podzakonski akti kojima će se propisati rad ustrojstvenih jedinica nadležnih za financije korisnika proračuna, propisati sadržaj okvira za razvoj sustava unutarnjih revizija te urediti metodologija rada unutarnje revizije i u okviru procjene rizika, fokusiranje procjene sustava unutarnjih kontrola u područjima za koja se izdvajaju značajna financijska sredstva ili u kojima se ubiru prihodi, kako bi svoje aktivnosti usmjerila na poboljšanje sustava unutarnjih kontrola i procesa upravljanja u područjima sa značajnim financijskim učinkom.

Sustav unaprjeđenja upravljanja javnim dugom će se osigurati kroz usvajanje Strategije za upravljanje javnim dugom za razdoblje 2017. - 2019., što je detaljnije obrađeno u poglavlju 7. ovog dokumenta.

U cilju smanjivanja potencijalnih rizika aktiviranja državnih jamstava proračunskih i izvanproračunskih korisnika te poticanja procesa restrukturiranja poslovanja među postojećim i potencijalnim korisnicima državnih jamstava i garancija pristupit će se izradi Zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2016. godinu. Predloženim izmjenama će se proces izdavanja državnih jamstava i garancija uvjetovati planom provedbe restrukturiranja potencijalnih korisnika državnih jamstava i garancija.

Sastavni dio reformskih mjera kontrole nad rashodima pod nazivom „Unaprjeđenje sustava obračuna i naplate komunalne naknade“ odnosi se na mjere usmjerene na lokalne jedinice s naglaskom na preispitivanju i primjeni Zakona o komunalnom gospodarstvu u dijelu učinkovitosti ubiranja komunalne naknade.

Lokalne jedinice prihode stječu iz tri izvora: vlastitih izvora (uključujući vlastite poreze), zajedničkih poreza te dotacija državnog i županijskog proračuna. U vlastite prihode pripada i komunalna naknada, čije je utvrđivanje i ubiranje u cijelosti u nadležnosti lokalnih jedinica. Neažurnim evidencijama te širokom lepezom oslobođenja i olakšica sužena je osnovica za ubiranje komunalne naknade. Stoga se mjerom želi potaknuti iskorištenje maksimalne mogućnosti ubiranja komunalne naknade u prihodima lokalnih jedinica odnosno učinkovito upravljanje sustavom komunalne naknade.

Prijedlog realizacije navedene mjere odvijat će se u više faza, a započet će analizom učešća prihoda komunalne naknade u strukturi prihoda lokalnih jedinica u lipnju 2015., te donošenjem Akcijskog plana za jedinice lokalne samouprave koje odstupaju od utvrđenog prosjeka u rujnu 2015. godine. Dovršetak realizacije predložene mjere se odnosi na donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu te Odluka o komunalnoj naknadi u lokalnim jedinicama, što je predviđeno za četvrto tromjesečje 2015. godine.

Dubinska analiza rashoda državnog proračuna

Dubinska analiza rashoda, prema definiciji OECD-a, predstavlja formalni proces izrade analize javnih politika, programa/aktivnosti i/ili organizacije s jasnim ciljem identificiranja potencijalnih ušteda u proračunu na svim razinama javne vlasti.

Odlukom Vijeća za gospodarska i financijska pitanja EU na sastanku 28. siječnja 2014. godine, RH se nalazi u Proceduri prekomjernog proračunskog manjka te je dužna do kraja 2016. godine poduzeti mjere s ciljem postizanja održivosti javnih financija. Navedeni prijedlozi mjera sadržani su u Preporukama Vijeća EU za rješavanje stanja prekomjernog proračunskog manjka te u Posebnim preporukama za države članice koje je RH dobila u okviru ciklusa Europskog semestra za 2014. godinu. Temeljem navedenih Preporuka, Vlada RH je na sjednici održanoj 30. srpnja donijela Plan provedbe Specifičnih preporuka za RH za 2014. godinu, koji među ostalim uključuje provedbu dubinske analize rashoda državnog proračuna s ciljem smanjenja ukupne javne potrošnje.

U cilju ispunjenja preporuke o dubinskoj analizi rashoda, Vlada RH je na sjednici održanoj 22. listopada 2014. godine donijela Odluku o provođenju iste²⁸. Cilj donošenja navedene Odluke bila je izrada paketa mjera za smanjenje ukupne javne potrošnje, uz istodobno povećanje učinkovitosti trošenja proračunskih sredstava te uz najmanji mogući negativni učinak na postojeću razinu javnih usluga u RH. Predmetna Odluka predviđa oblikovanje niza mjera koje će rezultirati 10 postotnim godišnjim smanjenjem u svakoj od definiranih kategorija u odnosu na tekući plan za 2014. godinu.

Kategorije koje su obuhvaćene navedenom analizom su: 1) rashodi za zaposlene koji se isplaćuju iz državnog proračuna; 2) subvencije osim poljoprivrede; 3) sustav zdravstva; 4) poslovanje agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima; 5) porezni rashodi.

Tako su analizirani svi rashodi za zaposlene koji se isplaćuju iz državnog proračuna, kao i subvencije iz nadležnosti Ministarstva financija, Ministarstva gospodarstva, Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstva rada i mirovinskoga sustava, Ministarstva poduzetništva i obrta, Ministarstva kulture, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta i Ministarstva turizma. U sektoru zdravstva obuhvaćeno je poslovanje njegovih proračunskih korisnika sukladno Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, poslovanje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO), kao i najznačajnije aktivnosti u proračunu prema financijskim kriterijima. Nadalje, u dubinsku analizu uključeno je i poslovanje agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, kao i poslovanje regulatornih agencija osnovanih posebnim zakonima koje nisu uključene u državni proračun, niti su proračunski korisnici. Analizirani su i porezni rashodi (izdaci) u najvećoj mjeri utvrđeni kod Ministarstva financija, Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU, Ministarstva poduzetništva i obrta, Ministarstva socijalne politike i mladih, Ministarstva rada i mirovinskog sustava, Ministarstva poljoprivrede i Ministarstva branitelja.

U skladu s Odlukom o provođenju dubinske analize rashoda, a na temelju Izvještaja Središnjeg povjerenstva za provedbu iste, Vlada RH će zaključkom usvojiti preporuke dubinske analize rashoda državnog proračuna RH. One će dovesti do smanjenja ukupne javne potrošnje te će biti ugrađene u srednjoročne proračunske dokumente. Ovim Zaključkom utvrđuje se da je potrebno provesti cjelovitu reformu rashoda za zaposlene koji se isplaćuju iz državnog proračuna, kao i rashoda za zaposlene, materijalnih i drugih rashoda u sustavu zdravstva. Vezano za dubinsku analizu poslovanja agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima utvrđuje se da je potrebno provesti njihovu racionalizaciju.

²⁸ Narodne novine, broj 124/2014

7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA

7.1. Izmjene i dopune Zakona o proračunu

Izmjene i dopune Zakona o proračunu²⁹, donesene u veljači 2015. godine, provedene su s ciljem jačanja srednjoročnog proračunskog okvira, koji ujedno predstavlja i jednu od preporuka Vijeća EU u ciklusu Europskog semestra za 2014. godinu.

Izmjene i dopune Zakona donose niz novina vezano uz uključivanje strateških dokumenata Europskog semestra u proračunski proces, usklađivanje sa zahtjevima europske statistike, jačanje srednjoročnog proračunskog okvira te uvođenje dodatne fleksibilnosti u izvršavanju proračuna kao i upravljanje javnim dugom.

Uključivanje strateških dokumenata Europskog semestra u proračunski proces

Kako je sudjelovanje u godišnjim ciklusima Europskog semestra obveza svake države članice EU pa tako i RH, izradu strateških dokumenata obuhvaćenih navedenim ciklusom bilo je nužno uključiti u proračunski proces, što je izmjenama ovog Zakona i provedeno. Tijekom godišnjih ciklusa Europskog semestra, svaka država obvezna je izraditi dva strateška dokumenta: Program konvergencije te Nacionalni program reformi. Uključivanje ova dva dokumenta u proces pripreme proračuna rezultiralo je promjenama u proračunskom kalendaru. Proračunski proces za naredno trogodišnje razdoblje započinje ranije budući da se ovi dokumenti trebaju dostaviti Europskoj komisiji na razmatranje i ocjenu do kraja travnja. Makroekonomski scenarij i okvir fiskalne politike objavljuivat će se time ranije nego do sada i to u programu konvergencije, umjesto kao do sada u smjernicama ekonomske i fiskalne politike. Ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije i nadalje imaju obvezu izrade strateških planova, ali će oni biti temelj i za izradu navedena dva dokumenata. Rok za sastavljanje i dostavu upute za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje pomaknut je sa sredine ožujka na kraj veljače, a rok za dostavu strateških planova Ministarstvu financija sa sredine travnja na kraj ožujka. Ova dva dokumenta zajedno sa strateškim planovima postaju osnova za izradu nacрта smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje.

Navedene promjene u proračunskom kalendaru rezultirale su i promjenom roka za dostavu uputa za izradu prijedloga državnog proračuna te upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i to s kraja lipnja na 15. kolovoz. Naime, budući da se sada smjernice usvajaju zaključkom Vlade RH najkasnije do srpnja, a iste su temelj za izradu ovih uputa, bilo je nužno uskladiti i rokove za njihovu izradu i dostavu. Nastavno na ove promjene pomaknuti su i rokovi do kojeg su proračunski korisnici državnog proračuna dužni dostaviti prijedloge financijskih planova ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije i to s 15. srpnja na 15. rujna. U skladu s ovim promjenama izvanproračunski korisnici državnog proračuna i lokalnih

²⁹ Narodne novine, broj 15/2015

jedinica prijedlog svog financijskog plana također dostavljaju nadležnom ministarstvu, odnosno nadležnom upravnom tijelu do 15. rujna. Promijenjen je i rok do kojeg su ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije dužna usklađene prijedloge financijskih planova dostaviti Ministarstvu financija i to s kraja srpnja na kraj rujna.

Izvanproračunski korisnici lokalnih jedinica će ubuduće svoje prijedloge financijskih planova dostavljati nadležnom upravnom tijelu lokalne jedinice, a ne kao do sada upravnom tijelu za financije. Ovime se proces izrade financijskih planova izvanproračunskih korisnika lokalnih jedinica u potpunosti uskladio s procesom izrade financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Sve gore navedene promjene u procesu planiranja primijenit će se po prvi puta u proračunskim procesima koji su povezani s izradom i donošenjem proračuna i financijskih planova za 2016. i projekcija za 2017. i 2018. godinu.

Usklađivanje sa zahtjevima europske statistike

Raspoloživost pravovremene i pouzdane fiskalne statistike osnova je za provođenje fiskalnog nadzora EU te omogućuje usporedivost među zemljama članicama i kreiranje potpune i pouzdane slike o njihovom financijskom i gospodarskom položaju. Europska statistička metodologija ESA 2010 sadrži posebna pravila za razvrstavanje jedinica u institucionalne sektore društva, među kojima je i sektor opće države sa svojim podsektorima. Svi statistički izvještaji, uključujući Fiskalno izvješće kojim se prati ispunjavanje kriterija o državnom manjku i dugu, moraju se podnositi Eurostatu prema obuhvatu tih sektora. Ovaj statistički obuhvat sektora opće države i njihovih podsektora u većini zemalja EU nije identičan obuhvatu koji se koristi za proračunske svrhe. Međutim, teži se da ti obuhvati budu što sličniji jer se u protivnom moraju kvantificirati i obrazložiti značajne razlike.

Najznačajnije razlike u proračunskom sustavu RH utvrđene su u obuhvatu izvanproračunskih korisnika, koji je prema Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika znatno uži nego sektorski obuhvat. Kako bi se obuhvat izvanproračunskih korisnika iz Registra uskladio sa sektorskom klasifikacijom u najvećoj realno mogućoj mjeri, bilo je potrebno proširiti definiciju izvanproračunskih korisnika. To je i napravljeno spomenutim Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu. Sukladno novoj definiciji, izvanproračunski korisnici su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno lokalne jedinice ima odlučujući utjecaj na upravljanje i koji se sukladno pravilima statističke metodologije EU razvrstavaju u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici. Prema novom obuhvatu izvanproračunski korisnici državnog proračuna bili bi uz Hrvatske ceste, Hrvatske vode, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Centar za restrukturiranje i prodaju i Hrvatska radiotelevizija, Hrvatske autoceste, Autocesta Rijeka-Zagreb te HŽ infrastruktura. Na razini lokalnih jedinica to bi i nadalje ostale isključivo županijske uprave za ceste.

K tome, kako bi se omogućila učinkovitija obrada fiskalnih podataka, spomenutim zakonskim izmjenama dana je i mogućnost da Ministarstvo financija uvede lokalnim jedinicama dostavu proračunskih dokumenata u elektronskom obliku u odnosu na dosadašnju praksu, gdje su oni dostavljani isključivo u papirnatom obliku.

Jačanje srednjoročnog proračunskog okvira

Nadalje, kako bi se osigurala fiskalna disciplina, potrebno je osigurati i srednjoročni proračunski okvir koji će omogućiti postizanje održivosti javnih financija. Nedavnim izmjenama Zakona o proračunu, proračunski okvir jača se na nekoliko načina.

Prvo, jača se značaj projekcija koje uz proračun donosi Hrvatski sabor, odnosno predstavničko tijelo. U članku 12. izmjenama Zakona propisuje se novo fiskalno pravilo koje utvrđuje da manjak utvrđen proračunom za iduću proračunsku godinu ne smije biti veći od manjka utvrđenog projekcijom koju je Hrvatski sabor, odnosno predstavničko tijelo lokalne jedinice donijelo prethodne godine za tu proračunsku godinu³⁰. Ova odredba prvi puta će se primijeniti kod izrade proračuna za 2017. godinu za koju će visina proračunskog manjka biti uvjetovana visinom proračunskog manjka koju je Hrvatski sabor, odnosno predstavničko tijelo utvrdilo projekcijom za 2017. kod donošenja proračuna za 2016. i projekcija za 2017. i 2018. godinu.

Drugi ključni način jačanja srednjoročnog fiskalnog okvira jest uvođenje tzv. dvojnih limita. Vlada je i do sada u smjernicama za ministarstva i druge proračunske korisnike državnog proračuna razine razdjela organizacijske klasifikacije utvrđivala tzv. limite.³¹ Navedeni limiti su do sada uključivali procjenu ukupnih rashoda razdjela koji su prema ekonomskoj klasifikaciji razvrstani u razrede: 3 - rashodi poslovanja i 4 - rashodi za nabavu nefinancijske imovine, a financirani su iz izvora financiranja: opći prihodi i primici, doprinosi i namjenski primici. Međutim, kako bi se ojačala politička odgovornost u ispunjavanju srednjoročnih strateških ciljeva i alokacija za navedene ciljeve kao i fiskalna disciplina, mijenja se i način na koji se utvrđuju ti limiti. Slijedom navedenog, spomenutim izmjenama Zakona, za razinu razdjela državnog proračuna više se neće kao do sada utvrđivati jedan limit, već dva. Jedan limit će se utvrđivati ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti (koje proizlaze iz trenutno važećih propisa), i drugi, ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti. Troškovi provođenja postojećih programa obuhvaćaju troškove održavanja postojeće razine usluga, uzimajući u obzir očekivane promjene u broju korisnika i primjerice tekuće troškove kapitalnih projekata, koji će se završiti tokom planiranog razdoblja. Troškovi novih programa uključuju i troškove promjene razine i vrste usluge, primjerice, u školama uvođenje boravka za djecu.

Utvrđivanje tzv. dvojnih limita primjenjuju i lokalne jedinice uključujući i prijedlog visine financijskog plana po proračunskim korisnicima koji sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu, te prijedlog visine financijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine.

³⁰ Zakon o proračunu koji je prethodio ovim izmjenama i dopunama, propisivao je da Hrvatski sabor odnosno predstavničko tijelo uz proračun za iduću proračunsku godinu donosi i projekcije za sljedeće dvije godine, pri čemu projekcije nisu bile obvezujuće. Kako takva situacija nije doprinosila predvidljivosti financiranja te jačanju fiskalne discipline uvedeno je ovo novo pravilo.

³¹ To su dodijeljeni iznosi sredstava unutar kojih bi obveznici, uključujući i korisnike iz njihove nadležnosti, izrađivali prijedloge financijskih planova koje potom unose u sustav državne riznice.

Fleksibilnost izvršavanja proračuna

Izmjene i dopune Zakona o proračunu također uvode dodatnu fleksibilnost u izvršavanju proračuna.

Mogućnost preraspodjeljivanja proračunskih sredstava kao mehanizma koji procesu izvršavanja proračuna na državnoj te lokalnoj razini daje fleksibilnost uveden je već Zakonom o proračunu iz 2003. godine. Međutim, ulazak u punopravno članstvo u EU Hrvatskoj uz obveze donosi i mogućnost raspolaganja strukturnim i kohezijskim fondom. Kako bi se pripremili te potom i učinkovitije provodili projekti sufinancirani iz EU fondova, omogućava se i veća fleksibilnost u izvršavanju ovakvih projekata.

Odredbama Zakona o proračunu propisano je da se preraspodjela sredstava na proračunskim stavkama kod proračunskih korisnika ili između proračunskih korisnika i kod izvanproračunskih korisnika može izvršiti najviše do 5% rashoda i izdataka na proračunskoj stavci donesenoj od strane Hrvatskog sabora, odnosno predstavničkog tijela koja se umanjuje, ako to odobri ministar financija odnosno načelnik, gradonačelnik, župan. Ovim izmjenama Zakona omogućava se preraspodjela sredstava najviše do 15% radi povećanja sredstava nacionalnog učešća planiranih u proračunu za financiranje projekata koji se sufinanciraju iz sredstava EU, ako to odobri ministar financija odnosno načelnik, gradonačelnik, župan.

Nadalje, člankom 14. prepušta se Ministarstvu financija i lokalnoj jedinici odluka o potrebi izrade mjesečnih financijskih planova. Mjesečni planovi koje su proračunski korisnici državnog proračuna unosili u sustav državne riznice izgubili su značenje i važnost koju su nekada imali. Naime, od početka 2011. godine proces izvršavanja proračuna značajno se promijenio. Unos i otpuštanje revidiranog mjesečnog plana i odobravanje rezervacija je ukinuto, ali su se putem obveznih rezervacija sredstava na temelju odluka o početku pokretanja postupka javne nabave, okvirnih sporazuma (za postupke središnje nabave), ugovora i narudžbenica uvele sustavne kontrole u proces stvaranja proračunskih obveza. Umjesto zahtjeva za plaćanje, u informacijski sustav državne riznice unose se fakture koje terete glavnu knjigu. Proces izvršavanja državnog proračuna odvojio se od računovodstva. Upravo stoga su mjesečni planovi izgubili značenje i važnost pa se ovim izmjenama i dopunama Zakona o proračunu, odluka o potrebi izrade mjesečnih financijskih planova prepušta proračunima, a ona će svakako ovisiti o načinu na koji je uređen sustav kontrole izvršenja financijskih planova proračunskih korisnika. U slučaju da se donese odluka o potrebi izrade mjesečnih financijskih planova, rok za izradu istih ostaje nepromijenjen, odnosno planovi se izrađuju do 15. siječnja tekuće godine.

Ovim izmjenama Zakona o proračunu omogućava se proračunskim korisnicima koji svoje vlastite prihode uplaćuju u nadležni proračun, bilo državni, bilo lokalni prijenos neutrošenih vlastitih prihoda iz jedne u drugu proračunsku godinu. Taj prijenos je do sada bio omogućen samo za namjenske prihode i primitke. Međutim, zbog, između ostalog, ulaska velikog broja korisnika u sustav poreza na dodanu vrijednost i podmirivanja obveza, po toj osnovi, iz ovoga izvora financiranja, ova fleksibilnost se sada omogućava i u raspolaganju vlastitim приходima. Nadalje, propisuje se da korisnik može preuzeti i plaćati obveze samo u visini stvarno uplaćenih, odnosno raspoloživih vlastitih prihoda, bez obzira na iskazana sredstva u proračunu. Isto tako, uplaćeni i preneseni, a manje planirani vlastiti prihodi mogu se izvršavati iznad iznosa utvrđenih u proračunu, a do visine uplaćenih odnosno prenesenih sredstava. Prvi prijenos neutrošenih vlastitih prihoda iz prethodne u sljedeću godinu je onaj iz 2014. u 2015. godinu, prema prijelaznim i završnim odredbama Izmjena i dopuna Zakona o proračunu.

Upravljanje javnim dugom

Kako bi se osiguralo ispunjavanje tražene dinamike vezano uz postupak prekomjernog proračunskog manjka te sam proračunski manjak sveo pod još jaču kontrolu i u dužem roku, uvodi se obveza izrade strategije upravljanja javnim dugom. Naime, cilj upravljanja javnim dugom je prikupiti potrebna financijska sredstva za financiranje proračunskog manjka, ali uz prihvatljiv odnos troškova i rizika, vodeći računa o izloženosti strukture duga rizicima. Upravo stoga uvodi se obveza izrade strategije upravljanja javnim dugom koju će svake tri godine Vlada usvajati za sljedeće tri proračunske godine, a kojom će se značajno smanjiti izloženost RH rizicima vezanim uz likvidnost, namiru, kredite i dr. Ova će se odredba po prvi puta primijeniti u 2016. kod izrade proračuna za 2017. godinu kada će se izraditi prva strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje 2017. - 2019. Provedba ove strategije pratit će se kroz godišnji izvještaj o provedbi koji će biti sastavni dio izvještaj o izvršenju državnog proračuna.

Ovim Izmjenama i dopunama briše se odredba Zakona o proračunu kojom je propisano da omjer nepodmirenog iznosa državnog duga na kraju godine u odnosu na projekciju bruto domaćeg proizvoda može biti veći od prošlogodišnjeg omjera, s tim da navedeni omjer ne bude veći od 60% bruto domaćeg proizvoda. Naime, dinamika javnog duga uredit će se novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti koji je trenutno u postupku izrade te se definicija duga također prilagođava Paktu o stabilnosti i rastu te Maastrichtskim kriterijima.

7.2. Prijedlog Zakona o fiskalnoj odgovornosti

Fiskalno pravilo

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti³², 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. 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 izgleda 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.

Slijedom navedenog, u drugom polugodištu 2013. pristupilo se izradi Izmjena i dopuna Zakona o fiskalnoj odgovornosti³³, koje su stupile na snagu u veljači 2014. godine. Izmjenama i dopunama Zakona promijenjeno je fiskalno pravilo na način da ciljana vrijednost novog fiskalnog pravila postaje srednjoročni proračunski cilj koji će se ostvarivati prema planu prilagodbe. Također je uvedeno i

³² Narodne novine, broj 139/2010

³³ Narodne novine, broj 19/2014

stručno i neovisno tijelo koje prati primjenu fiskalnog pravila, a čije su zadaće definirane posebnim propisom.

U drugom polugodištu 2014. godine temeljem specifične preporuke broj 1 Vijeća EU za RH te potrebe daljnjeg usklađivanja sa zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu i Direktive Vijeća 2011/85/EU, pristupilo se izradi novog prijedloga Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Razlozi revizije Zakona o fiskalnoj odgovornosti uključuju potrebu 1) uvođenja pravila duga te 2) jačanja neovisnosti i proširenja nadležnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku.

Ovim Prijedlogom zakona u prvom redu dopunjuje se fiskalno pravilo. Dosadašnje fiskalno pravilo propisivalo je da se strukturni saldo, izražen udjelom u bruto domaćem proizvodu, ostvaruje prema planu prilagodbe radi dostizanja srednjoročnog proračunskog cilja. Pri tome rast rashoda općeg proračuna ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta bruto domaćeg proizvoda, uvećanu za očekivani porast cijena. Važeći Zakon o fiskalnoj odgovornosti predviđa korektivne mjere samo u dijelu pravila koje se odnosi na manjak, a ne i u dijelu pravila koje se odnosi na javni dug. Ovim Prijedlogom zakona predviđeno je uvođenje privremenog fiskalnog pravila za vrijeme trajanja Procedure prekomjernog proračunskog manjka, a čije se ispunjenje vezuje uz pridržavanje preporuka Vijeća EU u svrhu korigiranja spomenutog manjka. Uz pravilo manjka, uvodi se i pravilo duga, na način da se dug koji prelazi referentnu stopu od 60% mora smanjivati 1/20 iznosa iznad 60% BDP-a godišnje, a u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu.

Osim toga, detaljnije se opisuju odredbe vezane uz odstupanja od primjene fiskalnog pravila, u skladu sa zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu.

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 njegove neovisnosti u skladu s odredbama Direktive Vijeća 2011/85/EU i jačanja uloge Odbora kao supervizora nad primjenom Zakona o fiskalnoj odgovornosti, Hrvatski sabor je 18. prosinca 2013. donio Odluku³⁴ kojom je osnovano Povjerenstvo za fiskalnu politiku kao drugo radno tijelo Hrvatskog sabora. Povjerenstvo Hrvatskog sabora zamijenilo je tadašnji Odbor za fiskalnu politiku. Članove Povjerenstva, izuzev predsjednika Povjerenstva, imenovao je Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za financije i državni proračunu na razdoblje od pet godina.

Prijedlog ovog zakona dalje jača neovisnost i proširuje nadležnost Povjerenstva za fiskalnu politiku detaljnije propisujući njegove zadaće u dijelu razmatranja i procjene primjene fiskalnih pravila i makroekonomskih projekcija, način izvještavanja o zauzetim stajalištima tijekom izvršavanja zadaća, odabir članova te odgovornost Vlade RH u provođenju njihovih preporuka.

Prijedlog Zakona je trenutno u procesu konzultacija s tehničkim službama EK.

³⁴ Narodne novine, broj 156/2013

Izjava o fiskalnoj odgovornosti

Važećim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti³⁵ obvezuju se čelnici proračunskih i izvanproračunskih korisnika, kako državnog proračuna, tako i proračuna lokalnih jedinica, načelnici, gradonačelnici i župani, te predsjednici uprava trgovačkih društava u vlasništvu RH, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čelnici drugih pravnih osoba kojoj je osnivač RH, odnosno jedna ili više lokalnih jedinica na podnošenje Izjava o fiskalnoj odgovornosti. Izjavom potvrđuju da su u radu osigurali zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola. Izjava se daje, između ostaloga, na temelju Upitnika o fiskalnoj odgovornosti koji sadrži pitanja iz područja planiranja, izvršavanja, računovodstva, izvještavanja i javne nabave. Upitnikom se testiraju minimalni zahtjevi, po procesima, za dobro financijsko upravljanje. Svi se odgovori testiraju na uzorku i na način koji su definirani u Upitniku za svako pojedino pitanje. Pitanja koja su značajna s aspekta kontrole rashoda također su sadržana u Upitniku, a u nastavku se izdvajaju ona najvažnija:

- Procedura stvaranja ugovornih obveza jasno je definirana i dostupna svim ustrojstvenim jedinicama/upravnim odjelima;
- Sredstva su utrošena u skladu s proračunom odnosno financijskim planom;
- Isplata sredstava temeljila se na vjerodostojnoj dokumentaciji;
- Pratilo se i kontroliralo namjensko isplaćivanje donacija, pomoći, subvencija do krajnjeg korisnika te korištenje istih;
- Prilikom isporuke opreme/izvođenja radova obavljene su sve potrebne provjere i sl.

Nadležna ministarstva i lokalne jedinice obvezni su provoditi formalne i suštinske provjere izjava o fiskalnoj odgovornosti, a Ministarstvo financija provjerava izjave nadležnih ministarstva i lokalnih jedinica. U 2015. i 2016. godini Ministarstvo financija će pojačano provoditi kontrole izjava o fiskalnoj odgovornosti, ali i zatražiti od nadležnih ministarstava pisana izvješća o provedenim kontrolama izjava o fiskalnoj odgovornosti korisnika iz njihove nadležnosti, uključujući i trgovačka društva koja su u vlasništvu države, a po prvi put su dostavljali izjave o fiskalnoj odgovornosti u 2015. godini. Propisane su i prekršajne odredbe vezano uz provjeru izjava o fiskalnoj odgovornosti. Novčanom kaznom od 5.000 kuna do 25.000 kuna kažnjava se za prekršaj čelnik ako Ministarstvo financija, nadležna ministarstva i lokalne jedinice ili druga nadležna tijela prilikom provjere sadržaja Izjave o fiskalnoj odgovornosti uoče da je dokumentacija temeljem koje se daje Izjava o fiskalnoj odgovornosti nevjerodostojna.

7.3. Fiskalna statistika

Tijekom 2014. godine provodile su se aktivnosti utvrđene Strategijom reforme sustava financijskog izvještavanja. Ova Strategija je donesena 2013. kako bi se unaprijedila kvaliteta financijskih izvještaja i način njihova prikupljanja, a u skladu sa Zaključcima i akcijskim točkama proizašlim iz pretprijetnog

³⁵ Narodne novine, broj 19/2014

dijaloškog posjeta Eurostata iz lipnja 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.

Slijedom predviđenih mjera u 2014. godini donesen je novi Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu³⁶. Novi Pravilnik se primjenjuje na knjigovodstvene evidencije od 1. siječnja 2015., s tim da se ekonomska klasifikacija zasnovana na novom Računskom planu koristila već pri izradi proračuna za 2015. i projekcija za 2016. i 2017. godinu.

Ključne promjene odnose se na uvođenje:

- 1) načela nastanka događaja i za iskazivanje rashoda subvencija i kapitalnih pomoći;

Trošak subvencije se evidentira u trenutku pravomoćnosti izdanog akta nadležnog tijela (odluka, rješenje i slično) temeljem kojeg se dodjeljuje subvencija, pod uvjetom da je iznos subvencije mjerljiv te da se odnosi na izvještajno razdoblje. Kapitalne pomoći se evidentiraju prema nastanku događaja, odnosno u trenutku donošenja odluke nadležnog tijela o dodjeli kapitalne pomoći pod uvjetom da je iznos kapitalne pomoći mjerljiv te da se odnosi na izvještajno razdoblje.

- 2) posebnih načela priznavanja prihoda za sredstva iz EU te novih računa prihoda i rashoda koji prate provođenje EU programa i projekata;

Prihodi i rashodi u proračunskom računovodstvu iskazuju se uz primjenu modificiranoga računovodstvenog načela nastanka događaja. Ovo načelo između ostalog znači da se prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti, a rashodi na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju. Međutim, spomenuto načelo u priznavanju prihoda ne može se primijeniti za sredstva ostvarena od EU. Sukladno zahtjevima europske statistike, pomoći od institucija i tijela EU i pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava EU (tekuće i kapitalne) priznaju se u prihode izvještajnog razdoblja razmjerno troškovima provedbe ugovorenih programa i projekata. Uz navođenje načela priznavanja prihoda od EU, daljnje novine vezane su uz uvođenje novih računa prihoda i rashoda koji prate provođenje EU programa i projekata.

- 3) transfernih računa za sredstva koja proračuni doznačuju proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti;

³⁶ Narodne novine, broj 124/2014

To će osigurati mogućnost da statističari samostalno od financijskog izvještaja lokalne jedinice i financijskih izvještaja njenih proračunskih korisnika izrade konsolidirani financijski izvještaj istovjetan onom kojeg je izradila lokalna jedinica. Dosadašnji sustav nije omogućavao jednostavni proces konsolidacije na svim razinama. Nedostatak nije bio vezan uz samu metodologiju konsolidacije, već na nemogućnost da se u financijskim izvještajima lokalnih jedinica razdvoje podaci o prihodima i rashodima navedenih jedinica od prihoda i rashoda koje ostvare njihovi proračunski korisnici.

- 4) novih računa u Računskom planu na kojima HZZO posebno prati obveze i s njima povezane rashode koje ima prema zdravstvenim ustanovama koje su proračunski korisnici te od onih koje ima prema zdravstvenim ustanovama u privatnom vlasništvu.

To je potrebno zbog same konsolidacije rashoda HZZO-a i ustanova u zdravstvu koje su proračunski korisnici kako državnog proračuna, tako i proračuna lokalnih jedinica, a kako bi se izbjeglo dupliciranje rashoda.

Zbog izmjena Računskog plana i prilagodbe sadržaja financijskih izvještaja potrebama statistike, ali i potrebe za skraćivanjem rokova predaje financijskih izvještaja, početkom 2015. godine donesen je novi Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu³⁷. Ovim Pravilnikom propisuje se oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju te obveza i rokovi njihova podnošenja.

Razdoblja za koja se sastavljaju financijski izvještaji ostaju kao i ranije: mjesečno, od 1. siječnja do 31. ožujka, od 1. siječnja do 30. lipnja, od 1. siječnja do 30. rujna i od 1. siječnja do 31. prosinca odnosno proračunska godina.

Svi proračunski korisnici, kako državnog proračuna, tako i proračuna lokalnih jedinica te izvanproračunski korisnici lokalnih jedinica sastavljali su, za razdoblja od 1. siječnja do 31. ožujka i od 1. siječnja do 30. rujna, skraćeni Izvještaj o prihodima i rashodima proračunskih korisnika (Obrazac: S-PR-RAS). Zbog potrebe za dodatnim podacima za statističku obradu, ovi obveznici od 1. siječnja 2015. godine, za sva razdoblja izvještavanja (izuzev mjesečnih) sastavljaju Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac: PR-RAS), kao što su od ranije obvezne sve lokalne jedinice i izvanproračunski korisnici državnog proračuna.

Pravilnikom su značajno izmijenjene odredbe o rokovima podnošenja financijskih izvještaja za proračunsku godinu. Svi su rokovi skraćeni od 15 do mjesec dana, ovisno o obveznicima. Ove odredbe primijenjene su već na podnošenje godišnjih financijskih izvještaja za 2014. godinu.

³⁷ Narodne novine, broj 3/2015

Tablica 7.1. Godišnji financijski izvještaji i rokovi predaje

Obveznik	Godišnji financijski izvještaji za 2014.	Godišnji financijski izvještaji za 2015. i dalje	Stari rokovi	Novi rokovi za predaju god. fin. izvještaja	Predaja
proračunski korisnici državnog proračuna	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac: PR-RAS), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO) - Bilješke 	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac: PR-RAS), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO), - Izvještaj o rashodima po funkcijskoj klasifikaciji (RAS- funkcijski) - Bilješke 	do 15. veljače	do 31. siječnja	<ul style="list-style-type: none"> - razdjelu - nadležnom područnom uredu Državnog ureda za reviziju - područnom uredu FINA-e
razdjeli državnog proračuna konsolidirani izvještaji	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac: PR-RAS), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO), - Izvještaj o rashodima po funkcijskoj klasifikaciji (RAS- funkcijski) - Bilješke 	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac: PR-RAS), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO), - Izvještaj o rashodima po funkcijskoj klasifikaciji (RAS- funkcijski) - Bilješke 	do 31. ožujka	do 28. veljače	<ul style="list-style-type: none"> - područnom uredu FINA-e
državni proračun	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), - Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (Obrazac: RAS- funkcijski), - Izvještaj o novčanim tijekovima (Obrazac: NT), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO) - Bilješke 	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), - Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (Obrazac: RAS- funkcijski), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO) - Bilješke 	do 15. ožujka	28. veljače	<ul style="list-style-type: none"> - područnom uredu FINA-e - Državnom uredu za reviziju

Obveznik	Godišnji financijski izvještaji za 2014.	Godišnji financijski izvještaji za 2015. i dalje	Stari rokovi	Novi rokovi za predaju god. fin. izvještaja	Predaja
proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac: PR-RAS), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO), - Izvještaj o obvezama (Obrazac: OBVEZE) - Bilješke 	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac: PR-RAS), - Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (Obrazac: RAS- funkcijski), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO), - Izvještaj o obvezama (Obrazac: OBVEZE) - Bilješke 	do 15. veljače	do 31. siječnja	<ul style="list-style-type: none"> - JLP(R)S čiji su proračunski korisnici - nadležnom područnom uredu Državnog ureda za reviziju - područnom uredu FINA-e
jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), - Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (Obrazac: RAS- funkcijski), - Izvještaj o novčanim tijekovima (Obrazac: NT), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO), - Izvještaj o obvezama (Obrazac: OBVEZE) - Bilješke 	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), - Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (Obrazac: RAS- funkcijski), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO), - Izvještaj o obvezama (Obrazac: OBVEZE) - Bilješke 	do 28. veljače	15. veljače	<ul style="list-style-type: none"> - nadležnom područnom uredu Državnog ureda za reviziju - područnom uredu FINA-e
jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave konsolidirani izvještaji	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac: PR-RAS), - Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (Obrazac: RAS- funkcijski), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac: P-VRIO), - Izvještaj o obvezama (Obrazac: OBVEZE) - Bilješke 	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac: PR-RAS), - Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (Obrazac: RAS- funkcijski), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac: P-VRIO), - Izvještaj o obvezama (Obrazac: OBVEZE) - Bilješke 	do 31. ožujka	do 28. veljače	<ul style="list-style-type: none"> - područnom uredu FINA-e

Obveznik	Godišnji financijski izvještaji za 2014.	Godišnji financijski izvještaji za 2015. i dalje	Stari rokovi	Novi rokovi za predaju god. fin. izvještaja	Predaja
izvanproračunski korisnici državnog proračuna	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), - Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (Obrazac: RAS- funkcijski), - Izvještaj o novčanim tijekovima (Obrazac: NT), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO), - Izvještaj o obvezama (Obrazac: OBVEZE) - Bilješke 	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), - Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (Obrazac: RAS- funkcijski), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO), - Izvještaj o obvezama (Obrazac: OBVEZE) - Bilješke 	do 28. veljače	15. veljače	<ul style="list-style-type: none"> - nadležnom područnom uredu Državnog ureda za reviziju - područnom uredu FINA-e
izvanproračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO), - Izvještaj o obvezama (Obrazac: OBVEZE) - Bilješke 	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanca (Obrazac: BIL), - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac PR-RAS), - Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji (Obrazac: RAS- funkcijski), - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza (Obrazac P-VRIO), - Izvještaj o obvezama (Obrazac: OBVEZE) - Bilješke 	do 28. veljače	15. veljače	<ul style="list-style-type: none"> - nadležnoj JLP(R)S - nadležnom područnom uredu Državnog ureda za reviziju - područnom uredu FINA-e

Izvor: Ministarstvo financija

U nove obrasce financijskih izvještaja u elektroničkom obliku ugrađene su logičke i matematičke kontrole za unos podataka. Financijska agencija (FINA) koja za Ministarstvo financija prikuplja financijske izvještaje, zaprima samo one financijske izvještaje kod kojih su sve kontrole zadovoljene.

Pravilnikom je propisana i obveza javne objave financijskih izvještaja za sve obveznike njihovog sastavljanja i predaje, na svojim internetskim stranicama ili na stranicama nadležnog proračuna odnosno razdjela, a najkasnije u roku od osam dana od dana njihove predaje FINI.

U narednom razdoblju pratit će se primjena novih podzakonskih akata. Nadalje, stvorit će se pretpostavke za potrebna unapređenja u načinu prikupljanja i pohranjivanja financijskih izvještaja u dijelu uspostave aplikacije za predaju financijskih izvještaja kojoj se može pristupiti putem interneta korištenjem strukturiranog formata podataka (XML). Obrasci financijskih izvještaja kreirali bi se u propisanom elektroničkom obliku, a prilikom „učitavanja“ u aplikaciju provodila bi se formalna i logička provjera podataka, uz odbacivanje neispravnih financijskih izvještaja.

PRILOZI

Prilog 1a. Makroekonomski izgledi

	ESA kod	2014. (razina)	2014. (stopa promjene)	2015. (stopa promjene)	2016. (stopa promjene)	2017. (stopa promjene)	2018. (stopa promjene)
1. Realni BDP	B1*g	328.815	-0,4	0,4	1,0	1,2	1,5
2. Nominalni BDP	B1*g	328.927	-0,4	0,5	1,8	2,3	2,9
Komponente realnog BDP-a							
3. Izdaci za potrošnju kućanstava ¹	P.3	198.828	-0,7	0,5	0,3	0,5	1,1
4. Izdaci za potrošnju države	P.3	64.914	-1,9	-1,2	-1,4	-1,0	-0,6
5. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	61.161	-4,0	-1,3	1,8	3,2	3,6
6. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti (% BDP-a)	P.52 + P.53	-0,7	-0,7	-0,7	-0,4	-0,2	-0,1
7. Izvoz dobara i usluga	P.6	150.646	6,3	3,7	4,6	4,8	4,8
8. Uvoz dobara i usluga	P.7	144.436	3,0	2,8	4,0	4,5	5,0
Doprinos realnom rastu BDP-a							
9. Finalna domaća potražnja		324.904	-1,6	-0,2	0,3	0,7	1,2
10. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti	P.52 + P.53	-2.299	-0,2	0,0	0,2	0,2	0,1
11. Vanjski saldo dobara i usluga	B.11	6.210	1,4	0,5	0,4	0,3	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

Prilog 1b. Kretanje cijena

	2014. (stopa promjene)	2015. (stopa promjene)	2016. (stopa promjene)	2017. (stopa promjene)	2018. (stopa promjene)
1. Deflator BDP-a	0,0	0,2	0,8	1,1	1,4
2. Deflator potrošnje kućanstava ¹	-0,4	0,1	1,1	1,3	1,4
2. HIPC	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. Deflator državne potrošnje	0,4	0,1	0,2	0,5	1,2
5. Deflator investicija	-0,1	-0,4	0,6	1,2	1,4
6. Deflator izvoznih cijena (dobra i usluge)	-0,1	-0,2	1,4	1,6	1,7
7. Deflator uvoznih cijena (dobra i usluge)	-0,6	-0,6	1,7	1,7	1,7

¹ Uključuje potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 1c. Kretanja na tržištu rada

	ESA kod	2014. (razina)	2014. (stopa promjene)	2015. (stopa promjene)	2016. (stopa promjene)	2017. (stopa promjene)	2018. (stopa promjene)
1. Zaposlenost, broj zaposlenih ¹		1.405.294	-0,7	-0,2	0,1	0,8	1,3
2. Zaposlenost, radni sati ²		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
3. Stopa nezaposlenosti (%) ³		17,3	17,3	17,1	16,8	15,9	14,3
4. Produktivnost rada, broj zaposlenih ⁴		224.643	0,3	0,5	0,8	0,4	0,2
5. Produktivnost rada, radni sati ⁵		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
6. Naknade zaposlenima ⁶	D.1	159.597.015	0,3	0,6	0,9	2,3	3,2
7. Naknada po zaposlenom		129.202	1,1	0,7	0,8	1,4	1,7

¹ Zaposleno stanovništvo, domaći koncept definicije nacionalnih računa. Broj za 2014. godinu je projekcija; broj za 2013., prema Eurostatu, je 1.415.200.

² Definicija nacionalnih računa.

³ Prema metodologiji Međunarodne organizacije rada.

⁴ Realni BDP u stalnim cijenama, u cijenama prethodne godine (2010.=100), po zaposlenom.

⁵ Realni BDP po radnom satu.

⁶ Podatak za razinu 2014. godine je u 000 HRK.

Izvor: DZS, Eurostat, MFIN

Prilog 1d. Saldo pojedinih sektora

	ESA kod	2014. (% BDP-a)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)
1. Neto pozajmljivanje/zaduživanje prema ostatku svijeta	B.9	0,8	1,9	2,7	2,9	3,0
<i>od čega:</i>						
- Saldo dobara i usluga		2,1	2,7	3,0	3,2	3,2
- Saldo primarnih dohodaka i tekućih transfera		-1,4	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
- Kapitalni račun		0,2	0,6	1,0	1,1	1,2
2. Neto pozajmljivanje/zaduživanje privatnog sektora	B.9	5,2	5,3	4,9	3,8	3,7
3. Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države	EDP B.9	-5,7	-5,0	-3,9	-2,7	-2,4
4. Statistička diskrepancija		1,4	1,7	1,8	1,8	1,8

Izvor: HNB, MFIN

Prilog 2a. Proračun opće države

	ESA kod	2014. (razina, mlrd HRK)	2014. (% BDP-a)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)
Neto pozajmljivanje/zaduživanje(EDP B.9) po sektorima							
1. Opća država	S.13	-18,8	-5,7	-5,0	-3,9	-2,7	-2,4
2. Središnja država	S.1311	-20,0	-6,1	-5,0	-3,9	-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	0,3	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
5. Fondovi soc. osiguranja	S.1314	0,8	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Opća država (S13)							
6. Ukupni prihodi	TR	139,1	42,3	42,9	43,3	43,7	43,5
7. Ukupni rashodi	TE ¹	157,9	48,0	47,9	47,3	46,4	45,9
8. Neto pozajmljivanje/zaduživanje	EDP B.9	-18,8	-5,7	-5,0	-3,9	-2,7	-2,4
9. Rashodi za kamate	EDP D.41	11,5	3,5	3,6	3,8	3,9	3,9
10. Primarni saldo ²		-7,4	-2,2	-1,4	-0,2	1,1	1,4
11. Jednokratne i ostale privremene mjere ³		0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Odabrane stavke prihoda							
12. Ukupni porezi (12=12a+12b+12c)		80,8	24,6	24,4	24,7	24,7	24,8
12a. Porezi na proizvodnju i uvoz	D.2	61,4	18,7	18,9	19,1	19,2	19,2
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D.5	19,3	5,9	5,5	5,6	5,6	5,6
12c. Porezi na kapital	D.91	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Socijalni doprinosi	D.61	38,7	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8
14. Prihodi od imovine	D.4	3,7	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2
15. Ostalo ⁴		16,0	4,9	5,3	5,6	6,0	5,8
16=6. Ukupni prihodi	TR	139,1	42,3	42,9	43,3	43,7	43,5
p.m.: Porezno opterećenje (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) ⁵		119,4	36,3	36,2	36,4	36,5	36,5
Odabrane stavke rashoda							
17. Naknade zaposlenima + intermedijarna potrošnja	D.1+P.2	64,9	19,7	19,4	18,9	18,4	18,0
17a. Naknade zaposlenima	D.1	38,4	11,7	11,5	11,3	11,0	10,8
17b. Intermedijarna potrošnja	P.2	26,4	8,0	7,9	7,6	7,4	7,2
18. Socijalna plaćanja (18=18a+18b)		54,4	16,5	16,5	16,3	16,1	16,1
od čega Naknade nezaposlenima ⁶		1,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
18a. Socijalne naknade u naravi	D632	7,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0
18b. Socijalne naknade osim u naravi	D.62	47,2	14,3	14,3	14,2	14,1	14,1
19=9. Kamate	EDP D.41	11,5	3,5	3,6	3,8	3,9	3,9
20. Subvencije	D.3	6,7	2,0	2,0	1,8	1,7	1,7
21. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	11,9	3,6	3,8	4,0	4,0	4,0
22. Kapitalni transferi	D.9	4,2	1,3	1,2	1,0	1,0	1,0
23. Ostalo ⁷		4,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3
24=7. Ukupni rashodi	TE ¹	157,9	48,0	47,9	47,3	46,4	45,9
p.m.: Državna potrošnja (nominalno)	P.3	64,6	19,7	19,3	18,8	18,3	17,9

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 2b. Projekcije bez promjena politike*

	2014. (razina, mlrd HRK)	2014. (% BDP-a)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)
1. Ukupni prihodi uz nepromjenjenu politiku	139,1	42,3	42,5	42,7	43,0	42,8
2. Ukupni rashodi uz nepromjenjenu politiku	157,9	48,0				

* Projekcije se temelje na podacima iz veljače 2015. godine.

Izvor: DZS, MFIN

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

	2014. (razina, mlrd HRK)	2014. (% BDP-a)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)
1. Rashodi za programe EU koji su u potpunosti pokriveni s prihodima iz fondova EU-a	1,2	0,4	0,9	1,2	1,7	1,7
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	0,0	0,1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. Povećanje prihoda regulirano zakonima	4,1	1,2	0,8	0,3	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 4. Dug opće države

	ESA kod	2014. (% BDP-a)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)
1. Razina ukupnog duga¹		85,0	89,8	92,0	92,5	92,4
2. Promjena ukupnog duga		4,4	4,8	2,2	0,5	-0,1
Doprinosi promjeni ukupnog duga						
3. Primarna bilanca²		2,2	1,4	0,2	-1,1	-1,4
4. Rashodi za kamate³	EDP D.41	3,5	3,6	3,8	3,9	3,9
5. Usklađivanje stanja i tijeka		-1,3	-0,3	-1,7	-2,3	-2,5
<i>od čega:</i>						
- Razlike obračunskog i novčanog principa ⁴						
- Neto akumulacija financijske imovine ⁵		0,3	0,6	0,6	0,6	0,3
<i>od čega:</i>						
- Privatizacijski prihodi		0,3	0,6	0,6	0,6	0,3
- Efekti promjene vrijednosti i ostali ⁶ *						
p.m.: Implicitna kamatna stopa na dug⁷		4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Ostale relevantne varijable						
6. Likvidna financijska imovina ⁸						
7. Neto financijski dug (7=1-6)		85,0	89,8	92,0	92,5	92,4
8. Amortizacija duga (postojeće obveznice) od kraja prethodne godine						
9. Postotak duga denominiran u stranoj valuti						
10. Prosječno dospijeće				-	-	-

Izvor: HNB, DZS, MFIN

Prilog 5. Ciklička kretanja

	ESA kod	2014. (% BDP-a)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)
1. Realni rast BDP-a (%)		-0,4	0,4	1,0	1,2	1,5
2. Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države	EDP B.9	-5,7	-5,0	-3,9	-2,7	-2,4
3. Rashodi za kamate	EDP D.41	3,5	3,6	3,8	3,9	3,9
4. Jednokratne i druge privremene mjere¹		0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Potencijalni rast BDP-a (%)		0,0	0,0	0,1	0,3	0,6
doprinosi:						
- rad		-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3
- kapital		0,4	0,3	0,3	0,4	0,5
- ukupna proizvodnost faktora		-0,2	0,0	0,2	0,3	0,4
6. Jaz domaćeg proizvoda		-3,2	-2,8	-1,9	-1,1	-0,2
7. Ciklička komponenta proračuna		-1,5	-1,3	-0,9	-0,5	-0,1
8. Ciklički prilagođen saldo (2 - 7)		-4,2	-3,7	-3,0	-2,2	-2,3
9. Ciklički prilagođen primarni saldo (8 + 3)		-0,7	-0,1	0,8	1,6	1,5
10. Strukturni saldo (8 - 4)		-4,3	-3,7	-3,0	-2,2	-2,3

¹ Pozitivan predznak označava jednokratnu mjeru koja smanjuje manjak.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 6. Odstupanje od prethodnog programa

	ESA kod	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
Realni rast BDP-a (%)						
Prethodni program		0,0	1,2	1,3	1,5	n.a.
Tekući program		-0,4	0,4	1,0	1,2	1,5
Razlika		-0,4	-0,8	-0,3	-0,3	n.a.
Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države (% BDP-a)						
Prethodni program	EDP B.9	-4,4	-3,5	-2,7	-2,5	n.a.
Tekući program		-5,7	-5,0	-3,9	-2,7	-2,4
Razlika		-1,4	-1,5	-1,2	-0,3	n.a.
Bruto javni dug (% BDP-a)						
Prethodni program		71,7	71,0	71,2	71,2	n.a.
Tekući program		85,0	89,8	92,0	92,5	92,4
Razlika		13,3	18,8	20,8	21,2	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 7. Dugoročna održivost javnih financija

	2013. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2030. (% BDP-a)	2040. (% BDP-a)	2050. (% BDP-a)	2060. (% BDP-a)
Ukupni rashodi						
Od čega: Starosni rashodi						
Rashodi za mirovine	10,9	10,3	9,6	7,9	7,2	7,0
Mirovine na temelju socijalnog osiguranja	1,7	1,9	2,2	2,0	1,9	1,9
Starosne i prijevremene mirovine	5,1	5,8	5,6	4,3	3,8	3,7
Ostala mirovinska primanja (invalidska, mirovine nadživjelih)	4,1	2,6	1,8	1,6	1,5	1,4
Radničke mirovine (ukoliko su sadržane u općoj državi)						
Zdravstvo	5,7	7,3	8,2	8,1	7,7	7,7
Dugoročna zdravstvena zaštita (ranije bilo uključeno u Zdravstvo)	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Rashodi za obrazovanje	3,7	3,5	3,4	3,2	3,3	3,4
Ostali starosni rashodi						
Rashodi za kamate						
Ukupni prihodi						
od čega: prihod od imovine						
od čega: od doprinosa za mirovine (ili socijalnih doprinosa)	5,9	5,9	5,6	5,6	5,6	5,6
Rezervni fond sredstava za mirovine						
od čega: imovina konsolidiranog javnog mirovinskog fonda (osim državnih obveza)						
Sustavna reforma mirovinskog sustava [1]						
Socijalni doprinosi preusmjereni u obavezni privatni stup mirovinskog sustava [2]	1,6	1,6	1,9	1,9	1,9	1,9
Rashodi za mirovine plaćeni iz obveznog privatnog stupa mirovinskog sustava [3]	0,0	0,0	0,3	0,8	1,3	1,6
Pretpostavke						
Stopa rasta produktivnosti rada	0,5	1,4	1,8	2,2	2,0	1,5
Stopa rasta realnog BDP-a	-1,0	1,5	1,5	1,8	1,4	1,0
Stope participacije muškaraca (između 20 i 64 godine)	73,6	72,9	72,4	72,7	73,0	73,2
Stope participacije žena (između 20 i 64 godine)	63,4	65,0	66,5	67,3	67,1	67,3
Ukupne stope participacije (između 20 i 64 godine)	68,5	68,9	69,4	70,0	70,1	70,3
Stopa nezaposlenosti	16,9	12,9	9,8	7,1	7,1	7,1
Omjer populacije sa 65 i više godina i ukupne populacije	18,3	20,7	24,2	26,3	28,4	29,6

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, HZZO, AWG

Prilog 7a. Potencijalne obveze

	2014. (% BDP-a)	2015. (% BDP-a)
Državna jamstva	2,7	n.a.
<i>Od čega: povezano s financijskim sektorom</i>	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 8. Osnovne pretpostavke

	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
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	1,11	1,10	1,10	1,10
Nominalni efektivni devizni tečaj (za zemlje izvan eurozone ili ERM II)	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
Devizni tečaj vis-vis the € (godišnji prosjek)	7,63	7,66	7,66	7,66	7,66
Rast svjetskog BDP-a, isključujući EU	3,7	4,0	4,4	n.a.	n.a.
Rast BDP-a EU	1,3	1,7	2,1	n.a.	n.a.
Rast relevantnih inozemnih tržišta	3,8	3,9	5,4	5,5	5,5
Obujam svjetskog uvoza	2,6	4,3	5,3	n.a.	n.a.
Cijene nafte (USD po barelu)¹	96,2	58,1	65,7	69,7	71,8

¹ Prosjek U.K. Brent, Dubai, and West Texas Intermediate, jednako ponderirano.

Izvor: EK, MMF, MFIN