



REPUBLIKA HRVATSKA

**PROGRAM KONVERGENCIJE
REPUBLIKE HRVATSKE
ZA RAZDOBLJE 2018. – 2021.**

TRAVANJ 2018.

Predgovor

Vlada Republike Hrvatske je na sjednici 26. travnja 2018. godine prihvatila Program konvergencije Republike Hrvatske za 2018. godinu. Ovo je peti Program konvergencije koji je Republika Hrvatska (u daljnjem tekstu: RH) izradila kao država članica Europske unije (u daljnjem tekstu: EU). 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 (u daljnjem tekstu: EK), nakon čega slijedi ekonomski dijalog, izrada i usvajanje preporuka za pojedinačne države članice te njihova provedba u praksi. Dokument je izradilo Ministarstvo financija.



Sadržaj

Predgovor	I
Sadržaj	II
Popis tablica	III
Popis grafikona	III
Popis priloga	IV
1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE	5
2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA	7
2.1. Bruto domaći proizvod	7
2.2. Ciklička kretanja	11
2.3. Cijene	12
2.4. Tržište rada	14
2.5. Vanjski sektor	15
2.6. Monetarna kretanja	16
2.7. Rizici makroekonomskih projekcija	17
3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG	18
3.1. Fiskalna politika	18
3.2. Izvršavanje proračuna u 2017. godini	19
3.3. Proračun opće države u 2018. godini	21
3.4. Srednjoročni proračunski okvir (2019. – 2021.)	24
3.5. Procjena strukturnog salda i srednjoročni proračunski cilj (MTO)	26
3.6. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava	26
4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM	30
4.1. Fiskalni rizici i testovi osjetljivosti kretanja javnog duga	30
4.2. Usporedba s prethodnim Programom	31
5. ODRŽIVOST JAVNIH FINANCIJA	33
6. KVALITETA JAVNIH FINANCIJA	40
6.1. Strateški okvir	40
6.2. Mjere na prihodnoj strani proračuna	40
6.3. Mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna	42
7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINANCIJA	45
7.1. Unapređenje kvalitete ključnih dokumenata proračunskog procesa	45
7.2. Unaprjeđenje zakonodavnog okvira zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	46
7.3. Unapređenje fiskalnog okvira	47
7.4. Osiguranje stroše provedbe preporuka državne revizije	48
PRILOZI	49

Popis tablica

<i>Tablica 2.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda</i>	8
<i>Tablica 2.2. Bruto investicije u fiksni kapital po sektorima (realne stope promjene u %)</i>	10
<i>Tablica 2.3. Kretanje cijena</i>	14
<i>Tablica 2.4. Kretanja na tržištu rada</i>	15
<i>Tablica 3.1. Kretanje strukturnog salda konsolidirane opće države u razdoblju 2016. - 2021.</i>	26
<i>Tablica 3.2. Pregled dospjeća obveznica RH u razdoblju 2018. – 2021.</i>	29
<i>Tablica 4.1. Usporedba prihoda, rashoda i neto pozajmljivanja/zaduživanja opće države</i>	32
<i>Tablica 5.1. Rashodi za mirovine i mirovinski doprinosi u razdoblju 2016. - 2070. (% BDP-a)</i>	38
<i>Tablica 5.2. Rashodi prvog mirovinskog stupa u razdoblju 2016. - 2070. (% BDP-a)</i>	39

Popis grafikona

<i>Grafikon 2.1. Doprinosi rastu potencijalnog BDP-a</i>	12
<i>Grafikon 3.1. Kretanje javnog duga u razdoblju 2011. - 2017.</i>	27
<i>Grafikon 3.2. Pregled kretanja javnog duga do 2021. godine</i>	29
<i>Grafikon 4.1. Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima</i>	31
<i>Grafikon 5.1. Udio starije populacije (65+) u ukupnoj populaciji</i>	33
<i>Grafikon 5.2. Očekivano trajanje života pri rođenju, žene (u godinama)</i>	33
<i>Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci (u godinama)</i>	34
<i>Grafikon 5.4. Usporedba dobne i spolne strukture stanovništva</i>	34
<i>Grafikon 5.5. Projekcija broja zaposlenih (osiguranici) i broja umirovljenika u razdoblju 2013. – 2070.</i>	35
<i>Grafikon 5.6. Potrošnja za zdravstvo (kao % BDP-a)</i>	36
<i>Grafikon 5.7. Potrošnja za dugotrajnu skrb (kao % BDP-a)</i>	37

Popis priloga

<i>Prilog 1. Makroekonomski izgledi.....</i>	49
<i>Prilog 2. Kretanje cijena.....</i>	49
<i>Prilog 3. Kretanja na tržištu rada</i>	50
<i>Prilog 4. Saldo pojedinih sektora</i>	50
<i>Prilog 5. Proračun opće države</i>	51
<i>Prilog 6. Projekcije bez promjena politike</i>	51
<i>Prilog 7. Iznosi koji trebaju biti izuzeti iz ciljane vrijednosti rashoda</i>	52
<i>Prilog 8. Rashodi opće države prema funkcijskoj klasifikaciji.....</i>	52
<i>Prilog 9. Dug opće države</i>	52
<i>Prilog 10. Ciklička kretanja</i>	53
<i>Prilog 11. Odstupanje od prethodnog programa</i>	53
<i>Prilog 12. Dugoročna održivost javnih financija</i>	54
<i>Prilog 13. Potencijalne obveze.....</i>	54
<i>Prilog 14. Osnovne pretpostavke.....</i>	54

1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE

Okvir ekonomske politike RH obilježen je nastavkom pozitivnih makroekonomskih i fiskalnih pokazatelja. Tijekom 2017. godine nastavljena su pozitivna kretanja ekonomske aktivnosti započeta u 2015., nakon šestogodišnje recesije. Realni rast bruto domaćeg proizvoda (BDP) iznosio je 2,8%, prvenstveno potaknut domaćom potražnjom.

Provedena fiskalna konsolidacija i ostvareni rezultati u 2016. bili su ključni prilikom odlučivanja da RH u lipnju 2017. godine izađe iz procedure prekomjernog proračunskog manjka. Naime, u 2016. proračunski manjak smanjen je na 0,9% BDP-a, a u isto vrijeme, ne samo da je zaustavljen rast javnog duga već je u 2016. godini javni dug po prvi put nominalno smanjen za 2,5 milijardi kuna te je iznosio 281,7 milijardi kuna odnosno 80,6% BDP-a, čime je njegov udio u BDP-u smanjen za 3,2 postotna boda.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, kao rezultat povoljnih makroekonomskih kretanja uslijed provedene porezne reforme s jedne strane, te racionalne proračunske potrošnje s druge strane, u 2017. po prvi put ostvaren je višak proračuna opće države prema europskoj statističkoj metodologiji ESA 2010 u iznosu od 2,8 milijardi kuna ili 0,8% BDP-a, dok je u isto vrijeme udio javnog duga u BDP-u dodatno smanjen za 2,7 postotnih bodova odnosno na razinu od 78% BDP-a. Time je u posljednje dvije godine udio javnog duga u BDP-u smanjen za 5,9 postotnih bodova, a uštede na kamatama iznosile su 2 milijarde kuna.

Takva pozitivna kretanja, prvenstveno smanjenje javnog duga i poboljšana fiskalna pozicija te poboljšanje percepcije RH prepoznato je i od strane međunarodnih financijskih institucija i rejting agencija. Naime, nakon što je u razdoblju 2012. - 2015. kreditni rejting dva puta spuštan, od situacije velikih proračunskih manjkova i znatnog porasta javnog duga napravljen je zaokret u javnim financijama pa je tako nakon Fitch-a u siječnju ove godine, u ožujku i rejting agencija Standard & Poor's (S&P) podigla kreditni rejting RH što se dogodilo po prvi put od 2004. godine.

U srednjoročnom razdoblju očekuje se nastavak pozitivnih kretanja. U 2018. godini predviđa se realni rast bruto domaćeg proizvoda od 2,8%, koji će potom neznatno usporiti na 2,7% u 2019. te 2,5% u 2020. i 2021. godini. Navedeno usporavanje u projekcijskom razdoblju rezultat je konvergencije rasta BDP-a prema rastu potencijalnog BDP-a u srednjoročnom razdoblju.

Nastavak provedbe odgovorne fiskalne politike, koja je dovela do velikog napretka u relativno kratkom vremenskom razdoblju, i nadalje ostaje prioritet Vlade RH. U tom smislu, u narednim godinama kretanje proračunskog salda i javnog duga bit će usklađeno s odredbama preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu, kojeg se RH obvezna pridržavati nakon izlaska iz Procedure prekomjernog proračunskog manjka. To znači da do 2020. RH treba imati uravnotežen proračun odnosno ostvariti višak od 0,5% BDP-a u 2021. godini.

Tako će u nadolazećem srednjoročnom razdoblju fiskalna politika RH biti određena naporima u svrhu daljnjeg jačanja fiskalne održivosti te poticanja ekonomskog rasta i razvoja uz osiguravanje primjerene skrbi za građane RH. Pritom će ključni naglasak biti na strogoj kontroli proračunske

potrošnje te iskorištavanju svakog viška prihoda u odnosu na planirane za daljnje smanjenje javnog duga i porezno rasterećenje stanovništva i poduzeća.

Na tragu ovakvih pozitivnih kretanja, Vlada RH će nastaviti s aktivnostima usmjerenima na provedbu reformi kojima je cilj ojačati dugoročni potencijal hrvatskog gospodarstva, oživljavanje konvergencije i nastavak smanjivanja makroekonomskih neravnoteža. Strukturnim reformama usmjerenima na jačanje konkurentnosti gospodarstva, povećanje zapošljivosti i povezivanje obrazovanja s tržištem rada te na osiguranje održivosti javnih financija, detaljnije opisanima u Nacionalnom programu reformi 2018. i nastavkom dosadašnje razborite fiskalne politike, stvorit će se preduvjeti za snažniji i dugoročno održivi rast hrvatskog gospodarstva i realnu konvergenciju.

2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA

Makroekonomski okvir opisan u sljedećim poglavljima sastavljen je u travnju ove godine¹. Vanjske pretpostavke za izradu makroekonomskih projekcija preuzete su iz posljednjih projekcija Međunarodnog monetarnog fonda², EK³ te EIU⁴. Projekcije međunarodnog okruženja u srednjoročnom razdoblju doživjele su pozitivne korekcije te su iznimno povoljne. Nakon 3,8% u 2017., predviđa se da će rast svjetskog gospodarstva iznositi 3,9% u 2018. i 2019. te 3,8% u 2020. i 2021. godini. Rast svjetske trgovine iznosio je 4,9% u 2017. godini, te se u 2018. očekuje njegovo ubrzanje na 5,1% te potom postupno usporavanje do kraja projekcijskog razdoblja. U usporedbi s prethodnim projekcijama, očekivanja svjetskog gospodarskog rasta korigirana su blago naviše, a projekcije rasta svjetske trgovine znatno naviše, naročito u prvim godinama projekcijskog razdoblja. Očekuje se da će financijski uvjeti i dalje ostati iznimno povoljni tijekom 2018. i 2019. godine. Pri tome se predviđa brža normalizacija kamatnih stopa u SAD-u od ranije prognozirane, dok će monetarna politika Europske središnje banke i dalje ostati ekspanzivna te će kratkoročne kamatne stope ostati negativne do 2019. godine. U ostatku projekcijskog razdoblja očekujemo blagi rast kamatnih stopa, no one će se i dalje zadržavati na relativno niskim razinama. Prosječni tečaj eura prema američkom dolaru očekuje se na razini od 1,23 USD/EUR u čitavom projekcijskom razdoblju, što predstavlja jačanje eura prema dolaru od 8,8% u 2018. godini. U 2018. se očekuje nastavak rasta cijena nafte na svjetskim tržištima, uz blago usporavanje rasta cijena primarnih sirovina isključujući naftu. U preostalim godinama projekcijskog razdoblja očekuju se cijene nafte na nižim razinama, dok će cijene primarnih sirovina bez nafte stagnirati.

2.1. Bruto domaći proizvod

Tijekom 2017. godine nastavljena su pozitivna kretanja ekonomske aktivnosti započeta u 2015., nakon šestogodišnje recesije. Realni rast bruto domaćeg proizvoda (u daljnjem tekstu: BDP) iznosio je 2,8%⁵, prvenstveno potaknut domaćom potražnjom, dok je doprinos neto inozemne potražnje bio negativan. U srednjoročnom razdoblju očekuje se nastavak pozitivnih kretanja. U 2018. godini predviđa se realni rast bruto domaćeg proizvoda od 2,8%, koji će potom neznatno usporiti na 2,7% u 2019. te 2,5% u 2020. i 2021. godini. Navedeno usporavanje u projekcijskom razdoblju rezultat je konvergencije rasta BDP-a prema rastu potencijalnog BDP-a u srednjoročnom razdoblju. Kroz čitavo projekcijsko razdoblje gospodarski rast će se temeljiti isključivo na doprinosu domaće potražnje, dok će doprinos neto inozemne potražnje biti blago negativan u cijelom razdoblju te će se postupno smanjivati prema kraju razdoblja.

¹ Temeljeno na podacima dostupnim do 20. travnja 2018. godine.

² *World Economic Outlook*, April 2018.

³ *Spring 2018 forecast assumptions*.

⁴ *The Economist Intelligence Unit*, April 2018.

⁵ Podaci o bruto domaćem proizvodu za 2016. i 2017. godinu su privremeni.

Tablica 2.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda

	2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.
BDP - realni rast (%)	2,8	2,8	2,7	2,5	2,5
Potrošnja kućanstava	3,6	2,9	2,8	2,6	2,5
Državna potrošnja	2,0	2,2	2,2	1,8	1,5
Bruto investicije u fiksni kapital	3,4	6,7	6,3	5,6	5,2
Izvoz roba i usluga	6,1	5,3	5,2	4,9	4,7
Izvoz roba	8,7	7,3	7,1	6,4	6,1
Izvoz usluga	3,8	3,6	3,5	3,5	3,4
Uvoz roba i usluga	8,1	7,4	6,8	6,0	5,7
Uvoz roba	7,5	7,0	6,7	6,0	5,7
Uvoz usluga	11,2	9,1	7,4	6,1	5,7
Doprinosi rastu BDP-a (postotni bodovi)	2,8	2,8	2,7	2,5	2,5
Potrošnja kućanstava	2,0	1,7	1,6	1,5	1,4
Državna potrošnja	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Bruto investicije u fiksni kapital	0,7	1,3	1,3	1,2	1,1
Promjena zaliha	0,4	0,1	0,1	0,0	0,1
Izvoz roba i usluga	3,0	2,7	2,7	2,6	2,6
Uvoz roba i usluga	-3,7	-3,6	-3,5	-3,2	-3,2

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

Unatoč iznimno povoljnim kretanjima u međunarodnom okruženju te spomenutim korekcijama navise projekcija aktivnosti i razmjene, projekcija gospodarskog rasta u 2018. je snižena za 0,1 postotni bod u odnosu na prethodne projekcije Vlade RH s kraja 2017. godine. Naime, u zadnjem tromjesečju 2017. došlo je do usporavanja gospodarske aktivnosti te je ostvaren rast BDP-a ispod tadašnjih očekivanja. Međutim, unatoč znatno sniženom očekivanom učinku prijenosa na rast u 2018. zbog usporavanja krajem 2017., visokofrekventni pokazatelji s početka godine opet ukazuju na pozitivnu promjenu trenda gospodarske aktivnosti. Navedena korekcija navise inozemne potražnje utjecala je stoga u 2019. godini na podizanje projekcije rasta BDP-a za 0,1 postotni bod, dok je projekcija za 2020. istovjetna onoj s kraja 2017. te iznosi 2,5%.

Osobna potrošnja ostat će glavni pokretač rasta domaće potražnje u srednjoročnom razdoblju. Predviđa se da će realni rast osobne potrošnje umjereno usporiti u 2018. godini, prvenstveno kao rezultat usporavanja rasta mase bruto plaća te iščezavanja pozitivnih učinaka porezne reforme. S druge strane, povoljni utjecaj na osobnu potrošnju u 2018. dat će cjelogodišnji učinak dogovora Vlade RH sa sindikatima oko rasta osnovice za plaće zaposlenika u državnim i javnim službama iz 2017. godine⁶ Uslijed pozitivne korekcije očekivanih kretanja svih relevantnih čimbenika, u odnosu na prethodne projekcije Vlade RH s kraja 2017., projekcija osobne potrošnje blago je korigirana navise u 2018. godini te nešto izraženije u ostatku projekcijskog razdoblja kada će na njeno kretanje djelovati i očekivano daljnje porezno rasterećenje. Usporavanje realnog rasta osobne potrošnje kroz promatrano razdoblje odražava padajuću dinamiku raspoloživog dohotka sektora kućanstava. Na takvo će kretanje, osim iščezavanja spomenutih pozitivnih učinaka podizanja osnovice za plaće u javnom sektoru, utjecati i polagano slabljenje ograničenja na strani ponude radne snage, ali i postupno usporavanje dinamike rasta zaposlenosti, kao i blago jačanje inflacije potrošačkih cijena. S

⁶ Učinak povećanja naknade zaposlenima u javnom sektoru na ukupan rast bruto plaća u 2018. procijenjen je na gotovo 0,7 postotnih bodova, tek neznatno manje nego u 2017. godini. Osim toga, očekuje se da će provedeno povećanje plaća u javnom sektoru dovesti i do blagog učinka prelijevanja na rast plaća u gospodarstvu izvan sektora opće države.



druge strane, osobna potrošnja u narednom razdoblju bit će potpomognuta nastavkom oporavka kreditiranja stanovništva u uvjetima povoljnog kretanja potrošačkog pouzdanja, niskih kamatnih stopa koje umanjuju teret duga sektora kućanstava te niske i stabilne inflacije. Ovdje valja posebno izdvojiti oporavak rasta potrošačkih kredita u 2017. te njegovo daljnje ubrzanje početkom 2018. godine. Pozitivnim faktorima treba pridodati i daljnji očekivani rast prihoda od turizma. Osobna potrošnja će rasti brže od raspoloživog dohotka još samo u 2018. dok će u preostalim godinama stopa štednje kućanstava padati prema svojim ravnotežnim vrijednostima.⁷

U skladu s projekcijama fiskalnih kategorija na razini opće države, tijekom srednjoročnog razdoblja doprinos državne potrošnje gospodarskom rastu neće biti previše izražen te se očekuje njegovo usporavanje prema kraju razdoblja. Najveći doprinos rastu državne potrošnje, s iznimkom 2021. godine, dolazit će od rasta intermedijarne potrošnje opće države. Najizraženiji doprinos od strane naknada zaposlenicima ostvariti će se u 2018. uslijed očekivanog umjerenog rasta zaposlenosti na razini opće države, dok će u posljednjoj godini značajan doprinos rastu državne potrošnje doći od kategorije socijalnih transfera u naravi.

Bruto investicije u fiksni kapital ostvarile su u 2017. godini najslabiji rast u posljednje tri godine, uz izraženo usporavanje u posljednjem tromjesečju. Takvo kretanje je proizašlo isključivo iz smanjenja investicija šireg javnog sektora⁸, dok su investicije privatnog sektora dodatno lagano ubrzale svoj rast u 2017. u odnosu na već snažan rast iz 2016. godine. U narednim godinama očekuje se izraženiji rast ukupne investicijske aktivnosti, pri čemu će ona biti generirana prvenstveno investicijama privatnog sektora, iako se pozitivan doprinos predviđa i od investicija šireg javnog sektora čiji se udio u agregatnim investicijama kreće na razini od oko 20%.⁹ Naime, tijekom srednjoročnog razdoblja očekuje se daljnje poboljšanje investicijske klime u uvjetima dobrih poslovnih rezultata sektora poduzeća kao i optimističnih očekivanja glede budućih kretanja te povoljnih uvjeta financiranja. Ovdje valja pridodati i pozitivan utjecaj poboljšanog kreditnog rejtinga zemlje te porezne reforme u protekloj godini, kao i očekivano daljnje porezno rasterećenje. Također, dodatan poticaj investicijama očekuje se i od snažnijeg korištenja strukturnih i investicijskih fondova EU. Uz sve navedeno, povoljno bi na poslovanje i konkurentnost poduzetnika trebao djelovati i nastavak provođenja strukturnih reformi usmjerenih ka unaprjeđenju poslovnog okruženja u smislu daljnjeg smanjenja administrativnog i neporeznog opterećenja gospodarstva. Slijedom svega dosad spomenutog, predviđa se i oporavak priljeva inozemnih izravnih investicija. Tijekom 2016. zaustavljen je dugogodišnji pad građevinske aktivnosti i cijena nekretnina te su one u 2017. godini ubrzale svoj rast, što upućuje na zatvaranje jaza između ponude i potražnje stambenih objekata te se predviđa intenziviranje oporavka građevinske aktivnosti u narednom razdoblju, a čemu će dijelom pridonijeti i nastavak državnog programa subvencioniranja stambenih kredita.

⁷ Uzevši u obzir sve navedene čimbenike kao i recentno kretanje indeksa povjerenja potrošača, u prvim godinama projekcijskog razdoblja rast osobne potrošnje mogao bi i blago premašiti projicirane vrijednosti, međutim, zadržan je konzervativan pristup prilikom izrade projekcija.

⁸ Širi javni sektor uključuje opću državu te poduzeća u većinskom državnom vlasništvu, a koja su klasificirana izvan sektora opće države prema metodologiji ESA 2010.

⁹ Investicije šireg javnog sektora u ovom makroekonomskom okviru projicirane su u cjelokupnom projekcijskom razdoblju konzervativnije u odnosu na fiskalne projekcije prikazane u ovom dokumentu kao i financijske planove javnih poduzeća u većinskom državnom vlasništvu. Unatoč tome, budući da se i unutar makroekonomskog okvira očekuje snažan investicijski zamah šireg javnog sektora, u 2018. godini je projicirano blago usporavanje rasta investicija privatnog sektora, koje zatim prati ponovno ubrzanje u 2019., jer bi u protivnom stopa rasta ukupnih investicija u 2018. bila znatno viša od projicirane.



Tablica 2.2. Bruto investicije u fiksni kapital po sektorima (realne stope promjene u %)

	2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.
Ukupne bruto investicije u fiksni kapital	3,4	6,7	6,3	5,6	5,2
Širi javni sektor*	-10,2	13,3	5,3	3,8	2,7
Opća država	-13,5	12,8	7,2	3,6	2,1
Poduzeća u većinskom državnom vlasništvu	-1,7	14,5	1,1	4,1	3,9
Privatni sektor	7,4	5,2	6,6	6,1	5,8

Napomena: Deflacionirano deflatorom ukupnih bruto investicija u fiksni kapital.

* Konsolidirano.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

Od pristupanja RH u EU izvoz roba i usluga bilježi pozitivne strukturne promjene koje su rezultirale time da je izvoz postao glavni generator gospodarskog rasta, promatrajući pojedinačno sastavnice s rashodne strane obračuna BDP-a. Tijekom 2017. godine zabilježeno je ubrzanje rasta izvoza roba i usluga u odnosu na prethodnu godinu u uvjetima intenziviranja dinamike inozemne potražnje za domaćim izvozom. Povrh toga, zabilježeno je i povećanje udjela na hrvatskim izvoznim tržištima u usporedbi s 2016. godinom. Tomu je doprinijelo isključivo ubrzanje rasta robnog izvoza, dok je izvoz usluga, uslijed nepovoljnog baznog efekta, ostvario nešto slabiji realni rast nego 2016. godine. U narednom razdoblju i dalje se očekuje kako će izvoz roba i usluga biti komponenta koja će davati najsnažniji pozitivan doprinos gospodarskom rastu. Međutim, u skladu s očekivanim kretanjem inozemne potražnje za domaćim robama i uslugama, rast izvoza bilježit će postupno usporavanje prema kraju projekcijskog razdoblja. Također, kako će pozitivni učinci pristupanja EU tržištu i dalje iščezavati, izvoz roba i usluga će u puno većoj mjeri odražavati dinamiku izvozne potražnje. Tako se kroz čitavo srednjoročno razdoblje predviđa rast udjela domaćeg izvoza na stranim tržištima, koji će postupno usporavati te biti na nižim razinama u odnosu na prve tri godine od pristupanja EU, a najniži upravo u 2018. i to isključivo zbog izvoza roba. Naime, u 2018. godini očekuje se izraženo usporavanje rasta izvoza roba koji će biti tek nešto viši od rasta inozemne potražnje za domaćim proizvodima. Slijedom toga proizlazi i usporavanje rasta udjela na izvoznim tržištima roba, a unatoč prije spomenutoj snažnoj korekciji navise inozemne potražnje za domaćim robama. Na ovo ukazuju i ostvarenja izvoza roba početkom 2018. godine. U 2019. godini, unatoč daljnjem usporavanju izvoza roba, rast udjela na izvoznim tržištima roba opet će blago ubrzati. Nakon 2018. godine, određen pozitivan učinak na izvoz očekuje se i od kretanja realnog efektivnog tečaja kune, koji će u razdoblju 2019. – 2021. bilježiti manju deprecijaciju. U 2018. godini ponovno se očekuje uspješna turistička sezona. To potvrđuju i turističke rezervacije te promotivne aktivnosti na turističkim sajmovima. Ipak, dominantno pod utjecajem nepovoljnog baznog efekta, u 2018. godini očekujemo neznatno sporiji realni rast izvoza usluga. U narednom srednjoročnom razdoblju očekuje se umjeren i stabilan rast izvoza usluga koji će biti osiguran novim značajnim investicijama u proširenje turističkih kapaciteta, širenje ponude i dizanje kvalitete turističkih proizvoda, ali i daljnje produljenje turističke sezone, premda je po tom pitanju već ostvaren znatan napredak u zadnjim godinama. Povećana kvaliteta te inovacije u ponudi mogle bi pozitivno djelovati i na dinamiku prosječne potrošnje turista koja je, prema postojećim statistikama, u proteklom razdoblju bila prigušena.

Tijekom 2017. godine zabilježen je vrlo snažan rast uvoza roba i usluga uz izražen skok elastičnosti uvoza u odnosu na konačnu potražnju. Veliki doprinos ovakvom kretanju dala je prije opisana snažna dinamika izvoza roba i usluga uzevši u obzir iznimno naglašenu uvoznju komponentu izvoza prisutnu



od trenutka pristupanja EU. U skladu s kretanjem konačne potražnje, u projekcijskom razdoblju očekuje se postupno usporavanje realnog rasta uvoza roba i usluga, pri čemu se predviđa da će visoka razina uvozne ovisnosti domaćeg gospodarstva, kao i nepovoljni izgledi njene promjene u srednjem roku, uvjetovati da elastičnosti uvoza naspram kategorija konačne potražnje ostanu visoke u čitavom razdoblju, pa i uz nešto niže stope gospodarskog rasta. S ubrzanjem gospodarske aktivnosti saldo razmjene roba i usluga postupno će se smanjivati, pa se tako predviđa kako će krajem razdoblja uvoz roba i usluga izražen u tekućim cijenama dostići izvoz. U skladu s tim, doprinos neto izvoza gospodarskom rastu, iako padajući, bit će negativan kroz čitavo razdoblje, i to na apsolutno višim razinama nego što se to očekivalo u prethodnim projekcijama.

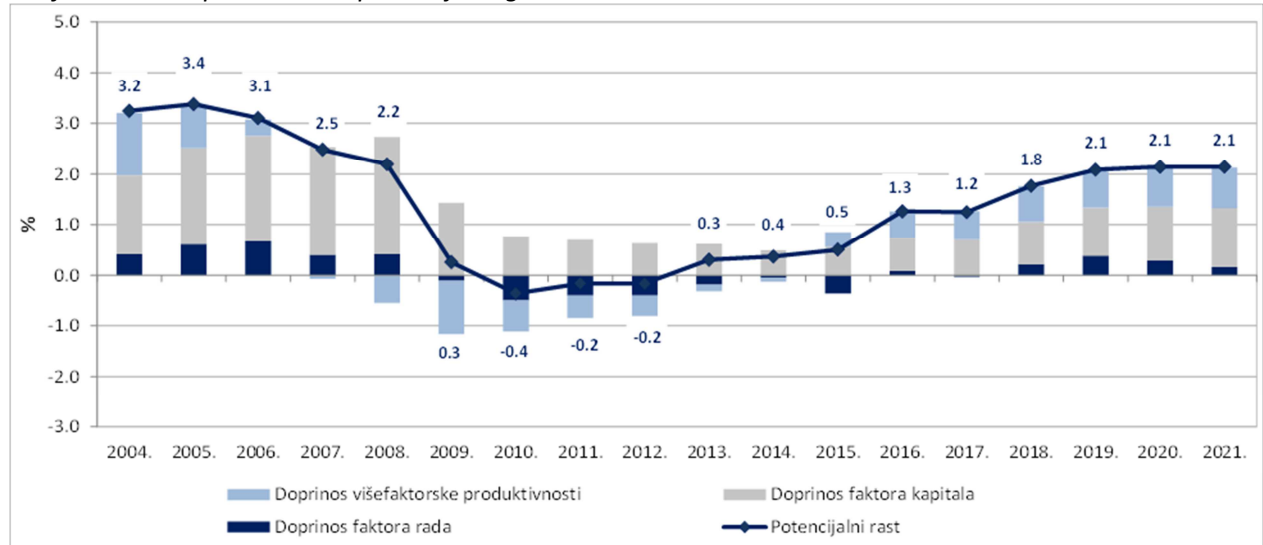
Prošlogodišnjim Programom konvergencije projiciran je rast ekonomske aktivnosti od 3,2% u 2017. godini te je ostvarenje bilo za 0,4 postotna boda niže od očekivanog. Kako je već navedeno, ovo odstupanje je prvenstveno rezultat slabije dinamike rasta BDP-a u zadnjem tromjesečju. Promatrajući komponente, ovo odstupanje prvenstveno proizlazi iz znatno slabijeg ostvarenja bruto investicija u fiksni kapital, čiji je realni rast bio znatno niži od očekivanog, a što je isključivo posljedica smanjenja investicija šireg javnog sektora. Osim toga, na slabiji rast BDP-a od očekivanog djelovao je i snažniji rast uvoza roba i usluga, što je isključivo posljedica znatno višeg rasta uvoza usluga od projiciranog, dok je rast uvoza roba ostvaren na nešto nižoj razini od predviđene. Pozitivan doprinos zaliha i državne potrošnje bio je blago veći od očekivanog, dok je doprinos osobne potrošnje i izvoza roba i usluga ostvaren u skladu s planiranim, iako su njihove ostvarene stope rasta bile neznatno više od očekivanih.

2.2. Ciklička kretanja

Rast potencijalnog bruto domaćeg proizvoda znatno je usporen u razdoblju šestogodišnje recesije. Naime, potencijalni bruto domaći proizvod u pred-kriznom razdoblju je rastao po prosječnim stopama višim od 3,0%, dok je u razdoblju između 2009. i 2014. bilježio pad ili stagnaciju, da bi tek nakon 2015. godine počeo rasti po nešto višim stopama. Izražen doprinos rastu potencijalnog bruto domaćeg proizvoda koji je prije krize dolazio od faktora kapitala uslijed snažne investicijske aktivnosti, snažno je smanjen početkom krize. Došlo je i do znatnog smanjenja pozitivnog doprinosa trenda višefaktorske produktivnosti, koji je u čitavom razdoblju između 2007. i 2014. godine bilježio negativne vrijednosti. Negativne doprinose rastu potencijalnog BDP-a u razdoblju krize bilježio je i faktor rada, kao posljedica smanjenja radne snage te povećanja trenda stope nezaposlenosti.



Grafikon 2.1. Doprinosi rastu potencijalnog BDP-a



Izvor: Državni zavod za statistiku, Eurostat, Ministarstvo financija

U srednjoročnom razdoblju očekuje se ubrzanje rasta potencijalnog bruto domaćeg proizvoda, te bi njegove stope rasta 2019. godine trebale nadmašiti razinu od 2,0%, a na sličnim razinama trebale bi se zadržati i do kraja promatranog razdoblja.

Tijekom cijelog projekcijskog razdoblja rastu potencijalnog BDP-a najviše će doprinosti faktor kapitala, uslijed ponovnog intenziviranja investicijske aktivnosti, te će njegov doprinos potencijalnom rastu u prosjeku iznositi 1,0 postotni bod, što je i dalje niže od njegova prosječnog doprinosa u predkriznom razdoblju. Nešto niži doprinos potencijalnom rastu ostvarivat će višefaktorska produktivnost, čiji se trend nakon 2014. godine ponovno počeo povećavati. Također, očekuje se da će se negativan doprinos faktora rada iščeznuti nakon 2017. godine, te će se do kraja razdoblja kretati na blago pozitivnim razinama. Iako se očekuje da će u čitavom srednjoročnom razdoblju negativan doprinos faktoru rada dolaziti od smanjenja broja radno sposobnih stanovnika u dobi od 15 do 74 godine, on će biti nadmašen pozitivnim doprinosima smanjenja trenda stope nezaposlenosti i povećanja stope participacije.

2.3. Cijene

Inflacija, mjerena indeksom potrošačkih cijena, tijekom 2017. godine kretala se na relativno niskim razinama te zabilježila prosječnu razinu od 1,1%, nakon trogodišnjeg razdoblja obilježenog padom razine cijena u gospodarstvu. Najznačajniji čimbenik inflatornih kretanja tijekom 2017. bile su cijene hrane, koje su prosječno povećane za 3,0%, te cijene goriva i maziva za osobna prijevozna sredstva¹⁰. S druge strane, najveći negativan doprinos rastu potrošačkih cijena došao je od pada cijene električne

¹⁰ Rast cijena goriva i maziva za osobna prijevozna sredstva posljedica je međugodišnjeg rasta cijena sirove nafte na svjetskom tržištu koji je iznosio 23,5%.

energije¹¹. Ukoliko se iz indeksa potrošačkih cijena isključe komponente energija i hrana, u 2017. godini zabilježen je blagi međugodišnji porast preostalih komponenti od 0,7%.

U 2018. godini očekuje se blago ubrzanje inflacije na 1,4%. Rastu potrošačkih cijena u 2018. godini u približno jednakoj mjeri će doprinijeti rast cijena energije te rast cijena bez energije i prehrane, dok se kod cijena hrane očekuje nešto niži doprinos, kao posljedica znatno sporije dinamike rasta u usporedbi s prethodnom godinom. Očekivani rast cijena energije posljedica je povećanja cijene nafte na svjetskom tržištu, ali i učinka prijenosa administrativnog povećanja cijena električne energije iz rujna 2017. godine¹². Također, jačanje potrošnje kućanstava i rast jediničnog troška rada, kao i nastavak stabilne dinamike rasta cijena u eurozoni, trebali bi djelovati u smjeru rasta indeksa potrošačkih cijena. Uslijed očekivane stagnacije cijena sirovina na svjetskom tržištu¹³ te stabilne inflacije u eurozoni koja će blago ubrzavati prema kraju razdoblja, očekuje se zadržavanje stope inflacije na razini od 1,4% u 2019. te njeno blago ubrzanje na razine od 1,5% u 2020. i 1,6% u 2021. godini.

Nakon tri godine uzastopne stagnacije deflatora BDP-a, tijekom 2017. godine je ostvareno njegovo međugodišnje povećanje od 1,2%. U 2018. godini se očekuje daljnje ubrzanje rasta deflatora BDP-a na razinu od 1,6%. Pritom će deflator potrošnje kućanstava porasti sukladno rastu potrošačkih cijena, dok se kod deflatora investicija očekuje izraženije ubrzanje, pod utjecajem rasta cijena nekretnina i izraženog rasta plaća u građevinskom sektoru, kao i vidljivog trenda povećanja proizvođačkih cijena kapitalnih dobara te njihovih uvoznih cijena. Također se predviđa izraženiji rast deflatora državne potrošnje, pod utjecajem cjelogodišnjeg učinka rasta plaća zaposlenika u državnim i javnim službama iz 2017. godine. Rast deflatora uvoza roba i usluga odražavat će nastavak povećanja cijena sirovina na svjetskim tržištima te rast cijena u eurozoni, uz blago slabljenje dinamike cijena uvoza roba na što upućuje i kretanje indeksa jediničnih vrijednosti uvoza roba sa početka ove godine. Blago usporavanje očekuje se i kod deflatora izvoza roba, dok će usporavanje deflatora izvoza usluga biti nešto izraženije, zbog iščezavanja utjecaja povećanja stope PDV-a na usluge u ugostiteljstvu, iako se i nadalje očekuje da će njegov rast biti relativno visok u uvjetima nastavka snažne turističke potražnje. U narednim godinama, deflator BDP-a će biti stabilan zadržavajući se na razini od oko 1,5%.

¹¹ U siječnju 2017. godini došlo je do smanjenja stope PDV-a na isporuku električne energije s 25% na 13%.

¹² Zbog rasta naknada za obnovljive izvore energije, cijena električne energije je početkom rujna 2017. godine porasla za 6,3% na mjesečnoj razini. Osim toga, pozitivan doprinos kretanju potrošačkih cijena doći će i od baznog učinka povećanja trošarina na duhan iz prosinca 2017., odvoza otpada iz rujna 2017., kao i povećanja cijena opskrbe vodom početkom 2018. godine, dok će izmjene u sustavu oporezivanja osobnih automobila djelovati u smjeru smanjenja potrošačkih cijena.

¹³ Prema projekcijama *Economist Intelligence Unit* (travanj 2018.) cijene nafte (u američkim dolarima) trebale bi bilježiti smanjenje u 2019. i 2020. (od 5,6% i 4,5% redom) te povećati se za 5,0% u 2021. godini. Kod cijena primarnih sirovina isključujući naftu se razdoblju između 2018. i 2021. godine očekuje stagnacija.



Tablica 2.3. Kretanje cijena

	2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.
Deflator BDP-a, promjena (%)	1,2	1,6	1,6	1,5	1,5
Potrošnja kućanstava	1,0	1,3	1,2	1,4	1,5
Državna potrošnja	1,8	2,7	2,2	1,6	1,4
Bruto investicije u fiksni kapital	0,4	1,5	1,7	1,8	1,7
Izvoz roba i usluga	2,5	2,0	1,9	1,8	1,7
Izvoz roba	1,2	1,0	1,8	1,7	1,6
Izvoz usluga	3,7	3,0	2,0	1,8	1,8
Uvoz roba i usluga	2,2	2,1	1,7	1,7	1,7
Uvoz roba	2,5	2,1	1,7	1,7	1,7
Uvoz usluga	0,8	1,6	1,6	1,7	1,8
Indeks potrošačkih cijena, promjena (%)	1,1	1,4	1,4	1,5	1,6

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

2.4. Tržište rada

Unatoč znatnom oporavku uslijed povoljnih cikličkih kretanja, domaće tržište rada susreće se s mnogim strukturnim izazovima koji su se naročito intenzivirali posljednjih godina. Neusklađenost ponude i potražnje za radom (neodgovarajuće obrazovanje, manjak vještina, slabo zastupljeno cjeloživotno učenje), nedovoljna iskorištenost (participacija) radne snage te kratak ostanak na tržištu rada, dodatno su ojačani negativnim demografskim kretanjima. U trenutnim uvjetima snažnog porasta potražnje za radom, opisana kretanja dovela su do zamjetnog nedostatka radne snage i posljedičnog rasta plaća u pojedinim deficitarnim djelatnostima.

Broj zaposlenih zabilježio je znatno ubrzanje rasta u 2017. godini, kojem je najviše pridonio rast zaposlenosti u djelatnostima trgovine, prijevoza i turizma. Pritom je nastavljen trend rasta broja zaposlenika te pada broja samozaposlenih, prvenstveno u poljoprivredi. Nakon snažnog smanjenja radne snage u 2016. godini, tijekom 2017. negativna kretanja dijelom su ublažena te je radna snaga na razini godine stagnirala, a u drugoj polovici godine čak i porasla. U narednom razdoblju očekuje se da će povoljna gospodarska kretanja zajedno imati pozitivan utjecaj na nastavak blagog povećanja radne snage, a čemu će doprinijeti i mjere usmjerene na prilagodbu obrazovnog sustava potrebama tržišta rada te poticanje dužeg ostanka na tržištu rada. Ovdje je uzeta pretpostavka o postupnom srednjoročnom usporavanju odljeva radno sposobnog stanovništva te daljnjoj umjerenijoj dinamici planirane imigracije kroz sustav kvota. U uvjetima nastavka rasta potražnje za radom, povećanje zaposlenosti će se nastaviti i u narednom razdoblju, pri čemu se očekuje postupno zaustavljanje pada broja samozaposlenih. Uslijed opisanih kretanja, predviđa se kontinuirano smanjenje stope nezaposlenosti. Očekuje se kako će kretanje BDP-a te zaposlenosti u srednjem roku rezultirati blagim rastom produktivnosti rada.

Očekuje se kako će bruto plaće (zaposlenih u pravnim osobama) u 2018. tek neznatno usporiti u odnosu na snažan rast iz 2017. i ostati ponajviše pod utjecajem neravnoteža ponude i potražnje za



radom u pojedinim djelatnostima.¹⁴ Njihova dinamika značajnije će oslabiti tek u zadnje dvije godine projekcijskog razdoblja, uz otvorenu imigracijsku politiku u uvjetima usporavanja rasta agregatne potražnje. Predviđa se i blagi te usporavajući rast jediničnog troška rada, uslijed tek nešto bržeg rasta bruto naknada po zaposleniku od rasta produktivnosti rada.

Tablica 2.4. Kretanja na tržištu rada

	2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.
	promjena, promjena, promjena, promjena, promjena,				
	u %	u %	u %	u %	u %
Radna snaga (15+) ¹	0,0	0,5	0,5	0,4	0,3
Broj zaposlenih ²	2,2	1,8	1,6	1,4	1,3
Stopa nezaposlenosti, razina u % ¹	11,2	10,0	9,1	8,2	7,3
Produktivnost rada, broj zaposlenih	0,6	1,0	1,1	1,1	1,1
Jedinični trošak rada	-1,7	1,6	1,4	1,4	1,3
Naknade zaposlenicima	-1,1	2,6	2,5	2,4	2,4
Bruto plaće u pravnim osobama	3,9	3,7	3,1	2,6	2,6
Raspoloživi dohodak kućanstava, realno	2,9	3,2	2,6	1,7	1,6
Stopa štednje, razina, %	8,6	8,9	8,8	8,2	7,6

¹ Prema anketi o radnoj snazi.

² Domaći koncept definicije nacionalnih računa.

Napomena: Podaci za 2017. su preliminarni.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

2.5. Vanjski sektor

Tijekom 2017. godine nastavljen je višegodišnji trend smanjenja vanjskih neravnoteža domaćeg gospodarstva. Neto inozemna investicijska pozicija poboljšana je s -70,1% BDP-a u 2016. na -62,3% BDP-a u 2017. godini, što je njena najviša razina u posljednjih dvanaest godina. U 2017. godini, petu godinu zaredom, zabilježen je pozitivan saldo tekućeg računa bilance plaćanja, u iznosu od 3,9% BDP-a. U usporedbi s godinom ranije, višak tekućeg računa je povećan, prvenstveno radi poboljšanja pozitivnog salda usluga, a potom i salda sekundarnog dohotka, kao i smanjenja negativnog salda primarnog dohotka ponajprije uslijed smanjenja rashoda na temelju zadržane dobiti domaćih

¹⁴ Serija podataka o naknadama zaposlenima iz nacionalnih računa odstupa od administrativnih podataka od bruto plaćama u pravnim osobama pa je stoga i projekcija naknada po zaposleniku za izračun dohodovne strane BDP-a izgladnena.



poslovnih subjekata u stranom vlasništvu.¹⁵ Nasuprot tome, došlo je do povećanja negativnog salda roba.

U narednom razdoblju očekuje se postupno daljnje smanjenje viška na tekućem računu bilance plaćanja dominantno pod utjecajem povećanja negativnog salda roba, koje će pratiti daljnji rast pozitivnog salda usluga. Učinci povećanih troškova rezervacija banaka bit će u znatnoj manjoj mjeri prisutni i u 2018. godini, a uz predviđenu dinamiku gospodarske aktivnosti, doći će do postupnog povećanja negativnog salda dohotka kroz projekcijsko razdoblje. Predviđeno snažnije korištenje sredstava iz EU fondova dovest će do kontinuiranog rasta pozitivnog salda na računu sekundarnog dohotka i kapitalnih transakcija u čitavom projekcijskom razdoblju.

Prethodnim Programom očekivao se pozitivan saldo tekućeg i kapitalnog računa od 3,5% BDP-a (2,3% BDP-a ukoliko gledamo samo tekući račun) u 2017. godini. Više ostvarenje prvenstveno je posljedica povoljnijeg kretanja pozitivnog salda sekundarnog dohotka te potom i nižeg negativnog salda primarnog dohotka od planiranog. Ostvarenje na računu roba i usluga ne odstupa znatnije od očekivanja.

2.6. Monetarna kretanja

Visoka likvidnost financijskog sektora uz rekordno niske kamatne stope nastavljena je i u 2017. godini te je dodatno povećana početkom 2018. Prosječni tečaj kune prema euru iznosio je 7,46 HRK/EUR u 2017. te je treću godinu zaredom zabilježio aprecijaciju, u iznosu od 0,9%. U 2018. godini očekuje se nastavak blagog jačanja domaće valute te se prosječni tečaj predviđa na razini od 7,43 HRK/EUR u čitavom projekcijskom razdoblju.

Rast plasmana banaka privatnom sektoru¹⁶ započeo u 2016. godini, ubrzan je tijekom 2017. godine te dosegao gotovo 3%. Pritom je navedeni rast prvenstveno generiran rastom plasmana stanovništvu, uz istodobni rast plasmana poduzećima. U narednom srednjoročnom razdoblju očekuje se daljnje ubrzanje kreditne aktivnosti banaka, u skladu s nastavkom rasta gospodarske aktivnosti, rastom potrošačkog i poslovnog optimizma i zadržavanjem povoljnih uvjeta financiranja uz daljnje smanjenje premije za rizik zemlje. Međutim, kreditiranje će i dalje biti ograničeno visokim udjelom loših plasmana banaka te još uvijek visokom razinom zaduženosti privatnog sektora, naročito poduzeća, uz znatnu izloženost valutnom i kamatnom riziku.

Prvenstveno zbog povećanih troškova ispravaka vrijednosti i rezerviranja, dobit bankovnog sektora bila je u 2017. znatno niža u usporedbi s prethodnom godinom¹⁷, kada je zabilježen rekordan iznos

¹⁵ Bankovni sektor je u 2017. ostvario gotovo 33% nižu dobit zbog povećanih troškova ispravaka vrijednosti i rezerviranja koji su iznosili oko 1% BDP-a.

¹⁶ Podaci o plasmanima su na temelju transakcija, koje iz ukupnog stanja plasmana isključuju učinke tečajnih i cjenovnih prilagodbi te otpisa potraživanja banaka.

¹⁷ Prema privremenim nerevidiranim podacima, dobit banaka prije oporezivanja iznosila je 4,1 milijardu HRK u 2017. godini, što je smanjenje od 33% u usporedbi sa 2016.



dobiti banaka. Nastavljeno je smanjenje loših plasmana, iako nešto sporijom dinamikom nego godinu ranije, te je njihov udio u ukupnim kreditima smanjen za 2,4 postotna boda u odnosu na 2016. Na poboljšanje ovog pokazatelja znatno je utjecala rekordna prodaja loših plasmana banaka u 2017.¹⁸ Nastavak smanjenja udjela loših plasmana očekuje se i u narednom razdoblju, prvenstveno uslijed povoljnih gospodarskih kretanja te nastavka prodaje istih. Unatoč smanjenju profitabilnosti tijekom 2017., bankovni sustav je ostao visoko kapitaliziran te je stopa adekvatnosti kapitala iznosila 23,2% krajem 2017. godine.

2.7. Rizici makroekonomskih projekcija

Opisani makroekonomski scenarij izložen je blago prevladavajuće negativnim rizicima, kako vanjskim tako i domaćim. Što se tiče domaćih rizika, u ovaj makroekonomski okvir ugrađena je pretpostavka urednog i relativno brzog procesa restrukturiranja koncerna Agrokor. Valja napomenuti i kako zasad kriza u Agrokoru nije ozbiljnije ugrozila nijednu komponentu BDP-a pa čak ni investicije u fiksni kapital. Osim toga, prisutni su negativni rizici za putanju gospodarskog rasta koji se odnose na srednjoročna ograničenja na strani ponude. Navedeno je vidljivo iz anketa poduzeća, zamjetnog rasta plaća u pojedinim djelatnostima s kritičnim nedostatkom radne snage, povećanja pokazatelja iskorištenosti kapaciteta u industriji koji je gotovo dosegno pretkriznu razinu te rasta narudžbi i očekivanja buduće potražnje u industriji, uslugama te građevinarstvu. Rizici za dinamiku svjetskog gospodarskog rasta u kratkom su roku uravnoteženi dok u srednjem roku prevladavaju negativni rizici, a pogotovo što se tiče dinamike trgovinske razmjene. Negativan utjecaj na gospodarski rast mogao bi doći i od kretanja svjetskih kamatnih stopa, intenziviranja protekcionističkih politika ili geopolitičkih napetosti. Glavni rizici koji bi mogli uzrokovati drugačije ostvarenje stope inflacije od prognozirane vezani su uz kretanje cijena nafte te ostalih sirovina na svjetskom tržištu te povećanje administrativno reguliranih cijena.

¹⁸ Koja je iznosila 8,4 milijarde HRK te bila 40% viša nego prethodne godine.



3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG

3.1. Fiskalna politika

U pogledu fiskalne politike, u protekle dvije godine učinjen je veliki iskorak te su ostvareni značajni napori u području javnih financija, a pritom su preokrenuti i trendovi koji su bili izrazito nepovoljni. Zbog izraženih fiskalnih neravnoteža, Vijeće ministara EU je u siječnju 2014. donijelo Preporuke kojima se od RH tražilo da do kraja 2016. godine smanji svoj proračunski manjak ispod 3% BDP-a te javni dug dovede na održivu putanju smanjenja. Promatrano iz perspektive javnih financija, tijekom 2016. ostvaren je snažan napredak u procesu fiskalne konsolidacije koji je ujedno predstavljao i jednu od obaveza RH u okviru rješavanja procedure prekomjernog proračunskog manjka. U tom smislu ostvareno je značajno smanjenje proračunskog manjka koji je u 2016. godini iznosio svega 0,9% BDP-a. U isto vrijeme, ne samo da je zaustavljen rast javnog duga već je u 2016. godini po prvi put nominalno smanjen za 2,5 milijardi kuna te je iznosio 281,7 milijardi kuna odnosno 80,6% BDP-a, čime je njegov udio u BDP-u smanjen za 3,2 postotna boda. Odgovorno vođenje fiskalne politike rezultiralo je i smanjenjem rashoda za kamate koji su u 2016. godini na međugodišnjoj razini smanjeni za gotovo 1 milijardu kuna. Svi navedeni napori omogućili su ispunjavanje Preporuka Vijeća EU te izlazak iz procedure prekomjernog proračunskog manjka u lipnju 2017. godine.

Pozitivna fiskalna kretanja nastavila su se i u 2017. godini. Tako je, prema podacima Državnog zavoda za statistiku, kao rezultat povoljnih makroekonomskih kretanja uslijed provedene porezne reforme s jedne strane te racionalne proračunske potrošnje s druge strane, u 2017. po prvi put ostvaren višak proračuna opće države prema europskoj statističkoj metodologiji ESA 2010 u iznosu od 2,8 milijardi kuna ili 0,8% BDP-a, dok je u isto vrijeme udio javnog duga u BDP-u dodatno smanjen za 2,7 postotnih bodova odnosno na razinu od 78% BDP-a. Isto tako, tijekom 2017. ostvarene su i dodatne uštede na kamatama od 1 milijarde kuna. Drugim riječima, u posljednje dvije godine udio javnog duga u BDP-u smanjen je za 5,9 postotnih bodova, a uštede na kamatama iznosile su 2 milijarde kuna.

Odgovorno vođenje fiskalne politike, prepoznale su i međunarodne financijske institucije pa su tijekom 2017. godine sve tri vodeće svjetske rejting agencije poboljšale izgleda za hrvatski kreditni rejting koji je u razdoblju 2012. - 2015. dva puta smanjivan. Dodatno, u siječnju i ožujku 2018. rejting agencije Fitch i S&P podigle su rejting za jednu razinu uz stabilne izgleda, što predstavlja prvo povećanje rejtinga RH od strane vodećih svjetskih rejting agencija od 2004. godine.

Usprkos ovakvim pozitivnim kretanjima, gospodarstvo RH i nadalje karakteriziraju izazovi, posebice vezano uz prekomjerne makroekonomske neravnoteže, uključujući nizak potencijalni rast kao i visoku nominalnu razinu javnog duga, koji zahtijevaju poduzimanje odlučnih mjera za njihovo rješavanje.

Izlaskom iz procedure prekomjernog proračunskog manjka, RH je obvezna pridržavati se pravila iz preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu. Tako će u nadolazećem razdoblju fiskalna politika RH biti određena naporima u svrhu daljnjeg jačanja fiskalne održivosti te poticanja ekonomskog rasta i razvoja uz osiguravanje primjerene skrbi za građane RH. Pri tome će ključni naglasak biti na strogoj kontroli proračunske potrošnje te iskorištavanju svakog viška prihoda u odnosu na planirane za daljnje smanjenje javnog duga i porezno rasterećenje stanovništva i poduzeća.



Istodobno, stvorit će se preduvjeti za daljnje poboljšanje kreditnog rejtinga i smanjivanje troška kamata ne samo za proračun, nego i za građane i gospodarstvo u cjelini. Sve navedeno pridonosi jačanju stabilnosti javnih financija koja je ujedno temelj cjelokupne ekonomske stabilnosti, kao i preduvjet trajnog ekonomskog rasta RH.

U skladu s navedenim, prihodna strana proračuna temelji se na očekivanom rastu gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir učinke sveobuhvatne porezne reforme koja je stupila na snagu početkom 2017. te učinke daljnjeg poreznog rasterećenja. Značajan učinak na prihode proračuna imat će i povlačenje sredstava iz EU fondova koji će biti usmjereni na različite razvojne i infrastrukturne projekte te aktivnosti istraživanja i inovacija, čime će postati jedan od ključnih instrumenta jačanja razvojnih kapaciteta svih krajeva RH.

Rashodna strana proračuna određena je daljnjim jačanjem fiskalne održivosti uz provođenje mjera u svrhu poticanja razvoja i adekvatne skrbi za sve slojeve stanovništva. Naročita pozornost posvetit će se jačanju demografske održivosti. Nadalje, u oblikovanju i upravljanju ekonomskom politikom vodit će se računa i o društvenoj uključenosti kako bi sve društvene skupine imale priliku za odgovarajuću zaštitu i solidarnost. Vodeći računa i o globalnim sigurnosnim izazovima, kao i geopolitičkim rizicima, Vlada RH provodit će napore i u svrhu razvoja modernog, sveobuhvatnog i učinkovitog sustava domovinske sigurnosti pa će se tako ulagati i u daljnju modernizaciju oružanih snaga, uključujući i nabavu borbenih zrakoplova.

Sveukupna fiskalna kretanja na prihodnoj i na rashodnoj strani proračuna rezultirat će manjkom općeg proračuna prema ESA 2010 metodologiji u iznosu od 0,5 posto BDP-a u 2018. godini. U 2019. predviđen je manjak od 0,4% BDP-a, dok se u 2020. očekuje uravnoteženje proračuna te višak od 0,5% BDP-a u 2021. godini. Očekuje se i daljnje smanjenje udjela javnog duga u BDP-u i to za 12 postotnih bodova do kraja 2021. godine, čime će se ispuniti osnovni strateški cilj Vlade RH koji je definiran i u Strategiji upravljanja javnim dugom 2017. - 2019., ali i zahtjevi iz preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu.

3.2. Izvršavanje proračuna u 2017. godini

Tijekom 2017. godine Vlada RH je nastavila s provedbom fiskalne konsolidacije. Kao što je prethodno navedeno, proračun opće države za 2017. prema europskoj statističkoj metodologiji ESA 2010 bilježi višak od 0,8% BDP-a, što je značajno poboljšanje u odnosu na prvotno planirani manjak od 1,3% BDP-a.

Ukupni prihodi proračuna opće države izvršeni su na razini od 46% BDP-a uslijed pozitivnih učinaka sveobuhvatne porezne reforme koja je provedena krajem 2016. s ciljem povećanja raspoloživog dohotka stanovništva, smanjenja poreznog opterećenja poduzetnika te posljedično povećanja gospodarskog rasta. Pritom su porezi na proizvodnju i uvoz iznosili 19,7% BDP-a i zabilježili međugodišnji rast od 5,5%. U njihovoj strukturi najizdašniji prihod je porez na dodanu vrijednost koji je u odnosu na godinu ranije bio veći za 6,8%. Značajan rast od 4,1% bilježe i prihodi od socijalnih

doprinosu koji su u 2017. iznosili 11,9% BDP-a. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo, koji uključuju porez na dohodak i porez na dobit, rastu 0,2% što je posljedica smanjenja prihoda od poreza na dohodak uslijed provedene porezne reforme. Uz porezne prihode, značajni su i prihodi od ostalih tekućih i kapitalnih transfera koji uključuju i sredstava iz fondova EU, a u 2017. godini iznosili su 2,8% BDP-a.

Ukupni rashodi proračuna opće države ostvareni su na razini od 45,3% BDP-a u 2017. godini odnosno smanjeni su za 1,9 postotnih bodova.

Naknade zaposlenima bilježe razinu od 11,4% BDP-a. Povećanje rashoda za zaposlene prvenstveno je rezultat povećanja osnovice za izračun plaća državnih i javnih službenika za ukupno 6% u tri navrata, i to 2% od 1. siječnja, 2% od 1. kolovoza te 2% od 1. studenoga 2017. godine. Dinamika kretanja naknada zaposlenima također je određena i isplatom dodatka za minuli rad od 0,5%.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju izvršeni su na razini od 7,9% BDP-a. Ova kategorija uključuje materijalne rashode jedinica sektora opće države, a između ostalog i troškove zdravstvenih ustanova za lijekove i medicinski materijal.

Rashodi za subvencije bilježe razinu od 1,7% BDP-a. Ovdje je primjetno povećanje udjela subvencija u BDP-u za 0,2 postotna boda prvenstveno zbog povećane isplate subvencija za proizvođače energije iz obnovljivih izvora, a koje se financiraju iz naknade za poticanje električne energije iz obnovljivih izvora. Značajan udio u ovoj kategoriji rashoda čine izdvajanja u poljoprivredi te rashodi za provedbu ugovora o koncesijama, kao i za poticanje pomorskog putničkog prijevoza. Osim navedenog, dio sredstava odnosi se i na završetak procesa restrukturiranja brodogradilišta u 2017. godini.

Rashodi za kamate izvršeni su s udjelom od 2,7% u BDP-u. U odnosu na prošlu godinu smanjeni su za 0,4 postotna boda BDP-a zbog povoljnijih uvjeta na financijskim tržištima, a koji su rezultirali smanjenim troškovima servisiranja javnog duga.

Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda proračuna opće države i bilježe razinu od 15,7% BDP-a. Ove rashode u najvećoj mjeri određuje kretanje rashoda za mirovine, rashoda za lijekove na recept, porodiljnih naknada, naknada za socijalnu skrb, dječjeg doplatka te naknada za nezaposlene. Rashodi za mirovine ostvareni su na razini od 10,4% BDP-a, što uključuje povećana izdvajanja koja su rezultat usklađivanja mirovina ostvarenih prema općem propisu za 2,75% i to od siječnja 2017. za 0,65% i od 1. srpnja 2017. za 2,1%. Zatim, primjenom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju¹⁹ izjednačen je način određivanja i usklađivanja mirovina ostvarenih prema posebnim propisima i mirovina ostvarenih prema općem propisu. Od listopada 2017., primjenom Odluke o prestanku smanjenja mirovina, odnosno dodatka mirovini prema članku 3a. Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju²⁰, ukinula se privremena mjera smanjenja mirovine i mirovinskih primanja, odnosno dodatka mirovini od 10% za mirovine iznad 5.000 kuna. Izdvajanja za doplatku za djecu iznose 0,4% BDP-a te su smanjena temeljem trenda smanjenja prosječnog broja korisnika i prosječnog broja djece koja primaju doplatku za djecu. Porodiljne naknade ostvarene su na

¹⁹ Narodne Novine, broj 120/2016

²⁰ Narodne Novine, broj 88/2017

razini od 0,6%BDP-a. Izmjenama i dopunama Zakona o roditeljskim potporama²¹, koji je stupio na snagu 1. srpnja 2017. godine, povećao se iznos novčanih potpora za vrijeme korištenja dodatnog roditeljskog dopusta. Naknade za nezaposlene ostvarene su na razini od 0,2% BDP-a. Naknade za socijalnu skrb koje uključuju zajamčenu minimalnu naknadu, osobne invalidnine i doplatak za pomoć i njegu, ostvarene su na razini od 0,6% BDP-a. Ova skupina rashoda uključuje i izdvajanja za skrb o braniteljima temeljem Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji²².

Ostali rashodi, koji se većinom odnose na tekuće i kapitalne transfere, izvršeni su na razini od 3,1% BDP-a. Najvećim dijelom odnose se na aktivnosti financirane iz EU fondova kao i uplatu vlastitog doprinosa RH u proračun EU.

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital izvršeni su na razini od 2,7% BDP-a te su u odnosu na prethodnu godinu smanjeni za 13,1% uslijed izmijenjene dinamike provedbe investicijskih projekata u odnosu na planirane.

3.3. Proračun opće države u 2018. godini

Prihodi konsolidirane opće države

U 2018. ukupni prihodi proračuna opće države planirani su na razini od 46% BDP-a, a temelje se na očekivanom rastu gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir učinke daljnjeg poreznog rasterećenja koje su stupile na snagu početkom 2018. godine. Navedene izmjene odnose se na povećanje praga za ulazak u sustav PDV-a na 300.000 kuna te uvođenje mogućnosti odbitka pretporeza u iznosu od 50 posto za poduzetnike, i to za troškove nabave osobnih automobila i drugih sredstava za osobni prijevoz te povezanih ostalih zavisnih troškova. Također, smanjuje se i oporezivanje posebnim porezom na motorna vozila i ukida se porez na stjecanje rabljenih motornih vozila te se zamjenjuje upravnim pristojbama koje se naplaćuju kod stjecanja rabljenih vozila. S ciljem daljnjeg rasterećenja poduzetnika odnosno zaposlenih, izmijenjen je i Pravilnik o porezu na dohodak²³ koji obuhvaća izmjene kod određivanja dohotka od nesamostalnog rada, plaća u naravi kao i oporezivim primicima od nesamostalnog rada. Valja istaknuti kako se od 2018. godine porez na dohodak u cijelosti prepušta jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave uslijed primjene novog Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave²⁴. Ova izmjena u sustavu poreza na dohodak ne utječe na ukupnu visinu projiciranih prihoda opće države već samo na njihovu preraspodjelu između središnje države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

²¹ Narodne novine, broj 59/2017

²² Narodne novine, broj 174/2004, 92/2005, 02/2007, 107/2007, 65/2009, 137/2009, 146/2010, 55/2011, 140/2012, 19/2013, 33/2013, 148/2013 i 92/2014

²³ Narodne novine, broj 128/2017

²⁴ Narodne novine, broj 127/2017



Porezi na proizvodnju i uvoz čine najznačajniju kategoriju ukupnih prihoda. Projicirani su na razini od 19,8% BDP-a. Pritom je prihod od poreza na dodanu vrijednost projiciran u iznosu od 13,5% BDP-a na temelju izračuna osnovice poreza na dodanu vrijednost koja uključuje i očekivano kretanje nominalne osobne potrošnje, a uzimajući u obzir i učinke prethodno navedenih poreznih izmjena u iznosu od 0,14% BDP-a.

U kategoriju poreza na proizvodnju i uvoz, osim PDV-a uključeni su i očekivani prihodi od trošarina, carina te ostalih poreza na potrošnju. Prihodi od trošarina iznose 4,3% BDP-a, a uključuju i očekivano kretanje potrošnje trošarinskih proizvoda, uzimajući u obzir i učinke izmjena propisa u trošarinskom sustavu, odnosno kod posebnih poreza na motorna vozila te trošarina na duhan. Naime, navedenom izmjenom smanjuje se oporezivanje posebnim porezom na motorna vozila, a time i ukupno porezno opterećenje poreznih obveznika za 0,1% BDP-a. Kod izmjene visine trošarina na duhanske proizvode radi se o dostizanju dogovorene visine trošarine prema direktivi EU, budući da je s 1. siječnjem 2018. godine završeno odobreno prijelazno razdoblje za usklađivanje ovih trošarina. Učinak ove izmjene procjenjuje se u iznosu od 0,04% BDP-a.

Drugu najznačajniju skupinu prihoda proračuna opće države čine socijalni doprinosi, koji su projicirani na razini od 12% BDP-a. Njihova dinamika određena je kretanjem na tržištu rada, uzevši u obzir i izmjene Zakona o minimalnoj plaći²⁵ kojom se minimalna plaća povećala za 5%, pri čemu se mjesečna osnovica za obračun doprinosa na plaću umanjuje za 50 posto minimalne plaće ili razmjernog dijela minimalne plaće. Umanjenje osnovice primjenjuje se pri obračunu doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje (stopa od 15 posto), zaštitu zdravlja na radu (stopa od 0,5 posto) i zapošljavanje (stopa od 1,7 posto). Učinak ove mjere procijenjen je na razini od 0,1% BDP-a.

Procijenjeni prihodi od tekućih poreza na dohodak i bogatstvo bilježit će razinu od 6,2% BDP-a. Pritom je prihod od poreza na dohodak planiran na temelju očekivanog kretanja na tržištu rada, uzimajući u obzir prethodno navedene izmjene Pravilnika s učinkom od 0,1% BDP-a. Prihod od poreza na dobit u tekućoj godini plaća se na temelju poslovanja poduzetnika prethodne godine te je izrađen temeljem procjene poslovanja poduzeća i banaka u 2017. godini.

U kategorije ostalih tekućih i kapitalnih transfera, koji su projicirani na razini od 3,1% BDP-a, ubrajaju se i prihodi od pomoći institucija i tijela EU, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz EU fondova, i bilježe značajan rast od 13,9% u odnosu na prethodnu godinu.

Rashodi konsolidirane opće države

Ukupni rashodi proračuna opće države planirani su na razini od 46,5% BDP-a u 2018. godini.

Naknade zaposlenima projicirane su na razini od 11,5% BDP-a na temelju cjelogodišnjeg učinka povećanja osnovice od 6% za državne i javne službenike iz 2017. godine kao i korekcije za minuli rad te očekivanog kretanja razine broja zaposlenih. Osim toga, ovi rashodi uključuju i povećana izdvajanja za zaposlene koja se financiraju iz EU fondova kao i sredstva za naknade zaposlenima iz društva HAC-ONC, koji je od prosinca 2017. pripojen HAC-u i time razvrstan u sektor opće države.

²⁵ Narodne novine, broj 39/2013 i 130/2017



Rashodi za intermedijarnu potrošnju planirani su na razini od 7,9% BDP-a. Porast ove kategorije rashoda u odnosu na 2017. godinu ponajprije je rezultat kretanja materijalne potrošnje jedinica sektora opće države, pri čemu se očekuju povećana izdvajanja za lijekove te potrošni i sanitetski materijal zdravstvenih ustanova uslijed očekivanog rasta prihoda HZZO-a.

Rashodi za subvencije u 2018. godini bit će na razini od 2% BDP-a. Značajan udio u ovoj kategoriji rashoda odnosi se na plaćanja u poljoprivredi koja se financiraju iz nacionalnih sredstava. Veliki dio subvencija od 0,8% BDP-a odnosi se na subvencije HROTE-a za proizvođače energije iz obnovljivih izvora, koje se financiraju iz naknade za poticanje električne energije iz obnovljivih izvora. Ove subvencije bilježe rast za 47,4% u 2018. godini. Osim toga, u okviru ove kategorije izdvajaju se i sredstva za provedbu ugovora o koncesijama te za poticanje pomorskog putničkog prijevoza.

Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su najvećim dijelom određeni kretanjem rashoda za kamate u skladu sa uvjetima na financijskim tržištima, odnosno troškovima servisiranja javnog duga, bilježe razinu od 2,5% BDP-a u 2018. godini. Ovdje valja napomenuti kako su završetkom druge faze financijskog restrukturiranja duga cestovnog sektora, značajno smanjeni troškovi kamata u ovom sektoru i to za više od 30% u odnosu na njihove ranije troškove.

Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda s udjelom u bruto domaćem proizvodu od 15,6%. Pritom su rashodi za mirovine planirani na razini od 10,2% BDP-a. Na povećanje ukupnih rashoda za mirovine i mirovinska primanja u 2018. godini utjecat će preneseni kumulirani učinak promjene broja i strukture korisnika mirovina te usklađivanja mirovina iz 2017. godine, promjena broja i strukture korisnika mirovina i usklađivanje ukupnih mirovina u 2018., prestanak smanjenja mirovina ostvarenih prema posebnim propisima većih od 5.000 kuna za 10% iz 2017. te primjena dijela odredbi novog Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji²⁶. Izdvajanja za doplatu za djecu iznose 0,5% BDP-a dok su porodične naknade planirane na razini od 0,6% BDP-a. Unutar ove kategorije rashoda uključen je cjelogodišnji učinak Zakona o roditeljnim i roditeljskim potporama²⁷ iz srpnja 2017. godine, tj. povećanja iznosa novčanih potpora za vrijeme korištenja roditeljskog dopusta u trajanju od šest mjeseci, ako to pravo koristi jedan roditelj odnosno osam mjeseci ako to pravo koriste oba roditelja. Naknade za nezaposlene planirane su na razini od 0,2% BDP-a. Naknade za socijalnu skrb koje uključuju zajamčenu minimalnu naknadu planirane su na razini od 0,6% BDP-a. Ova skupina rashoda uključuje i povećana izdvajanja za skrb o braniteljima temeljem novog Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji²⁸ iz prosinca 2017. godine, a kojim se proširuje opseg njihovih prava.

Ostali rashodi, koji se većinom odnose na tekuće i kapitalne transfere, planirani su na razini od 3,5% BDP-a., te su velikim dijelom određeni uplatom vlastitog doprinosa RH u proračun EU kao i aktivnostima financiranim iz EU fondova.

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital planirani su na razini od 3,5% BDP-a i bilježe snažan rast od 35,4% u odnosu na 2017. godinu. Najvećim dijelom određeni su aktivnostima vezanim uz

²⁶ Narodne novine, broj 121/17

²⁷ Narodne novine, brojevi 85/2008, 110/2008, 34/2011, 54/2013, 152/2014, 59/2017

²⁸ Narodne novine, broj 121/2017



kapitalne investicije svih jedinica proračuna opće države, a posebno javnih poduzeća u sektoru središnje države i to u dijelu izgradnje cestovne (Hrvatske ceste i Hrvatske autoceste) i željezničke infrastrukture (HŽ Infrastruktura i HŽ putnički prijevoz). Značajan rast u odnosu na prethodnu godinu bilježe i investicije lokalne države.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

Slijedom planiranih prihoda i rashoda, očekuje se da će proračun opće države zabilježiti manjak od 0,5% BDP-a u 2018. godini. Pritom će manjak središnje države iznositi 0,7% BDP-a, dok će jedinice lokalne države imati višak od 0,1% BDP-a. Fondovi socijalnog osiguranja zabilježit će uravnotežen proračun.

3.4. Srednjoročni proračunski okvir (2019. - 2021.)

Prihodi konsolidirane opće države

U razdoblju 2019. - 2021. prihodi proračuna opće države bit će određeni kretanjem gospodarske aktivnosti, a uzimajući u obzir i fiskalne učinke daljnjeg poreznog rasterećenja. Tako će u 2019. zabilježiti razinu od 45,2% BDP-a, u 2020. od 45,1% BDP-a te u 2021. godini razinu od 44,6% BDP-a.

Porezi na proizvodnju i uvoz u srednjoročnom razdoblju kretat će se od 19,1% BDP-a u 2019. do 19% BDP-a u 2021. godini. Pritom će se prihodi od poreza na dodanu vrijednost kretati na prosječnoj razini od 13,1% BDP-a.

Od značajnijih poreznih oblika u kategoriju poreza na proizvodnju i uvoz, uključeni su i prihodi od trošarina. Oni su projicirani na temelju očekivanog kretanja potrošnje trošarinskih proizvoda, a u srednjoročnom razdoblju kretat će se na prosječnoj razini od 4% BDP-a u razdoblju 2019. - 2021.

Nadalje, prihodi od tekućih poreza na dohodak i bogatstvo će u promatranom razdoblju bilježiti prosječnu razinu od 6,1% BDP-a. Udio prihoda od socijalnih doprinosa bilježit će razinu od 12% BDP-a, dok će ostali prihodi biti određeni projiciranom povećanom apsorpcijom iz EU fondova.

Rashodi konsolidirane opće države

U 2019. rashodi proračuna opće države projicirani su na razini od 45,6% BDP-a, u 2020. na razini od 45,1% BDP-a, a u 2021. godini na razini od 44,1% BDP-a.

Nakade zaposlenima će u promatranom razdoblju bilježiti prosječnu razinu od 11,3% BDP-a uslijed očekivanog kretanja razine broja zaposlenih državnih i javnih službenika te prava koja proizlaze iz



kolektivnih ugovora. Također, u ovoj kategoriji rashoda uključeno je i povećanje izdvajanja u svrhu predsjedanja RH Vijećem EU koje RH preuzima od 1. siječnja 2020. godine.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju kretat će se na prosječnoj razini od 7,9% BDP-a. U ovoj kategoriji rashoda uključeno je povećanje rashoda za lijekove i medicinski materijali bolničkih ustanova, ali i troškovi predsjedavanja Vijećem EU.

Rashodi za subvencije smanjuju svoj udio u BDP-u s 1,8% u 2019. na 1,6% u 2021. godini.

Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su najvećim dijelom određeni kretanjem rashoda za kamate, bilježe prosječnu razinu od 1,7% BDP-a u srednjoročnom razdoblju.

Socijalne naknade i socijalni transferi kretat će se na prosječnoj razini od 15,3% BDP-a. Pritom je predviđen porast izdvajanja za mirovine kao rezultat indeksacije mirovina i očekivanog kretanja broja umirovljenika. Također, u ovu kategoriju uključeni su i učinci provedbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o doplatku za djecu, koji je trenutno u postupku javnog savjetovanja, a prema kojem se očekuje povećanje broja korisnika zbog povećanja dohodovnog cenzusa. Nadalje, uključena je provedba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi²⁹, prema kojem se povećava iznos osobne invalidnine i doplatka za pomoć i njegu. U proceduri donošenja je i Izmjena Zakona o subvencioniranju stambenih kredita, kojim će se subvencionirati krediti koje građani uzimaju za kupnju stana ili kuće, ili pak gradnju kuće, na način da se u razdoblju od pet godina subvencionira dio mjesečnih obroka ili anuiteta.

Ostali rashodi, koji se u glavnini odnose na ostale tekuće i kapitalne transfere, povećavaju svoj udio u bruto domaćem proizvodu s 3,3% u 2019. na 3,6% u 2021. godini.

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital kretat će se na prosječnoj razini od 3,6% BDP-a u promatranom srednjoročnom razdoblju. Ovi rashodi određeni su planiranom dinamikom investicija izvanproračunskih korisnika i javnih poduzeća koja ulaze u sektor opće države, a u velikom dijelu se financiraju iz sredstava EU. Osim toga, u projekcijama 2020. i 2021. uključene su i planirane isporuke borbenih zrakoplova.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

U skladu s projiciranim kretanjima prihoda i rashoda proračuna opće države, u 2019. očekuje se manjak od 0,4% BDP-a, u 2020. uravnoteženje proračuna, a u 2021. godini višak od 0,5% BDP-a.

²⁹ Narodne novine, broj 130/2017



3.5. Procjena strukturnog salda i srednjoročni proračunski cilj (MTO)

Strukturni saldo predstavlja manjak odnosno višak proračuna opće države koji ne uključuje cikličke ekonomske učinke i jednokratne te privremene mjere koje imaju utjecaj na prihode odnosno rashode proračuna. 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. Srednjoročni proračunski cilj (MTO) odnosi se na iznos strukturnog proračunskog salda koji osigurava da kretanje manjka proračuna opće države i javnog duga bude u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

Odbor za ekonomska i financijska pitanja utvrdio je minimalni srednjoročni proračunski cilj za RH od -1,75% BDP-a, a koji je RH potvrdila kao svoj cilj za razdoblje 2016. - 2019. u Programu konvergencije iz 2016. godine.

Fiskalne projekcije RH predstavljene u ovom dokumentu ukazuju da RH ispunjava srednjoročni proračunski cilj u razdoblju 2018. - 2021. Tako u 2018. strukturni saldo bilježi razinu od -0,8% BDP-a, u 2019. od -0,9% BDP-a, u 2020. od -0,8% BDP-a te u 2021. godini od -0,4% BDP-a. Time se osigurava održivo kretanje manjka proračuna opće države i javnog duga.

Tablica 3.1. Kretanje strukturnog salda konsolidirane opće države u razdoblju 2016. - 2021.

	Izvršenje 2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.
STRUKTURNI SALDO						
UKUPNI MANJAK/VIŠAK, % BDP-a	-0,9	0,8	-0,5	-0,4	0,0	0,5
JAZ BRUTO DOMAĆEG PROIZVODA	-1,8	-0,4	0,6	1,2	1,6	1,9
STRUKTURNI SALDO, % BDP-a	-0,1	0,9	-0,8	-0,9	-0,8	-0,4
PROMJENA STRUKTURNOG SALDA	-1,5	-1,0	1,7	0,1	-0,2	-0,4

Izvor: Ministarstvo financija, DZS

3.6. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava

Stanje javnog duga i jamstava

Prema Izvješću o prekomjernom proračunskom manjku i razini duga opće države za razdoblje 2014. - 2017. prema metodologiji ESA 2010, kojeg objavljuje Državni zavod za statistiku, javni dug je krajem 2017. godine iznosio 283,3 milijarde kuna. Pritom je udio javnog duga u bruto domaćem proizvodu smanjen sa 80,6% krajem 2016. na 78% BDP-a krajem 2017. godine, čime je u posljednje dvije godine javni dug pao za 5,9 postotnih bodova, odnosno za 890 milijuna kuna. Nekoliko ključnih čimbenika doprinijelo je takvom kretanju javnog duga u prošloj godini. Fiskalna poboljšanja koja uključuju racionalizaciju proračunske potrošnje i pozitivne učinke porezne reforme, u konačnici su doveli do viška proračuna opće države u iznosu od 2,8 milijardi kuna ili 0,8% BDP-a u 2017. godini, a time i do



manjih potreba države za zaduživanjem. Pored toga, u okruženju visoke razine likvidnosti i niskih kamatnih stopa poboljšani su i uvjeti zaduživanja na domaćem i međunarodnom financijskom tržištu, što je utjecalo na smanjenje rashoda za kamate. Pozitivan doprinos smanjenju udjela duga u BDP-u u 2017. godini došao je i od blage aprecijacije kune u odnosu na euro (za 0,6% na godišnjoj razini). Domaća komponenta javnog duga smanjena je za 0,2% u odnosu na 2016. godinu i iznosi 172,8 milijardi kuna, čineći udio od 61% u ukupnom javnom dugu, dok inozemna komponenta bilježi povećanje od 1,8% i iznosi 110,5 milijardi kuna, odnosno 39% ukupnog javnog duga.

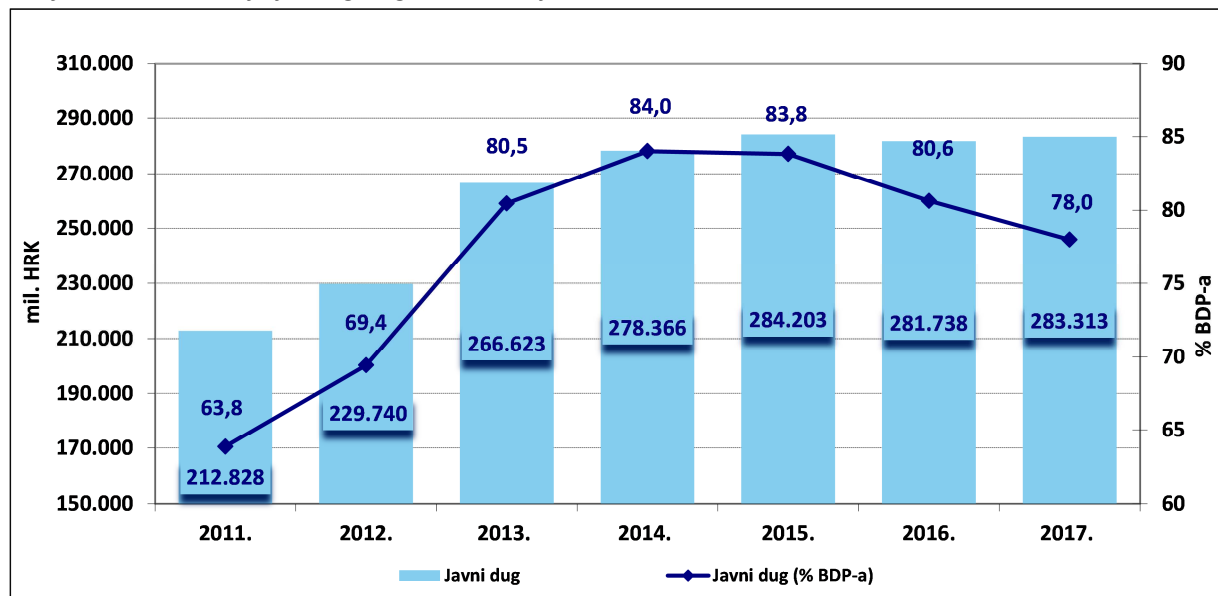
Promatrano prema razinama državne vlasti, glavnina javnog duga odnosi se na sektor središnje države u iznosu od 278,3 milijardi kuna, dok se ostatak duga od 5 milijardi kuna odnosi na sektor lokalne države.

Gledajući prema instrumentima zaduživanja, najveći dio javnog duga nastao je zaduživanjem putem dugoročnih vrijednosnih papira, odnosno obveznica (64%), a zatim zaduživanjem putem kredita (31,5%) te kratkoročnih vrijednosnih papira (4,5%).

Valutna struktura javnog duga pokazuje kako je značajan dio duga denominiran u stranoj valuti pri čemu se na dug denominiran u eurima odnosi 71,9%, na dug denominiran u kunama 24,6%, a na dug denominiran u dolarima 3,5% ukupnog duga. Neznatan dio duga (0,04%) denominiran je u švicarskim francima. Udio duga koji je denominiran u eurima u 2017. se smanjio za 0,6 postotnih bodova u odnosu na 2016. godinu kao rezultat orijentacije na zaduživanje na domaćem tržištu putem obveznica.

Struktura javnog duga po ročnosti pokazuje da je na kraju 2017. godine udio javnog duga s rokom dospjeća do 1 godine u ukupnom dugu iznosio 7,1%. Udio javnog duga s rokom dospjeća od 1 do 5 godina bio je 10%, dok je udio duga s rokom dospjeća od 5 do 10 godina iznosio 41,7%. Na dug s rokom dospjeća iznad 10 godina odnosi se 41,3% ukupnog javnog duga.

Grafikon 3.1. Kretanje javnog duga u razdoblju 2011. - 2017.



Izvor: HNB, DZS

Ukupna izdana jamstva RH krajem 2017. iznosila su 9,7 milijardi kuna, odnosno 2,7% BDP-a te su u odnosu na kraj 2016. godine povećana za 564 milijuna kuna.

Prema posljednjim dostupnim podacima DZS-a o potencijalnim obvezama sektora opće države u skladu s Direktivom Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica, krajem 2016. godine obveze javnih poduzeća koje su pod kontrolom države, no nisu u statističkom obuhvatu opće države, iznosile su svega 10,7% BDP-a, čime se RH nalazi pri dnu po visini ovih potencijalnih obveza u usporedbi s ostalim državama članicama EU. Ovako relativno niska razina potencijalnih obveza prvenstveno je rezultat ranijeg usklađivanja s metodologijom ESA 2010 i reklasifikacije velikog dijela poduzeća u državnom vlasništvu u sektor opće države odnosno u javni dug.

Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna RH za 2018. godinu³⁰ utvrđeno je da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2018. godinu iznosi 5,7 milijardi kuna, od čega se iznos od 2,3 milijarde kuna odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna.

Financiranje proračuna opće države i projekcija kretanja javnog duga

Ukupna razina potrebnog financiranja bit će određena kretanjem fiskalnog salda, financijske imovine kao i obvezama proračuna opće države koje dospijevaju na naplatu u promatranom razdoblju. Potrebe za financiranjem ukupnog manjka proračuna te dospjelih obveza osigurat će se na domaćem i na inozemnom financijskom tržištu, dok će u pogledu instrumenata zaduživanja u promatranom razdoblju usmjerenost biti prema instrumentima s dužim rokom dospijeća i to prvenstveno prema obveznicama. Zaduzivanje 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 2018. - 2021. očekuju se i primici od privatizacije u iznosu od prosječno 0,3% BDP-a godišnje.

Glavnina dospijeća obveza državnog proračuna u razdoblju 2018. - 2021. odnosi se na devet dospijeća obveznica, pri čemu je pet domaćih, a četiri inozemna. Od domaćih obveznica dvije su denominirane u eurima, u iznosu od 2 milijarde eura, dok su tri obveznice denominirane u kunama u ukupnom iznosu od 17 milijardi kuna. Inozemna dospijeća odnose se na četiri euroobveznice. Prva euroobveznica u iznosu od 750 milijuna eura ima dospijeće u 2018., druga euroobveznica u iznosu od 1,5 milijardi dolara dospijeva u 2019., treća u iznosu od 1,3 milijarde dolara ima dospijeće u 2020., dok četvrta u iznosu od 1,5 milijardi dolara dospijeva u 2021. godini. Na strani zajmova, većina dospijeća u promatranom razdoblju odnose se na kredite izdane na domaćem financijskom tržištu te na zajmove međunarodnih financijskih institucija. Tako se ukupna dospijeća zajmova državnog proračuna kreću u iznosu od 5,2 milijarde kuna u 2018., 4 milijarde kuna u 2019., 3 milijarde kuna u 2020. te 5,8 milijardi kuna u 2021. godini.

Strategija upravljanja javnim dugom za trogodišnje razdoblje, koja će se donijeti u svibnju ove godine, sadržavat će detaljan plan zaduživanja i otplata koji će biti usklađen s fiskalnim projekcijama iz ovog dokumenta.

³⁰ Narodne novine, broj 124/2017



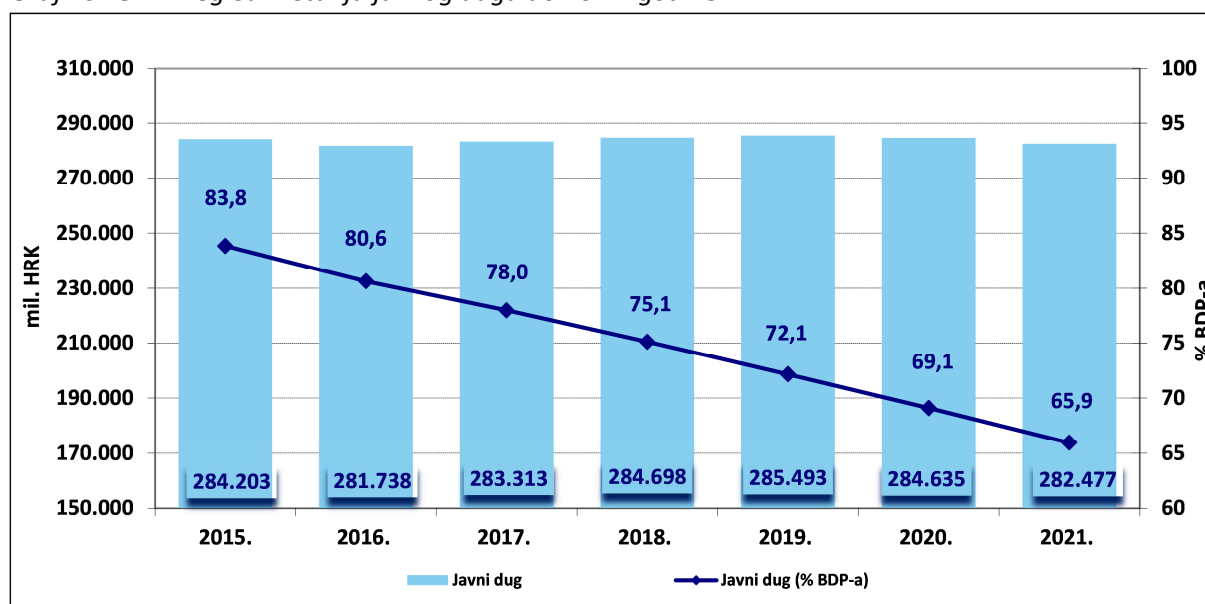
Tablica 3.2. Pregled dospjeća obveznica RH u razdoblju 2018. – 2021.

Obveznica	Datum izdavanja	Valuta	Iznos (milijuni)	Kamatna stopa	Dospijeće
Domaće obveznice					
Serija 18 D-18	10.07.2013.	HRK	6.000	5,250%	10.07.2018.
Serija 07 D-19	29.11.2004.	EUR	1.000	5,375%	29.11.2019.
Serija 13 D-20	05.03.2010.	HRK	5.000	6,750%	05.03.2020.
Serija 14 D-20	05.03.2010.	EUR	1.000	6,500%	05.03.2020.
Serija 22 D-21	08.07.2016.	HRK	6.000	2,750%	08.07.2021.
Inozemne obveznice					
Euro-EUR VIII	08.07.2011.	EUR	750	5,875%	09.07.2018.
Euro-USD I D 2019	05.11.2009.	USD	1.500	6,750%	05.11.2019.
Euro-USD II D 2020 (swap)	14.07.2010.	USD	1.250	6,625%	14.07.2020.
Euro-USD III D 2021 (swap)	24.03.2011.	USD	1.500	6,375%	24.03.2021.

Izvor: Ministarstvo financija

Temeljem kretanja manjka proračuna opće države, a uzimajući u obzir planirane privatizacijske primitke u iznosu od 0,3% BDP-a, očekuje se da će udio javnog duga u BDP-u u 2018. godini zabilježiti daljnje smanjenje za 3 postotna boda te će iznositi 75,1% BDP-a. Nadalje, udio javnog duga u BDP-u nastavit će se smanjivati na razinu od 72,1% BDP-a u 2019., 69,1% BDP-a u 2020., dok će u 2021. godini iznositi 65,9% BDP-a. Ovakvim vođenjem održive, razumne i uravnotežene fiskalne politike stvorit će se preduvjeti za daljnje smanjenje fiskalnih neravnoteža i tereta duga.

Grafikon 3.2. Pregled kretanja javnog duga do 2021. godine



Izvor: DZS, HNB, Ministarstvo financija



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 makroekonomske pretpostavke te bi, u tom smislu, rizici povezani s nižom razinom gospodarske aktivnosti u odnosu na predstavljeni makroekonomski scenarij u ovom programu imali značajne implikacije na očekivano kretanje i rezultate fiskalnih veličina u nadolazećem razdoblju što bi dovelo do izravnog utjecaja na visinu salda proračuna opće države.

Osim navedenog, valja istaknuti kako su fiskalni rizici s rashodne strane povezani i sa stanjem u mirovinskom i zdravstvenom sustavu. Naime, prisutni demografski trendovi koji se prvenstveno odnose na starenje stanovništva i produljenje očekivanog trajanja života, ali i na migracijske pritiske s kojima se RH suočava, mogu imati negativan utjecaj na održivost javnih financija. Takva kretanja stvaraju pritisak na sustav generacijske solidarnosti, a također utječu i na potražnju za uslugama zdravstvene zaštite te posljedično na povećanje troškova u oba sustava. Osim toga, stanje dospjelih nepodmirenih obveza u zdravstvenom sustavu predstavlja dodatan fiskalni rizik koji je potrebno adresirati u što kraćem roku provedbom mjera usmjerenih racionalizaciji bolničkog sustava i promicanju fiskalno odgovornog upravljanja u bolnicama kako bi se postigla dugoročna financijska i operativna održivost poslovanja bolnica.

Iako je javni dug smanjen na 78% BDP-a u 2017. godini, njegova visoka razina i dalje predstavlja izvor ranjivosti za hrvatsko gospodarstvo. Naime, s obzirom na visinu duga, dugoročno povećanje referentnih tržišnih kamatnih stopa predstavljalo bi znatnu prijetnju fiskalnoj održivosti. Povećanje troška financiranja dovelo bi do visokih troškova servisiranja duga čime bi nastao značajan pritisak na tekuće poslovanje države. Tako bi u scenariju povećanja prosječne implicitne kamatne stope na dug za 1 postotni bod u razdoblju 2018. - 2021., javni dug zabilježio rast iznad projiciranog te bi krajem projekcijskog razdoblja bio veći za 6,2 postotna boda nego u osnovnom scenariju.

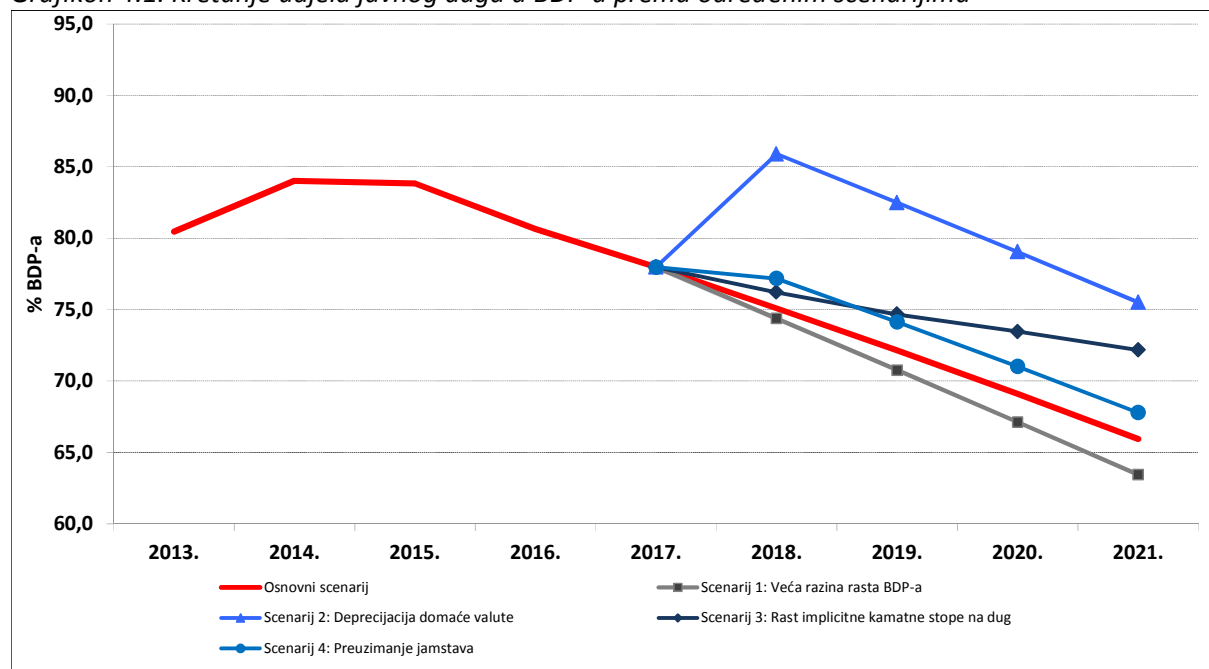
Nadalje, visok udio javnog duga denominiranog u eurima (72%) ukazuje kako je kretanje duga podložno tečajnim rizicima. Iz provedenog testa osjetljivosti proizlazi da bi deprecijacija kune prema euru od 15% podigla razinu javnog duga na 85,9% BDP-a u 2018. godini, odnosno javni dug bi bio veći za 10,8 postotnih bodova u odnosu na osnovni scenarij.

Potencijalne obveze, koje uključuju i stanje danih jamstava države, i dalje predstavljaju potencijalno veliki rizik za javne financije. Trenutni izazovi povezani s restrukturiranjem pojedinih poduzeća u RH, a za čija su zaduženja izdana državna jamstva, dovela bi, u scenariju preuzimanja dijela jamčenog duga od strane države, do jednokratnog povećanja kapitalnog transfera na strani rashoda proračuna te time i povećanja manjka proračuna opće države, što bi imalo izravan utjecaj i na porast javnog duga. Tako bi u pretpostavljenom scenariju preuzimanja jamstava u javni dug u iznosu od 2% BDP-a, javni dug dostigao razinu od 77,2% BDP-a u 2018. godini.



S druge strane, veće stope gospodarskog rasta u odnosu na projicirane, djelovale bi na ubrzano smanjenje udjela javnog duga u BDP-u u srednjem roku. Tako bi se u scenariju snažnijeg rasta BDP-a za 1 postotni bod u svakoj godini u odnosu na osnovni scenarij, javni dug smanjio na razinu od 63,4% BDP-a u 2021. godini.

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 proračuna opće države u novom i prethodnom Programu konvergencije pokazuje značajne razlike. One proizlaze iz različitih razina nominalnog bruto domaćeg proizvoda kao i povoljnijih proračunskih kretanja i s prihodne i rashodne strane u odnosu na prethodno očekivane.

Program konvergencije za razdoblje 2017. - 2020. polazio je od pretpostavke realnog rasta bruto domaćeg proizvoda od 2,8% u 2018., 2,6% u 2019. i 2,5% u 2020. godini. Programom konvergencije iz 2018. projiciran je realni rast od 2,8% u 2018., u 2019. od 2,7%, u 2020. i 2021. od 2,5%. Usporavanje rasta u projekcijskom razdoblju rezultat je konvergencije rasta BDP-a prema rastu potencijalnog BDP-a u srednjoročnom razdoblju. Razlike u visini prihoda, odnosno rashoda, promatranih kao udio u BDP-u, proizlaze prvenstveno iz metodoloških promjena koje su utjecale na reviziju povijesne serije podataka o kretanju bruto domaćeg proizvoda u tekućim cijenama. Osim toga, kao posljedica unaprjeđenja veznih tablica ESA-e 2010 i proračunskog računovodstva za sektor opće države, promijenjene su pojedine kategorije prihoda i rashoda, čime je nominalna razina istih smanjena, bez utjecaja na manjak/višk proračuna. U skladu s pozitivnim ekonomskim i fiskalnim kretanjima, projekcija salda proračuna opće države je povoljnija u odnosu na prethodni Program.



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

	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
PK RH 2018. - 2021. (% BDP)					
Ukupni prihodi	46,0	46,0	45,2	45,1	44,6
Ukupni rashodi	45,3	46,5	45,6	45,1	44,1
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	0,8	-0,5	-0,4	0,0	0,5
PK RH 2017. - 2020. (% BDP)					
Ukupni prihodi	47,3	47,6	47,5	47,2	n.a.
Ukupni rashodi	48,6	48,4	47,8	46,8	n.a.
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-1,3	-0,8	-0,3	0,5	n.a.
Razlika					
Ukupni prihodi	-1,3	-1,6	-2,3	-2,2	n.a.
Ukupni rashodi	-3,4	-1,9	-2,1	-1,7	n.a.
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	2,1	0,3	-0,1	-0,5	n.a.

Izvor: Ministarstvo financija

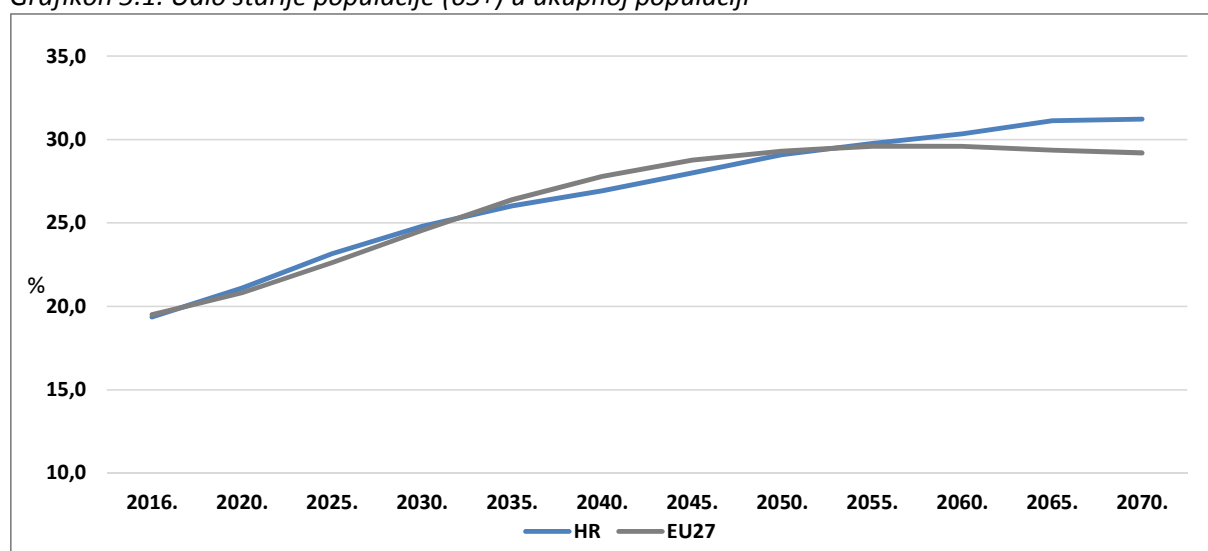


5. ODRŽIVOST JAVNIH FINANCIJA

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 RH i EU za razdoblje do 2070. godine.

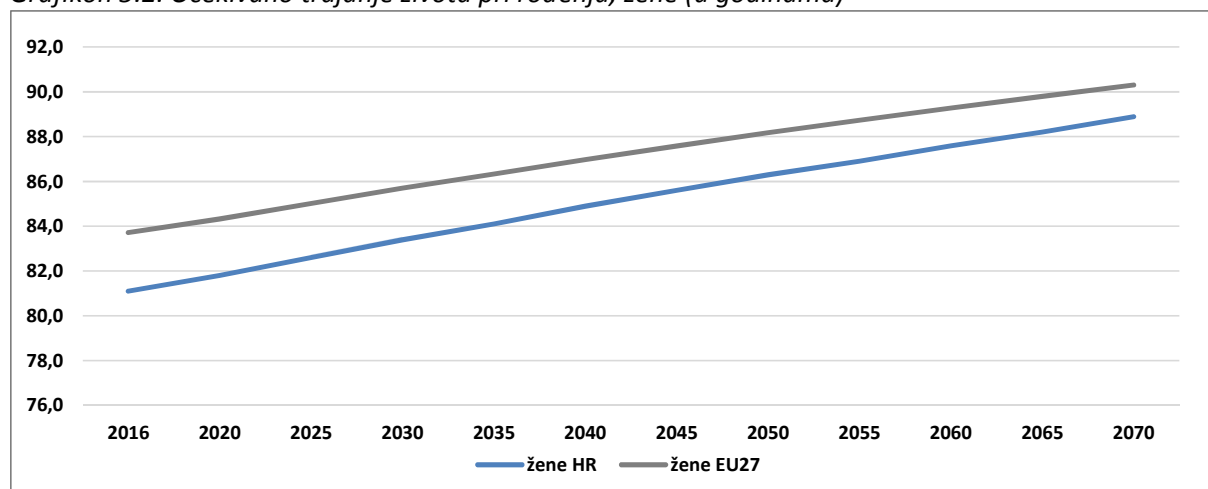
U razdoblju 2016. - 2070. projicirano je smanjenje stanovništva za 19%, točnije sa 4,2 na 3,4 milijuna. Životni vijek se u isto vrijeme znatno produljuje. U spomenutom razdoblju preostali životni vijek u 65. godini života produljit će se za 6,4 godine kod muškaraca i za 6,2 godine kod žena. Takvi demografski trendovi stvorit će snažan pritisak na održivost javnih financija, uključujući i sustav generacijske solidarnosti.

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



Izvor: Ageing Report 2018, EUROSTAT

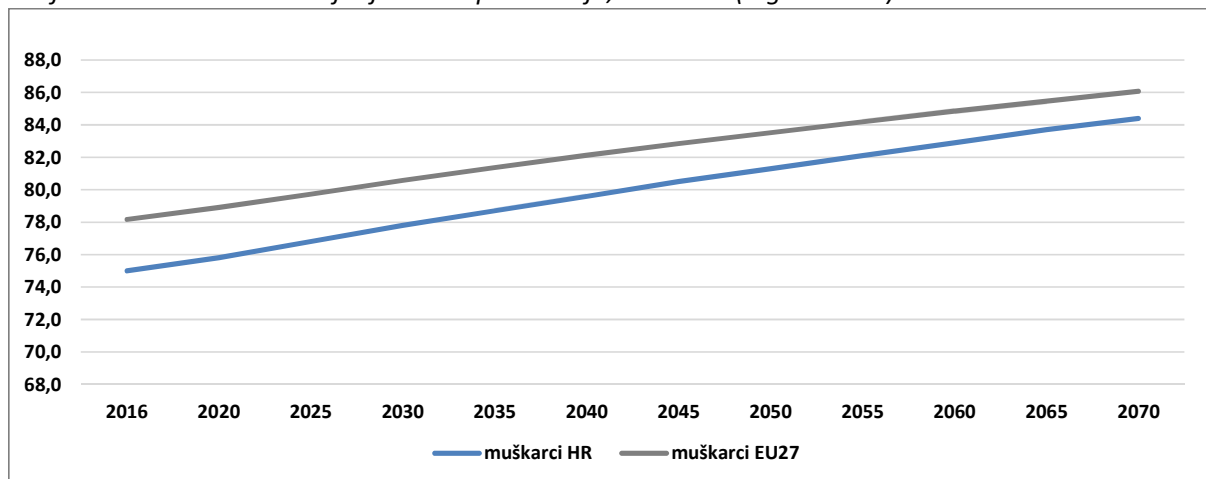
Grafikon 5.2. Očekivano trajanje života pri rođenju, žene (u godinama)



Izvor: Ageing Report 2018, EUROSTAT



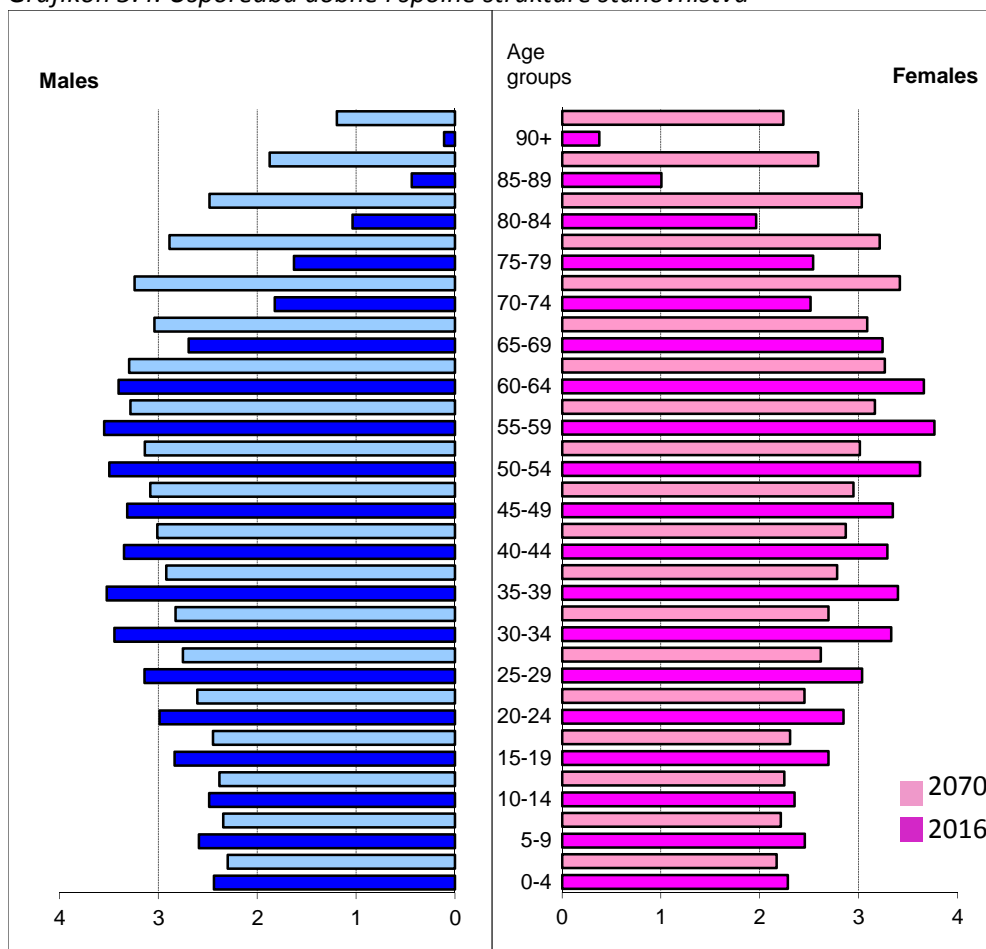
Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci (u godinama)



Izvor: Ageing Report 2018, EUROSTAT

Postupno izjednačavanje dobi za odlazak u mirovinu za žene i muškarce kao i produljenje radnog vijeka do 67 godine trebali bi taj pritisak smanjiti. Grafikon 5.4. prikazuje usporedbu dobne i spolne strukture stanovništva RH u 2016. u odnosu na 2070. godinu.

Grafikon 5.4. Usporedba dobne i spolne strukture stanovništva

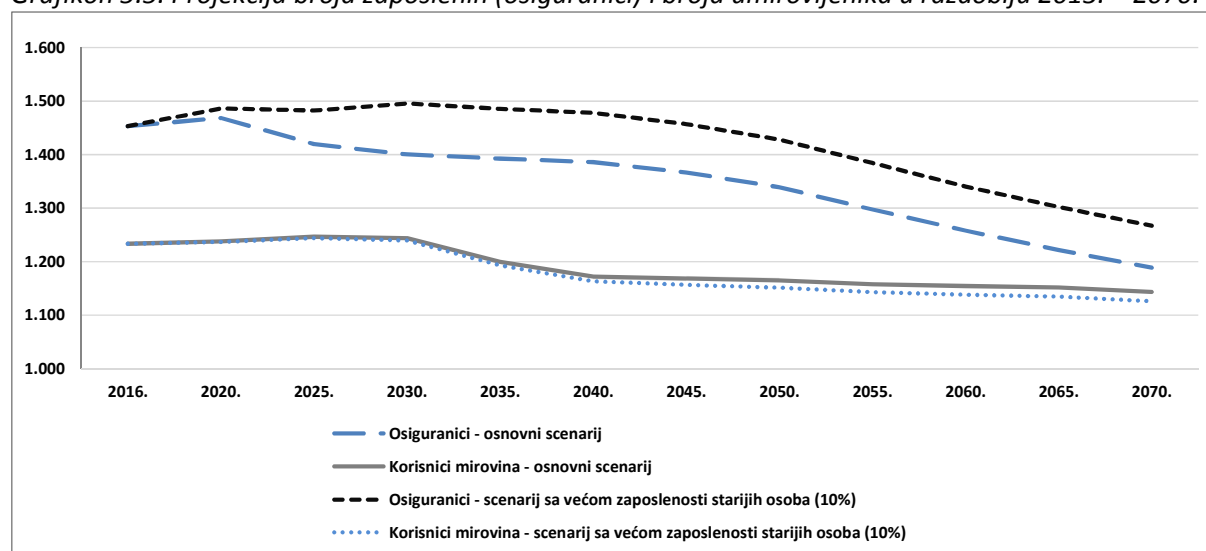


Izvor: Europska komisija

Prema podacima EK iz *Ageing Report-a 2018*, RH 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 doći 2041. godine, nakon čega će se lagano smanjivati. Uz povećanje stope aktivnosti za 12% i stope zaposlenosti za 14% u promatranom razdoblju, ove stope će iznositi 55% odnosno 52% u 2070. godini. Stopa aktivnosti i stopa zaposlenosti za radnike u dobi od 65 do 74 godine života, u promatranom razdoblju će se gotovo udvostručiti, s 4,8% u 2016. na 14,4% u 2070., a vrhunac će doći 2063. godine. Medijan starosti radne snage postupno raste do 41 godine u 2040. godini nakon čega će ostati konstantan.

Na Grafikonu 5.5. prikazana je projekcija broja zaposlenih (osiguranici) i broja umirovljenika u razdoblju 2016. - 2070., kao i jedan od alternativnih scenarija koji uključuje veću stopu aktivnosti starijih kohorti stanovništva.

Grafikon 5.5. Projekcija broja zaposlenih (osiguranici) i broja umirovljenika u razdoblju 2013. – 2070.

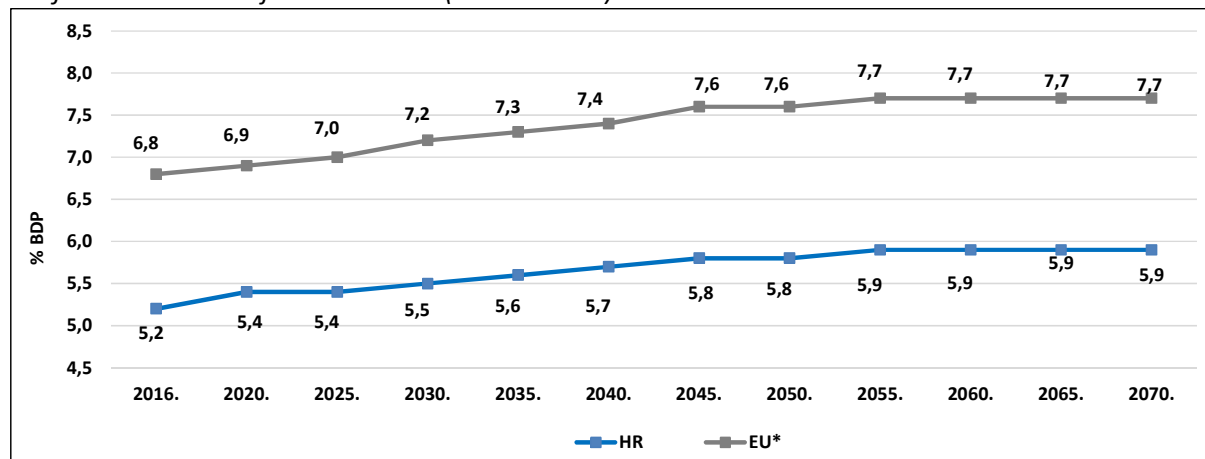


Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava

Održivost javnih financija - zdravstveni sustav

Iz perspektive zdravstvenog sustava, demografske promjene imaju znatan utjecaj na potražnju za uslugama zdravstvene zaštite. Prema Izvješću EK *Ageing Report 2018*, ukupna potrošnja za zdravstvo u RH 2016. godine iznosila je 5,2% BDP-a, što je nešto niže od prosjeka EU koji iznosi 6,8%. Uspoređujući promjene u potrošnji kroz vrijeme do 2070. godine vidljivo je da udio planiranih troškova za zdravstvo u BDP-u na razini RH raste za 13%, što je jednako rastu na razini EU.

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



Napomena: EU* je ne ponderirani prosjek EU

Izvor: Ageing Report 2018, AWG bazni scenarij

Ključni izazov u zdravstvenom sektoru RH je prilagodba načina pružanja zdravstvene zaštite jer će sve veći broj starijih ljudi s više kroničnih bolesti zahtijevati drugačiji način pružanja zdravstvenih usluga.

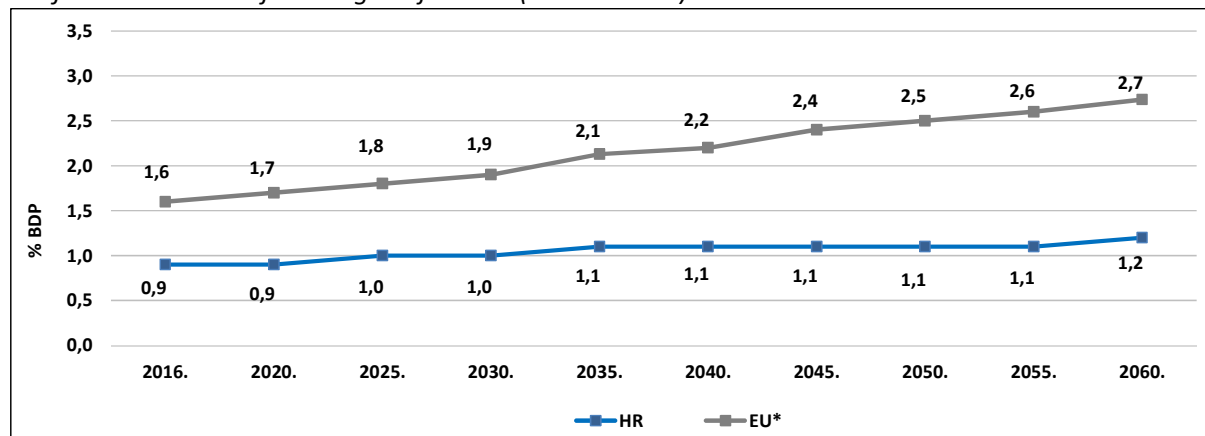
Krovni strateški dokument za razvoj zdravstvenog sustava u RH je Nacionalna strategija razvoja zdravstva 2012. – 2020. Temeljem Strategije tijekom 2018. godine planira se donošenje Nacionalnog plana razvoja kliničkih bolničkih centara, kliničkih bolnica, klinika i općih bolnica u RH 2018. – 2020. kojim su predviđene mjere racionalizacije bolničkog sustava. Njime će se doprinijeti nastavku procesa iz područja unaprjeđenja bolničke zdravstvene zaštite te podizanju kvalitete zdravstvene zaštite, optimizaciji resursa bolničkog zdravstvenog sustava i financijskoj stabilnosti zdravstvenog sustava. Mjere kojima se postiže definiran cilj su reforma bolničkog sustava kroz funkcionalnu integraciju bolnica i reforma bolničkog sustava s ciljem boljeg upravljanja ljudskim resursima.

Funkcionalnom integracijom se postiže funkcionalna suradnja odnosno povezivanje bolnica kako bi se postigla bolja kvaliteta zdravstvenih usluga, sigurnost i zadovoljstvo pacijenata, zadovoljstvo pružatelja zdravstvenih usluga te financijska stabilnost i održivost zdravstvenog sustava. Racionalizacija potrošnje osigurat će se kroz kontrolu opsega i kvalitete pružanja usluga zdravstvenih subjekata.

Mjere racionalizacije bolničkog sustava obuhvaćaju kontrolu rashoda za zaposlene i materijalnih rashoda te poboljšani nadzor financijskog poslovanja. Ministarstvo zdravstva će s javnim ustanovama/zdravstvenim ustanovama kojima je osnivač RH zajednički provoditi postupke javne nabave na način koji omogućava učinkovitu nabavu i ekonomično trošenje sredstava. Između ostalog, planira se standardizacija dijagnostičkih postupaka, bolja kvaliteta zdravstvenih usluga, kontroling rada bolnica, redukcija lista čekanja i rasterećenje sekundarne i tercijarne razine zdravstvene zaštite.

Prema *Ageing Report 2018*, javna potrošnja u RH za dugotrajnu skrb u 2016. iznosila je 0,9% BDP-a dok je na razini EU iznosila 1,6% BDP-a. Predviđa se da će se do 2070. godine povećati na 1,2% BDP-a, dok će na razini EU iznositi 2,7% BDP-a.

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



Napomena: EU* je ne ponderirani prosjek EU

Izvor: Ageing Report 2018, 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 negativno utječe na troškove u mirovinskom sustavu.

Rezultati dugoročnih projekcija za RH za razdoblje 2016. - 2070. pokazuju kako bi se javni izdaci za mirovine trebali smanjiti s 10,6% BDP-a u 2016. na 6,8% BDP-a u 2070. godini. S obzirom da se u projiciranom razdoblju očekuje stabilan udio doprinosa za mirovinsko osiguranje od oko 5,7% do 5,8% BDP-a, transferi iz državnog proračuna za pokrivanje manjka će se postupno smanjivati s trenutnih 4,8% na oko 1,2% BDP-a do 2070. godine. Izdaci za mirovine iz drugog stupa trebali bi se postupno povećati na 1,6% u 2070., što znači da bi ukupni izdaci za mirovine u RH u 2070. godini iznosili 8,4% BDP-a.

U narednom razdoblju očekuje se blagi porast ukupnog broja korisnika mirovina unatoč nepovoljnim demografskim trendovima i starenju stanovništva, prvenstveno zbog sljedećih razloga: 1) značajnog udjela stanovnika u mlađim dobnim skupinama, koji će navršiti dob odlaska u mirovinu u nadolazećem razdoblju, a već je u mirovini (npr. mirovine hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata); 2) postupnog podizanja zakonske dobi za odlazak u mirovinu za žene; 3) postupnog smanjivanja broja korisnika mirovina prema posebnim propisima.

Prema projekcijama EK iz *Ageing Reporta 2018*, sljedećih nekoliko godina može se očekivati blagi porast ukupnog broja osiguranika, prvenstveno zbog očekivanog rasta zaposlenosti. U dugoročnom razdoblju će prevladati utjecaj nepovoljnijih demografskih kretanja i smanjenog broja stanovnika u mlađim dobnim skupinama, što će uzrokovati postupni pad ukupnog broja osiguranika.

S druge strane, postoje važni faktori koji će troškove mirovinskog sustava u budućnosti smanjivati. Osnovni scenarij predviđa kontinuirano smanjenje izdvajanja za mirovine u javnom sustavu, mjereno kao udio BDP-a, s 10,6% u 2016. na 6,8% u 2070. godini, što je 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. Složenost projekcija dodatno povećava razmatranje mogućnosti za uvođenje dodatka na mirovinu korisnicima mirovina iz prvog i drugog mirovinskoga stupa. Naime, do sada ostvarene mirovine osiguranika iz prvog i drugog mirovinskoga stupa su niže u odnosu na mirovine ostvarene samo iz prvog mirovinskoga stupa s dodatkom na mirovinu te se stoga planira uvođenje dodatka na mirovinu osiguranicima prvog mirovinskog stupa koji su obvezno osigurani u drugom mirovinskom stupu. Na taj način će se smanjiti razlika u visini mirovine za korisnike iz oba obvezna mirovinska stupa u odnosu na mirovine ostvarene samo u prvom stupu i time utjecati na primjerenost njihovih mirovina.

Ključna mjera za poboljšanje učinkovitosti mirovinskog sustava je poticanje dužeg ostanka u svijetu rada, što se namjerava postići obeshrabrivanjem prijevremenog umirovljenja, ubrzanjem izjednačavanja dobi za odlazak u prijevremenu starosnu i starosnu mirovinu za žene i muškarce te nakon toga ubrzanje podizanja dobi na 67 godina za žene i muškarce. Navedena mjera smanjit će priljev novih umirovljenika.

Tablica 5.1. Rashodi za mirovine i mirovinski doprinosi u razdoblju 2016. - 2070. (% BDP-a)

Rashodi za mirovine	2016.	2020.	2030.	2040.	2050.	2060.	2070.	Vrhunac
Rashodi I. mirovinskog stupa	10,6	10,4	10,0	8,3	7,4	7,0	6,8	2016.
Rashodi II. mirovinskog stupa	0,0	0,0	0,3	0,8	1,2	1,4	1,6	2070.
Ukupni rashodi mirovinskog sustava	10,6	10,4	10,3	9,1	8,6	8,5	8,4	2016.
Mirovinski doprinosi	2016.	2020.	2030.	2040.	2050.	2060.	2070.	Vrhunac
Doprinosi uplaćeni u I. stup	5,8	5,8	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	2017.
Doprinosi uplaćeni u II. stup	1,5	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	2017.
Ukupno uplaćeni doprinosi	7,3	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	2038.

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava

Obvezna mirovinska štednja u drugom mirovinskom stupu imat će postupno sve veću važnost. Do 2027. godine većina novih umirovljenika ima mogućnost povratka u prvi mirovinski stup. Projekcije pokazuju kako će njihova mirovina samo iz prvog stupa biti nešto veća od mirovine iz prvog i drugog stupa zajedno pa će vjerojatno veliki dio njih iskoristiti tu mogućnost i ostvariti mirovinu samo u prvom stupu. Nakon 2027. godine osobe rođene 1962. godine i nakon toga, neće imati mogućnost prelaska u prvi stup i broj mirovina koje će se isplaćivati iz drugog stupa će rasti.

Prihodi od mirovinskih doprinosa u 2016. iznosili su 5,8% BDP-a, a projekcije pokazuju njihov blagi pad na 5,6% BDP-a do 2030. godine. Razlog tome je povećanje broja zaposlenih koji mirovinsko osiguranje ostvaruju u oba mirovinska stupa (15% doprinosa iz plaće 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 približno 5,6% BDP-a i ostati konstantni do kraja projekcijskog razdoblja. Razlika između prikupljenih doprinosa i rashoda za mirovine iznosila je 4,8% BDP-a u 2016., a uslijed smanjenja udjela rashoda za mirovine u prvom stupu na 6,8% BDP-a do 2070. godine ta će se razlika smanjiti na 1,2% BDP-a.

U Tablici 5.2. nalaze se projicirane vrijednosti rashoda za pojedine vrste mirovina. Izdaci za starosne i prijevremene starosne mirovine neće se značajnije mijenjati do 2030. godine, nakon čega slijedi njihovo smanjivanje uslijed značajnijeg udjela isplata mirovina iz drugog mirovinskog stupa.



Projicirano je znatno smanjenje broja korisnika invalidskih mirovina do 2070. godine, što je rezultat strožih kriterija za ostvarivanje prava na invalidsku mirovinu. Veliki udio invalidskih mirovina posljedica je blažih kriterija za ostvarivanje invalidske mirovine u proteklom razdoblju, kao i relativno velikog broja invalidskih mirovina hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata. Od 2015. godine invalidske mirovine se prevode u starosne mirovine kad korisnik doživi dob za odlazak u starosnu mirovinu, što je rezultiralo padom rashoda za invalidske mirovine i povećanjem rashoda za starosne mirovine u odnosu na prijašnje razdoblje.

Udio rashoda za obiteljske mirovine će isto tako postupno padati, prvenstveno zbog demografskih trendova i povećanja stope zaposlenosti žena.

Tablica 5.2. Rashodi prvog mirovinskog stupa u razdoblju 2016. - 2070. (% BDP-a)

Vrste mirovine	2016.	2020.	2030.	2040.	2050.	2060.	2070.	Vrhunac
Rashodi I. mirovinskog stupa	10,6	10,4	10,0	8,3	7,4	7,0	6,8	2016.
Starosne i prijevremene mirovine	6,9	6,9	6,9	5,6	5,1	4,9	4,8	2026.
Invalidske mirovine	1,84	1,75	1,47	1,25	1,03	0,91	0,86	2016.
Obiteljske mirovine	1,84	1,73	1,62	1,45	1,31	1,24	1,17	2016.

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava



6. KVALITETA JAVNIH FINACIJA

6.1. Strateški okvir

U narednom srednjoročnom razdoblju planira se nastavak reformskih napora u svrhu jačanja fiskalne održivosti i stvaranja temelja za ekonomski rast. U tom smislu, Vlada RH će biti usmjerena na oblikovanje fiskalne politike u cilju promicanja konkurentnosti gospodarstva, povećanja učinkovitosti javnog sektora odnosno jačanja upravljanja javnim financijama kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna.

6.2. Mjere na prihodnoj strani proračuna

U razdoblju 2018. – 2021. posebna pozornost posvetit će se pravednom i učinkovitom prikupljanju javnih prihoda, usmjerenosti rada Porezne uprave na suradnju i partnerstvo s građanima i poduzetnicima te stvaranju uvjeta za daljnje porezno rasterećenje.

Tijekom 2016. godine, na temelju sveobuhvatne analize poreznog sustava, započeta je provedba porezne reforme kojoj je cilj bio učiniti porezni sustav učinkovitijim, jednostavnijim, stabilnijim i pravednijim. Kako bi se postigli navedeni ciljevi do kraja 2016. godine izmijenjeno je ukupno 16 poreznih propisa. Iako je najveći dio izmjena i dopuna stupio na snagu 1. siječnja 2017., daljnje porezno rasterećenje nastavljeno je i u 2018. godini.

Promjene u oporezivanju porezom na dodanu vrijednost

Od 1. siječnja 2018. godine poreznim obveznicima omogućen je odbitak 50% pretporeza za nabavu ili najam osobnih automobila i drugih sredstava za osobni prijevoz čija vrijednost ne prelazi 400.000 kuna uključujući nabavu svih dobara i usluga u vezi s tim dobrima.

Također, povećan je prag za ulazak u sustav PDV-a na 300.000 kuna, umjesto dosadašnjih 230.000 kuna. Stupile su i promjene koje se odnose na primjenu obračunske kategorije PDV-a pri uvozu strojeva i opreme iz Dodatka IV. Zakona o PDV-u³¹ vrijednosti veće od 1.000.000 kuna. Time je poreznim obveznicima koji uvoze strojeve i opremu omogućeno da PDV pri uvozu ne plaćaju u roku od 10 dana, nego da ga iskažu kao obvezu u prijavi PDV-a, ako im se to prethodno odobri rješenjem Carinske uprave.

³¹ Narodne novine, brojevi 73/2013, 99/2013, 148/2013, 153/2013, 143/2014 i 115/2016



Promjene u oporezivanju porezom na dobit

U sustavu poreza na dobit, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit³², od 1. siječnja 2018. godine došlo je do povećanja porezno priznatog troška nastalog u svezi s vlastitim ili unajmljenim motornim vozilima i drugim sredstvima za osobni prijevoz s 30% na 50%.

Promjene u oporezivanju porezom na dohodak

U sustavu poreza na dohodak počinju se primjenjivati nove odredbe o uzdržanim članovima. Naime, izmjenama koje su stupile na snagu 1. siječnja 2018. godine propisano je da se osnovni osobni odbitak može uvećati za osobni odbitak za djecu i uzdržavane članove uže obitelji kojima se smatraju: bračni drug, roditelji poreznog obveznika, djeca nakon prvog zaposlenja te punoljetne osobe kojima je porezni obveznik imenovan skrbnikom prema posebnom zakonu. Na opisani način smanjuje se krug osoba koje se smatraju uzdržanim članovima.

Poreznu karticu koja sadrži podatke bitne za utvrđivanje osobnog odbitka od 1. siječnja 2018. godine, Porezna uprava moći će dostavljati poslodavcu ili samom poreznom obvezniku i elektroničkim putem (putem sustava ePorezna).

Pri utvrđivanju dohotka od samostalne djelatnosti u svezi s vlastitim ili unajmljenim osobnim motornim vozilima i drugim sredstvima za osobni prijevoz poduzetnika i drugih zaposlenih osoba, ako se po osnovi korištenja tih sredstava za osobni prijevoz ne utvrđuje plaća ili drugi dohodak, 50% tih izdataka jest porezno priznati izdatak. Fizičke osobe koje ostvaruju dohodak od samostalnih djelatnosti koji se može oporezivati u paušalnom iznosu, mogu utvrđivati dohodak u paušalnom iznosu dok ne ostvare 300.000 kuna godišnjeg primitaka.

U svrhu daljnjeg poreznog rasterećenja, propisano je da trošak smještaja i prehrane radnika, koji s poslodavcem imaju sklopljen ugovor o radu na određeno vrijeme za sezonske poslove, pod propisanim uvjetima, neće više biti smatran dohotkom od nesamostalnog rada. Ovom mjerom rasterećuju se poslodavci čije poslovanje ima sezonalni karakter. Nadalje, prag za određivanje godišnjeg iznosa iznad kojega se određuje plaća u naravi podiže se sa dosadašnjih 400 na 600 kuna, a oporezivim primicima po osnovi nesamostalnog rada ne smatraju se voda te topli i hladni napitci (osim napitaka koji u sebi sadrže alkohol), koje poslodavac na svoj teret omogućuje radnicima za vrijeme radnog vremena.

Promjene u oporezivanju stjecanja automobila

Od početka 2018. godine na snagu su stupile i izmjene u oporezivanju posebnim porezom na motorna vozila, čime se promijenio način izračuna vrijednosne komponente posebnog poreza s ciljem daljnjeg poreznog rasterećenja građana i poduzetnika te stvaranja povoljnijeg poreznog tretmana motornih vozila s novijom i ekološki prihvatljivijom tehnologijom. Od oporezivanja po vrijednosnom

³² Narodne novine, broj 115/2016



kriteriju u cijelosti su izuzeta nova vozila čija je prodajna cijena niža od 150.000 kuna, koji predstavljaju 65% svih novih prodanih vozila. Veći naglasak se stavlja na emisiju CO2 kao kriteriju za oporezivanje. Nadalje, ukinut je i porez na stjecanje rabljenih motornih vozila te je isti zamijenjen upravnim pristojbama koje se naplaćuju kod stjecanja rabljenih vozila, bez potrebe ovjere ugovora kod javnog bilježnika. Time je smanjen porezni teret za građane, a ujedno pojednostavljen proces prijenosa vlasništva nad rabljenim vozilima. Osim toga, u Zakonu o lokalnim porezima³³ na snagu je stupio dio koji se odnosi na porez na cestovna motorna vozila (za motocikle i za lake četverocikle i četverocikle), a koji se plaća prema snazi motora iskazanoj u kilovatima i godinama starosti vozila.

6.3. Mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna

S obzirom na sve veći udio preuzetih obveza na temelju višegodišnjih ugovora u proračunskim rashodima, a u svrhu unaprjeđenja učinkovitosti rashoda, odnosno jačanja upravljanja javnim financijama planira se unaprijediti sustav praćenja ovih obveza. Budući da je u prethodnom ciklusu provedena analiza utemeljenosti klasificiranja pojedinih vrsta prihoda u izvor financiranja Prihodi za posebne namjene, predviđen je nastavak reformskih napora vezanih uz praćenje ostvarivanja i korištenja namjenskih i vlastitih prihoda proračunskih korisnika.

Veća kontrola nad stvaranjem višegodišnjih obveza

Kako bi se osiguralo kontinuirano i višegodišnje praćenje potrošnje te fiskalna disciplina potrebna za makroekonomsku stabilnost, još 2003. godine uvedeno je praćenje stvaranja višegodišnjih ugovornih obveza. Naime, tada je po prvi put Zakonom o proračunu³⁴ propisano da proračunski korisnici državnog proračuna, prije sklapanja ugovora koji zahtijevaju plaćanja u sljedećim godinama, moraju ishoditi suglasnost Vlade RH. Riječ je o ugovorima kojima se preuzimaju obveze za plaćanja u sljedećim godinama za nabavu imovine, obavljanje određenih usluga ili sufinanciranje programa i projekata određenih pravnih osoba i sl. Zakonom o proračunu³⁵ iz 2008. godine ova je obveza proširena i na proračunske korisnike proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji suglasnost trebaju ishoditi od općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana. Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu³⁶ iz 2012. godine dodatno je propisano da ministar financija može dati suglasnost (bez upućivanja prijedloga Vladi RH) proračunskim korisnicima državnog proračuna za preuzimanje obveza na teret državnog proračuna u sljedećim godinama, ako iznos ukupne obveze po ugovoru ne prelazi iznos utvrđen zakonom o izvršavanju državnog proračuna. Od kada je stupila na snagu takva odredba, u godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna taj iznos je 10.000.000 kuna.

³³ Narodne novine, brojevi 115/2016 i 101/2017

³⁴ Narodne novine, broj 96/2003

³⁵ Narodne novine, broj 87/2018

³⁶ Narodne novine, broj 136/2012



Predviđanje i kontrola buduće potrošnje jedan je od temeljnih instrumenata unapređenja procesa pripreme proračuna, ali i održavanja, odnosno smanjivanja razine javnih rashoda u predviđenom makroekonomskom okviru. Upravo stoga, izmjenama i dopunama Zakona o proračunu³⁷ iz 2015. godine primjena ovih odredbi proširena je i na one proračunske korisnike koji preuzimaju obveze po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje u sljedećim godinama, a iste financiraju iz namjenskih ili vlastitih prihoda, neovisno o izuzeću od obveze uplate istih u državni proračun.

S obzirom na visinu preuzetih obveza na temelju višegodišnjih ugovora, koje će se uz ispunjenje određenih uvjeta izvršiti na teret proračunskih sredstava narednih godina, u 2017. godini je podzakonskim aktom za proračune i proračunske korisnike uvedena obveza vođenja analitičkih knjigovodstvenih evidencija obveza po ovim ugovorima.

Kod davanja suglasnosti proračunskim korisnicima državnog proračuna za preuzimanje višegodišnjih obveza, Ministarstvo financija razmatra raspoloživost sredstava za preuzimanje budućih obveza i opravdanost namjene za koju se traži preuzimanje obveze i dobivanje suglasnosti. Radi jednoobraznog postupanja, a uzimajući u obzir da navedene suglasnosti daju i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave svojim proračunskim korisnicima, potrebno je propisati kriterije za davanje ovakvih suglasnosti.

Trenutno, suglasnost Vlade RH, odnosno ministra financija nije potrebna za obveze povezane sa zaduživanjem države i s upravljanjem državnim dugom te za obveze preuzete na temelju međunarodnih sporazuma i projekata financiranih iz sredstava EU. Međutim, kako sredstva EU fondova predstavljaju sve značajniji izvor financiranja, a time se povećava i dio potreban za sufinanciranje iz nacionalnih izvora, potrebno je uvesti bolju kontrolu i nad stvaranjem višegodišnjih ugovornih obveza koje proizlaze iz provođenja projekata financiranih iz ovih izvora, a na način koji neće usporiti njihovo ugovaranje i provođenje.

Ujednačavanje praćenja i bolja kontrola korištenja vlastitih i namjenskih prihoda

Prema odredbama Zakona o proračunu³⁸, namjenski prihodi i primici proračuna jesu: pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu države, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela. Zakonom o izvršavanju državnog proračuna, odnosno odlukom o izvršavanju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može se propisati izuzeće od obveze uplate tih prihoda u proračun.

Zakonom o proračunu vlastiti prihodi izdvojeni su iz namjenskih prihoda i definirani su kao prihodi koje proračunski korisnici ostvaruju od obavljanja poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, a ne financiraju se iz proračuna. Vlastite prihode korisnici koriste za podmirenje rashoda nastalih obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima temeljem kojih su prihodi i ostvareni, a ako se ostvare u iznosu većem od potrebnog za podmirenje navedenih rashoda, mogu se koristiti za

³⁷ Narodne novine, broj 15/2015

³⁸ Narodne novine, brojevi 87/2008, 136/2012 i 15/2015



podmirenje rashoda redovne djelatnosti. Također se zakonom o izvršavanju državnog proračuna, odnosno odlukom o izvršavanju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može propisati izuzeće od obveze uplate tih prihoda u proračun.

Od 2015. godine u državnom proračunu iskazuju se vlastiti i namjenski prihodi i primici svih proračunskih korisnika državnog proračuna, s tim da navedeni prihodi i primici dijela ustanova nisu dio novčanog tijeka sustava državne riznice. Te ustanove i nadalje na svojim računima ostvaruju ove prihode i sa svojih računa podmiruju obveze koje se financiraju iz navedenih izvora. Na osnovi mjesečnih izvještaja ustanova o korištenju vlastitih i namjenskih prihoda provode se evidencije u sustavu državne riznice. Polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna sadržava izvršenje rashoda ovih korisnika financiranih iz uključenih vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka.

Potrebno je detaljnije analizirati podatke o ostvarenju i korištenju namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda proračunskih korisnika izuzetih od uplate u državni proračun temeljem kojih se ti podaci evidentiraju u izvršenju državnog proračuna. U predmetnoj analizi potrebno je utvrditi ima li prostora za poboljšanja u postupku evidentiranja, a kako bi podaci u godišnjim izvještajima o izvršenju državnog proračuna bili jednoobrazno iskazani.

Godišnji zakoni o izvršavanju državnog proračuna daju mogućnost da nadležna ministarstva propišu mjerila i način korištenja vlastitih prihoda koje proračunski korisnici ostvaruju obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima (putem pravilnika ili napatka), ali uz suglasnost Ministarstva financija. Do sada su takve pravilnike donijeli Ministarstvo pravosuđa u 2016. i Ministarstvo zaštite okoliša i energetike u 2017. godini.

Važnost praćenja korištenja namjenskih i vlastitih prihoda koje ostvaruju proračunski korisnici iz nadležnosti pojedinih ministarstva, ali i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prepoznata je i u sustavu fiskalne odgovornosti. Tako je jedno od pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, a na temelju kojeg se daje Izjava o fiskalnoj odgovornosti, povezano s obvezom praćenja korištenja ovih prihoda od strane nadležnog ministarstva, odnosno nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Slijedom navedenoga, razmotrit će se uvođenje obveze ministarstvima i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za donošenje akata kojim će se formalno urediti ostvarivanje i korištenje namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda njihovih korisnika.



7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA

7.1. Unapređenje kvalitete ključnih dokumenata proračunskog procesa

U pripremi su izmjene Zakona o proračunu kojima se planira ojačati proračunsko planiranje, kontrola izvršavanja rashoda te unaprijediti fiskalna statistika u skladu s odredbama Direktive Vijeća 2011/85/EU o proračunskim zahtjevima prema državama članicama.

Smjernice ekonomske i fiskalne politike

Program konvergencije čini ključnu stratešku polaznicu za izradu smjernica ekonomske i fiskalne politike. Prema postojećem zakonodavnom okviru smjernice sadržavaju:

- ciljeve ekonomske politike za trogodišnje razdoblje;
- makroekonomski i fiskalni okvir s mogućim izmijenjenim okolnostima u odnosu na one definirane u programu konvergencije i
- visinu financijskog plana (limite) po razdjelima državnog proračuna za sljedeće trogodišnje razdoblje.

U samim smjernicama potrebno je dodatno pojasniti makroekonomski i fiskalni okvir koji bi trebao uključivati pretpostavke temeljem kojih se izrađuju makroekonomske projekcije, obrazloženje značajnih razlika između makroekonomskih i proračunskih projekcija i posljednje dostupnih projekcija EK, višegodišnje proračunske ciljeve iskazane pokazateljima manjka, odnosno viška općeg proračuna, javnog duga i visine prihoda i rashoda općeg proračuna, projekcije po vrstama prihoda i rashoda općeg proračuna na temelju fiskalnih učinaka nepromijenjenih zakona, drugih propisa i akata planiranja i opis predviđenih promjena u zakonima, drugim propisima i aktima planiranja s fiskalnim učinkom u srednjoročnom proračunskom razdoblju.

Uputa za izradu prijedloga državnog proračuna

Smjernice su osnova za izradu uputa za izradu prijedloga državnog proračuna. Ove upute namijenjene su proračunskim i izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna.

Zakonodavnim okvirom potrebno je propisati obvezu ministarstvima za sastavljanje detaljnije upute za proračunske i izvanproračunske korisnike iz njihove nadležnosti, u kojima, između ostaloga, dodjeljuju limite svojim proračunskim korisnicima, uključujući i treću razinu korisnika. Na temelju utvrđenih limita proračunski korisnici izrađuju prijedloge financijskih planova i dostavljaju ih nadležnom ministarstvu, koje potom sastavlja usklađeni prijedlog financijskog plana. Time će se postići bolja kvaliteta konsolidiranih financijskih planova ministarstva s velikim brojem proračunskih korisnika te osigurati nesmetan proces njihova izvršavanja.



Proračun

Proračun je najvažniji akt javnih financija. Do sada se sastojao isključivo od općeg i posebnog dijela, a za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadržavao je i plan razvojnih programa.

Zakonodavnim okvirom potrebno je dopuniti sadržaj proračuna na način da obrazloženje postaje njegov sastavni dio, kako na državnoj, tako i na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Na državnoj razini uobičajena je praksa izrada obrazloženja prihoda i rashoda, primitaka i izdataka proračuna, ali i aktivnosti i projekata proračunskih korisnika državnog proračuna. Na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave situacija se bitno razlikuje od jedinice do jedinice.

Uvođenjem srednjoročnog proračunskog planiranja te programskog planiranja u skladu s najboljom europskom praksom, naglasak se stavlja na rezultate koji se postižu provedbom programa, aktivnosti i projekata, umjesto na vrstu i visinu troškova, čime se zahtijeva preuzimanje odgovornosti korisnika za rezultate provedbe programa. Stoga obrazloženje postaje sve značajniji dio proračuna, odnosno financijskog plana. Uz navođenje obrazloženja kao sastavnog dijela proračuna, potrebno je propisati i njegov sadržaj.

Fiskalna statistika

U svrhu unaprjeđenja fiskalne statistike uspostaviti će se i učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja, posebno onih izvanproračunskih korisnika koji ulaze u sektor opće države prema metodologiji ESA 2010. Nadalje, Zakonom o proračunu će se propisati i obveza objave informacija o potencijalnim obvezama sa značajnim učinkom na proračun, kao i obveza definiranja sadržaja, vremenskog razdoblja te obuhvata i načina objave informacija o učincima poreznih rashoda na prihode. Isto tako, predviđeno je i da će se propisati način praćenja i objave fiskalnih podataka za opći proračun prema metodologiji ESA 2010.

7.2. Unaprjeđenje zakonodavnog okvira zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Temeljem postojećeg Zakona o proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može se dugoročno zadužiti samo za investiciju koja se financira iz njezina proračuna, a koju potvrdi njezino predstavničko tijelo, uz prethodno dobivenu suglasnost Vlade RH. Ukupna godišnja obveza jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja se dugoročno zadužuje uzimanjem kredita i davanjem jamstava/suglasnosti, ne smije prelaziti 20 posto ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje, umanjениh za prihode od pomoći i donacija te prihode ostvarene temeljem dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija.

U opseg mogućeg zaduživanja (od 20 posto) jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno u izračun ukupne godišnje obveze uključuje se:



1. iznos prosječnog godišnjeg anuiteta za novo zaduženje bilo za kredite, zajmove ili za obveze na osnovi izdanih vrijednosnih papira i danih jamstava,
2. iznos prosječnog godišnjeg anuiteta za suglasnosti dane:
 - pravnim osobama u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su u godišnjim financijskim izvještajima iskazale gubitak za godinu koja prethodi godini u kojoj se zadužuju,
 - pravnim osobama u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje se zadužuju u razdoblju od dvije godine od dana upisa u sudski registar, odnosno novoosnovane pravne osobe jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
 - ustanovi čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te
3. iznos prosječnoga godišnjeg anuiteta iz prethodnih godina za kredite, zajmove, obveze na osnovi vrijednosnih papira i danih zajmova te
4. dospjele obveze iz godina koje prethode godini u kojoj se zadužuju i to na dan podnošenja zahtjeva.

Kontrola fiskalnog ograničenja navedenih 20 posto ne odnosi se na projekte koji se sufinanciraju iz sredstava EU u kojima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sudjeluju. U navedenim slučajevima nije potrebna suglasnost Vlade RH za zaduženje. Stoga se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, za projekte koji se sufinanciraju iz sredstava EU, mogu zadužiti uz suglasnost ministra financija.

Budući da se značajno povećava udio zaduživanja za sufinanciranje projekata iz sredstava EU u odnosu na prihode pojedinih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, potrebno je preispitati navedene odredbe Zakona o proračunu, odnosno razmotriti uvođenja ograničenja u odnosu na prihode jedinice. Pri tome je potrebno voditi računa da novi mehanizmi ne uspore ugovaranje i provedbu projekata EU. Također je potrebno razmotriti status projekata energetske učinkovitosti.

S obzirom da odluke za zaduženje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi Vlada RH, potrebno je propisati situacije u kojima nije potrebno ponovo tražiti suglasnost Vlade RH ako se promjene uvjeti kredita ili zajma na način da su povoljniji za jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno na način da se smanjuje teret zaduženja za jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave.

7.3. Unapređenje fiskalnog okvira

U cilju ispunjavanja Preporuka Vijeća EU u okviru Europskog semestra, izrađen je nacrt novog Zakona o fiskalnoj odgovornosti, kojim se fiskalna pravila u potpunosti usklađuju s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu te jača neovisnost i proširuje nadležnost Povjerenstva za fiskalnu politiku (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo).



Ovim Zakonom propisuju se numerička fiskalna pravila, tj. pravilo strukturnog salda, pravilo rashoda te pravilo javnog duga. Zakon također propisuje i pravilo visine manjka za projekcije državnog proračuna. Novim Zakonom je definirana i obveza pridržavanja Preporuka Vijeća EU za vrijeme trajanja procedure prekomjernog proračunskog manjka, a u svrhu rješavanja stanja prekomjernog proračunskog manjka i javnog duga. Također, propisane su i procedure u slučaju da Vlada RH ili Povjerenstvo utvrde rizik značajnih odstupanja od fiskalnih pravila definiranih Zakonom.

Nadalje, ovim Zakonom nastavlja se s jačanjem neovisnosti Povjerenstva koje je definirano kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo. Kako bi se naglasila neovisnost Povjerenstva, Zakonom je propisano kako je predsjednik Povjerenstva profesionalac te se na njega na odgovarajući način primjenjuju opći propisi o radu. Povjerenstvo se sastoji od sedam članova iz redova znanstvenika i stručnih djelatnika iz područja javnih financija, makroekonomije, ekonomske politike i računovodstva. Također, predviđeno je da ima zaposlene državne službenike koji obavljaju stručne, administrativne i tehničke poslove. Na ovaj način Povjerenstvu se daje jača uloga supervizora nad primjenom Zakona o fiskalnoj odgovornosti, ali i nad provođenjem fiskalne politike države u cijelosti, sve s ciljem unapređenja sustava javnih financija.

7.4. Osiguranje strože provedbe preporuka državne revizije

Ova mjera uključuje prilagodbu zakonodavnog okvira vezano uz sankcioniranje nepostupanja po preporukama Državnog ureda za reviziju, a provodi se s ciljem povećanja održivosti javnog duga i jačanja upravljanja javnim financijama. Naime, kako je vidljivo u Izvješću o radu Državnog ureda za reviziju za 2017. godinu, čak 31,8 % naloga i preporuka koje je Državni ured za reviziju dao nije provedeno (u 2016. 27,9%, a u 2015. 29,2%). Ministarstvo financija je zajedno s Državnim uredom za reviziju razmatralo modele sankcioniranja za nepostupanje po nalogima i preporukama ovog Ureda. Kako su se uslijed višegodišnje primjene Zakona o Državnom uredu za reviziju uočili i određeni nedostaci odnosno prepoznata su moguća unapređenja, pristupilo se pripremi odgovarajućeg zakonodavnog rješenja. Njime će se uvesti sankcioniranje subjekata revizije i odgovornih osoba za neizvršavanje danih naloga i preporuka i nedostavljanje izvješća u propisanom roku; jasnije odrediti tko su subjekti revizije i što obuhvaća postupak revizije; produžiti rok za dostavu izvješća o obavljenoj reviziji godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna; uvesti mogućnost angažiranja posebnih stručnjaka kao vanjskih suradnika radi rješavanja specifičnih pitanja te detaljnije pojasniti obveze zaposlenika u Državnom uredu za reviziju.



PRILOZI

Prilog 1. Makroekonomski izgledi

	ESA kod	2017. (razina)	2017. (stopa promjene)	2018. (stopa promjene)	2019. (stopa promjene)	2020. (stopa promjene)	2021. (stopa promjene)
1. Realni BDP	B1*g	359.118	2,8	2,8	2,7	2,5	2,5
2. Nominalni BDP	B1*g	363.310	4,0	4,3	4,4	4,1	4,0
Komponente realnog BDP-a							
3. Izdaci za potrošnju kućanstava¹	P.3	207.432	3,6	2,9	2,8	2,6	2,5
4. Izdaci za potrošnju države	P.3	70.234	2,0	2,2	2,2	1,8	1,5
5. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	71.883	3,4	6,7	6,3	5,6	5,2
6. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti (% BDP-a)	P.52 + P.53	2.400	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0
7. Izvoz dobara i usluga	P.6	181.638	6,1	5,3	5,2	4,9	4,7
- od čega: dobra	P.61	86.089	8,7	7,3	7,1	6,4	6,1
- od čega: usluge	P.62	95.549	3,8	3,6	3,5	3,5	3,4
8. Uvoz dobara i usluga	P.7	174.469	8,1	7,4	6,8	6,0	5,7
- od čega: dobra	P.71	144.486	7,5	7,0	6,7	6,0	5,7
- od čega: usluge	P.72	29.983	11,2	9,1	7,4	6,1	5,7
Doprinos realnom rastu BDP-a							
9. Finalna domaća potražnja		349.548	3,1	3,5	3,3	3,0	2,9
10. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti	P.52 + P.53	2.400	0,4	0,1	0,1	0,0	0,1
11. Vanjski saldo dobara i usluga	B.11	7.170	-0,8	-0,9	-0,8	-0,6	-0,5

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

¹ Uključujući potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 2. Kretanje cijena

	2017. (stopa promjene)	2018. (stopa promjene)	2019. (stopa promjene)	2020. (stopa promjene)	2020. (stopa promjene)
1. Deflator BDP-a	1,2	1,6	1,6	1,5	1,5
2. Deflator potrošnje kućanstava¹	1,0	1,3	1,2	1,4	1,5
3. Indeks potrošačkih cijena²	1,1	1,4	1,4	1,5	1,6
4. Deflator državne potrošnje	1,8	2,7	2,2	1,6	1,4
5. Deflator investicija	0,4	1,5	1,7	1,8	1,7
6. Deflator izvoznih cijena (dobra i usluge)	2,5	2,0	1,9	1,8	1,7
- od čega: dobra	1,2	1,0	1,8	1,7	1,6
- od čega: usluge	3,7	3,0	2,0	1,8	1,8
7. Deflator uvoznih cijena (dobra i usluge)	2,2	2,1	1,7	1,7	1,7
- od čega: dobra	2,5	2,1	1,7	1,7	1,7
- od čega: usluge	0,8	1,6	1,6	1,7	1,8

¹ Uključujući potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

² Inflacija je mjerena indeksom potrošačkih cijena.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 3. Kretanja na tržištu rada

	ESA kod	2017. (razina)	2017. (stopa promjene)	2018. (stopa promjene)	2019. (stopa promjene)	2020. (stopa promjene)	2021. (stopa promjene)
1. Zaposlenost, broj zaposlenih¹		1.634	2,2	1,8	1,6	1,4	1,3
- od čega: zaposlenici		1.424	4,0	2,4	1,6	1,3	1,2
- od čega: samozaposleni		210	-8,7	-2,3	1,2	2,1	2,1
2. Zaposlenost, radni sati		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
3. Stopa nezaposlenosti (%)²			11,2	10,0	9,1	8,2	7,3
4. Produktivnost rada, broj zaposlenih³			0,6	1,0	1,1	1,1	1,1
5. Produktivnost rada, radni sati		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
6. Jedinični trošak rada			-1,7	1,6	1,4	1,4	1,3
7. Naknade zaposlenicima⁴	D.1	165.446	2,9	5,1	4,2	3,8	3,7
8. Naknada po zaposleniku⁵		9.682	-1,1	2,6	2,5	2,4	2,4

¹ Domaći koncept definicije nacionalnih računa.

² Prema metodologiji Međunarodne organizacije rada.

³ Realni BDP u stalnim cijenama, u cijenama prethodne godine (2010.=100), po zaposlenom.

⁴ Podatak za razinu 2017. godine je u milijunima HRK.

⁵ Podatak za razinu 2017. godine je prosječna mjesečna naknada po zaposleniku u HRK.

Izvor: DZS, Eurostat, MFIN

Prilog 4. Saldo pojedinih sektora

	ESA kod	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)
1. Neto pozajmljivanje/zaduživanje prema ostatku svijeta	B.9	4,3	4,1	3,1	2,3	1,5
<i>od čega:</i>						
- Saldo dobara i usluga		2,3	1,3	0,6	0,1	-0,4
- Saldo primarnih i sekundarnih dohodaka		1,6	1,5	1,2	0,9	0,7
- Kapitalni račun		0,5	1,2	1,3	1,3	1,2
2. Neto pozajmljivanje/zaduživanje privatnog sektora	B.9	2,9	4,7	3,5	2,4	1,0
3. Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države	EDP B.9	0,8	-0,5	-0,4	0,0	0,5
4. Statistička diskrepancija		0,7	0,0	0,0	0,0	0,0

Napomena: Projekcije sekundarnog dohotka i kapitalnog računa planirane su konzervativnije u odnosu na fiskalne projekcije iz ovog dokumenta.

Izvor: HNB, MFIN



Prilog 5. Proračun opće države

	ESA kod	2017. (razina, mlrd HRK)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)
Neto pozajmljivanje/zaduživanje(EDP B.9) po sektorima							
1. Opća država	S.13	2,8	0,8	-0,5	-0,4	0,0	0,5
2. Središnja država	S.1311	2,5	0,7	-0,7	-0,4	-0,1	0,4
3. Vlasti država	S.1312	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. Lokalna država	S.1313	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
5. Fondovi soc. osiguranja	S.1314	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Opća država (S13)							
6. Ukupni prihodi	TR	167,2	46,0	46,0	45,2	45,1	44,6
7. Ukupni rashodi	TE ¹	164,4	45,3	46,5	45,6	45,1	44,1
8. Neto pozajmljivanje/zaduživanje	EDP B.9	2,8	0,8	-0,5	-0,4	0,0	0,5
9. Rashodi za kamate	EDP D.41	9,8	2,7	2,5	2,1	1,5	1,4
10. Primarni saldo ²		12,5	3,4	2,0	1,7	1,5	1,9
11. Jednokratne i ostale privremene mjere ³		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Odabrane stavke prihoda							
12. Ukupni porezi (12=12a+12b+12c)		94,6	26,0	26,0	25,3	25,2	25,1
12a. Porezi na proizvodnju i uvoz	D.2	71,6	19,7	19,8	19,1	19,1	19,0
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D.5	23,0	6,3	6,2	6,2	6,1	6,1
12c. Porezi na kapital	D.91	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Socijalni doprinosi	D.61	43,3	11,9	12,0	12,0	12,0	11,9
14. Prihodi od imovine	D.4	4,5	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9
15. Ostalo ⁴		24,8	6,8	6,9	6,9	6,9	6,7
16=6. Ukupni prihodi	TR	167,2	46,0	46,0	45,2	45,1	44,6
p.m.: Porezno opterećenje (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) ⁵		137,9	38,0	38,0	37,3	37,2	37,0
Odabrane stavke rashoda							
17. Naknade zaposlenima + intermedijarna potrošnja	D.1+P.2	70,2	19,3	19,4	19,4	19,2	18,9
17a. Naknade zaposlenima	D.1	41,4	11,4	11,5	11,4	11,3	11,1
17b. Intermedijarna potrošnja	P.2	28,8	7,9	7,9	7,9	7,9	7,8
18. Socijalna plaćanja (18=18a+18b) od čega Naknade nezaposlenima ⁶		57,2	15,7	15,6	15,5	15,3	15,1
18a. Socijalne naknade u naravi	D632	8,4	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3
18b. Socijalne naknade osim u naravi	D.62	48,8	13,4	13,4	13,3	13,1	12,8
19=9. Kamate	EDP D.41	9,8	2,7	2,5	2,1	1,5	1,4
20. Subvencije	D.3	6,2	1,7	2,0	1,8	1,7	1,6
21. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	9,8	2,7	3,5	3,5	3,7	3,6
22. Kapitalni transferi	D.9	4,8	1,3	1,6	1,6	1,8	1,8
23. Ostalo ⁷		6,4	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8
24=7. Ukupni rashodi	TE ¹	164,4	45,3	46,5	45,6	45,1	44,1
p.m.: Državna potrošnja (nominalno)	P.3	71,3	19,6	19,7	19,7	19,6	19,3

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 6. Projekcije bez promjena politike

	2017. (razina, mlrd HRK)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)
1. Ukupni prihodi uz nepromjenjenu politiku	167,2	46,0	46,3	46,0	45,8	45,4
2. Ukupni rashodi uz nepromjenjenu politiku	164,4	45,3	46,5	45,6	45,1	44,1

Izvor: DZS, MFIN



Prilog 7. Iznosi koji trebaju biti izuzeti iz ciljane vrijednosti rashoda

	2017. (razina, mlrd HRK)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)
1. Rashodi za programe EU koji su u potpunosti pokriveni s prihodima iz fondova EU-a	2,5	0,7	1,9	2,0	2,3	2,1
1.a Of toga rashodi za investicije koji su u potpunosti pokriveni s prihodima iz EU fondova	1,3	0,4	1,1	1,1	1,2	1,1
2. Ciklički rashodi za naknade nezaposlenima	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
3. Učinak diskrecijskih mjera na strani prihoda	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. Povećanje prihoda regulirano zakonima	0,2	0,1	0,0	n.a.	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 8. Rashodi opće države prema funkcijskoj klasifikaciji

	Stavka COFOG-a	2016. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)
1. Opće javne usluge	1	8,8	n.a.
2. Obrana	2	1,2	n.a.
3. Javni red i sigurnost	3	2,3	n.a.
4. Ekonomski poslovi	4	5,3	n.a.
5. Zaštita okoliša	5	0,6	n.a.
6. Usluge unapređenja stanovanja i zajednice	6	1,1	n.a.
7. Zdravstvo	7	6,5	n.a.
8. Rekreacija, kultura i religija	8	1,8	n.a.
9. Obrazovanje	9	4,8	n.a.
10. Socijalna zaštita	10	14,7	n.a.
11. Ukupni rashodi (=stavka 7=23 u Tablici 2)	TE	47,2	44,1

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 9. Dug opće države

	ESA kod	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)
1. Razina ukupnog duga¹		78,0	75,1	72,1	69,1	65,9
2. Promjena ukupnog duga		-2,7	-2,9	-3,0	-3,0	-3,2
Doprinosi promjeni ukupnog duga						
3. Primarna bilanca²		3,4	2,0	1,7	1,5	1,9
4. Rashodi za kamate³	EDP D.41	2,7	2,5	2,1	1,5	1,4
5. Usklađivanje stanja i tijeka		-1,9	-3,4	-3,3	-3,1	-2,6
<i>od čega:</i>						
- Razlike obračunskog i novčanog principa ⁴						
- Neto akumulacija financijske imovine ⁵		0,4	0,3	0,3	0,2	0,0
<i>od čega:</i>						
- Privatizacijski prihodi		0,1	0,3	0,3	0,2	0,0
- Efekti promjene vrijednosti i ostali ⁶ *		0,3				
p.m.: Implicitna kamatna stopa na dug⁷		3,5	3,3	2,9	2,2	2,1
Ostale relevantne varijable						
6. Likvidna financijska imovina ⁸						
7. Neto financijski dug (7=1-6)		78,0	75,1	72,1	69,1	65,9
8. Amortizacija duga (postojeće obveznice) od kraja prethodne godine		5,0	3,1	4,6	4,7	3,3
9. Postotak duga denominiran u stranoj valuti		75,4				
10. Prosječno dospijeće		-	-	-	-	-

*Promjena u stanju depozita

Izvor: HNB, DZS, MFIN



Prilog 10. Ciklička kretanja

	ESA kod	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)
1. Realni rast BDP-a (%)		2,8	2,8	2,7	2,5	2,5
2. Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države	EDP B.9	0,8	-0,5	-0,4	0,0	0,5
3. Rashodi za kamate	EDP D.41	2,7	2,5	2,1	1,5	1,4
4. Jednokratne i druge privremene mjere¹						
Od čega:						
na prihodnoj strani: opća država						
Na rashodnoj strani: opća država						
5. Potencijalni rast BDP-a (%)		1,2	1,8	2,1	2,1	2,1
doprinosi:						
- rad		0,0	0,2	0,4	0,3	0,2
- kapital		0,7	0,8	1,0	1,1	1,2
- ukupna proizvodnost faktora		0,6	0,7	0,7	0,8	0,8
6. Jaz domaćeg proizvoda		-0,4	0,6	1,2	1,6	1,9
7. Ciklička komponenta proračuna		-0,2	0,3	0,6	0,8	0,9
8. Ciklički prilagođen saldo (2 - 7)		0,9	-0,8	-0,9	-0,8	-0,4
9. Ciklički prilagođen primarni saldo (8 + 3)		3,6	1,7	1,1	0,7	1,0
10. Strukturni saldo (8 - 4)		0,9	-0,8	-0,9	-0,8	-0,4

¹ Pozitivan predznak označava jednokratnu mjeru koja smanjuje manjak.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 11. Odstupanje od prethodnog programa

	ESA kod	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
Realni rast BDP-a (%)						
Prethodni program		3,2	2,8	2,6	2,5	n.a.
Tekući program		2,8	2,8	2,7	2,5	2,5
Razlika		-0,4	0,0	0,2	0,1	n.a.
Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države (% BDP-a)	EDP B.9					
Prethodni program		-1,3	-0,8	-0,3	0,5	n.a.
Tekući program		0,8	-0,5	-0,4	0,0	0,5
Razlika		2,1	0,3	-0,1	-0,5	n.a.
Bruto javni dug (% BDP-a)						
Prethodni program		81,2	78,4	75,4	72,1	n.a.
Tekući program		78,0	75,1	72,1	69,1	65,9
Razlika		-3,2	-3,3	-3,3	-3,0	n.a.

Izvor: DZS, MFIN



Prilog 12. Dugoročna održivost javnih financija

	2016. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2030. (% BDP-a)	2040. (% BDP-a)	2050. (% BDP-a)	2060. (% BDP-a)	2070. (% BDP-a)
Ukupni rashodi							
Od čega: Starosni rashodi							
Rashodi za mirovine	10,6	10,4	10,0	8,3	7,4	7,0	6,8
Mirovine na temelju socijalnog osiguranja							
Starosne i prijevremene mirovine	6,9	6,9	6,9	5,6	5,1	4,9	4,8
Ostala mirovinska primanja (invalidska, mirovine nadživjelih)	3,7	3,5	3,1	2,7	2,3	2,2	2,0
Radničke mirovine (ukoliko su sadržane u općoj državi)							
Zdravstvo	5,2	5,4	5,5	5,7	5,8	5,9	5,9
Dugoročna zdravstvena zaštita (ranije bilo uključeno u Zdravstvo)	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2
Rashodi za obrazovanje	3,7	3,5	3,3	3,1	3,0	3,1	3,2
Ostali starosni rashodi							
Rashodi za kamate							
Ukupni prihodi							
od čega: prihod od imovine							
od čega: od doprinosa za mirovine (ili socijalnih doprinosa)	5,8	5,8	5,6	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]	1,5	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Rashodi za mirovine plaćeni iz obveznog privatnog stupa mirovinskog sustava [3]	0,0	0,0	0,3	0,8	1,2	1,4	1,6
Pretpostavke							
Stopa rasta produktivnosti rada	0,9	1,5	1,1	1,8	2,1	1,8	1,5
Stopa rasta realnog BDP-a	1,1	1,0	1,0	1,6	1,6	1,2	1,0
Stope participacije muškaraca (između 15 i 64 godine)	70,3	71,5	71,8	73,0	73,4	73,2	73,2
Stope participacije žena (između 15 i 64 godine)	61,1	63,0	65,6	67,4	67,9	67,9	67,8
Ukupne stope participacije (između 15 i 64 godine)	65,7	67,2	68,8	70,2	70,7	70,6	70,6
Stopa nezaposlenosti (između 15 i 64 godine)	13,2	11,6	11,7	9,8	7,9	7,9	7,9
Omjer populacije sa 65 i više godina i ukupne populacije	19,4	21,1	24,8	26,9	29,1	30,3	31,2

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, HZZO, AWG

Prilog 13. Potencijalne obveze

	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)
Državna jamstva	2,7	n.a.
<i>Od čega: povezano s financijskim sektorom</i>	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 14. Osnovne pretpostavke

	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
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)	1,13	1,23	1,23	1,23	1,23
Nominalni efektivni devizni tečaj, % promjena (za zemlje izvan eurozone ili ERM II)	-1,8	-1,2	0,0	0,0	0,0
Devizni tečaj prema EUR (godišnji prosjek)	7,46	7,43	7,43	7,43	7,43
Rast svjetskog BDP-a	3,8	3,9	3,9	3,8	3,8
Rast BDP-a EU	2,4	2,3	2,0	n.a.	n.a.
Rast relevantnih inozemnih tržišta	6,2	6,2	5,1	4,5	4,2
Obujam svjetskog uvoza	4,8	5,4	4,9	4,5	4,0
Cijene nafte (USD po barelu)¹	54,4	66,5	62,8	60,0	63,0

¹ Brent

Izvor: EK, MMF, EIU, MFIN

