REPUBLIKA HRVATSKA

MINISTARSTVO FINANCIJA

SMJERNICE EKONOMSKE I FISKALNE POLITIKE ZA RAZDOBLJE 2012. – 2014.

Zagreb, srpanj 2011.

SADRŽAJ

1. UVOD I SAŽETAK 3

2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA U SREDNJOROČNOM RAZDOBLJU 5

2.1. Međunarodno makroekonomsko okruženje 5

2.2. Makroekonomsko okruženje u Hrvatskoj u 2010. i 2011. godini 7

2.3. Makroekonomske projekcije za razdoblje 2012. – 2014..... 9

2.4. Rizici ostvarenja projekcija 12

3. FISKALNA POLITIKA U SREDNJOROČNOM RAZDOBLJU 14

3.1. Republika Hrvatska i međunarodno fiskalno okruženje 14

3.2. Fiskalna politika u 2010. i 2011. godini 17

3.3. Kretanje proračunskih agregata u razdoblju 2012. – 2014..... 18

1. UVOD I SAŽETAK

Uvjeti u kojima se oblikuje fiskalna politika za nadolazeće srednjoročje određeni su posljedicama krize kako na domaće gospodarstvo tako i na ekonomsko okruženje, a koji nameću potrebu daljnjeg stabilizacijskog djelovanja fiskalne politike uz istovremeno očuvanje socijalne pravednosti, zaštite najugroženijih slojeva stanovništva isto kao i aktivnog doprinosa povećanju konkurentnosti gospodarstva i ubrzanju njegova oporavka i rasta.

Nedavno zaključivanje pregovora o punopravnom članstvu u EU stavlja Hrvatsku u novi gospodarski kontekst i otvara novi prostor za ubrzavanje rasta hrvatskog gospodarstva. Za fiskalnu politiku to znači dodatan poticaj za jačanje stabilnosti javnih financija uz istovremeno akomodiranje kako troškova članstva tako i primitaka koje će Hrvatska realizirati iz europskog proračuna.

Fiskalna politika za nadolazeće razdoblje se formira u kontekstu oporavka domaćeg gospodarstva isto kao i gospodarstava Europske unije, ali i neizvjesnosti koje po taj oporavak proizlaze iz krize eurozone i načina na koji će ta kriza biti razriješena. Upravo su brzina širenja fiskalnih neravnoteža, koja je tijekom krize zabilježena u svim državama EU, isto kao i kriza u eurozoni u središte interesa rejting agencija, financijskih tržišta i investitora doveli fiskalnu politiku i fiskalne neravnoteže. Iako se Hrvatska u tom razdoblju visinom fiskalnog deficita zadržala ispod EU prosjeka, objektivno ekonomsko okruženje ukazuje na nužnost jačanja stabilnosti hrvatskih javnih financija i nužnost snižavanja fiskalnog deficita u nadolazećem razdoblju. To istovremeno znači da se u nadolazećim godinama učinci gospodarskog oporavka ne mogu, kao što je bio slučaj u pretkriznom razdoblju, preliti na rast rashoda te povratak na trendove rasta rashoda iz pretkriznog razdoblja nije moguć. Naime, fiskalni prostor koji se otvara kroz gospodarski oporavak i rast mora biti iskorišten za zatvaranje fiskalnih neravnoteža dok se prostor za realnu potrebu porasta pojedinih kategorija rashoda i očuvanje socijalne pravednosti treba tražiti prvenstveno u samoj njihovoj strukturi, odnosno prostor je potrebno osigurati kroz veću efikasnost rashodne strane proračuna što se očekuje postići provođenjem ključnih strukturnih reformi. Ove su ekonomske činjenice i okolnosti u zakonodavnom smislu poduprte Zakonom o fiskalnoj odgovornosti koji zahtijeva snižavanje udjela ukupnih rashoda u BDP-u za jedan postotni bod sve dok se ne postigne primarni suficit, tj. sve dok visina ukupnog deficita ne postane manja od iznosa plaćenih kamata.

Sukladno tome, temeljni cilj fiskalne politike u nadolazećem srednjoročnom razdoblju je smanjivanje proračunskih neravnoteža kroz snižavanje udjela proračunskih rashoda u BDP-u, smanjivanje deficita te zaustavljanje rasta i otpočinjanje postupnog smanjivanja udjela javnog duga u BDP-u. Ovakvi ciljevi fiskalne politike proizlaze iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti, ali i objektivnih ekonomskih i financijskih okolnosti u domaćem i međunarodnom okruženju koje zahtijevaju jačanje kredibilnosti i održivosti javnih financija . Ovakvim smjerom fiskalne politike osnažit će se investicijski rejting Republike Hrvatske i stvoriti uvjeti za njegovo poboljšanje. Istovremeno, provođenje ovako definiranih ciljeva fiskalne politike znači da bi ona u nadolazećem razdoblju trebala biti protociklična tj. paralelno s oporavkom gospodarstva smanjivati fiskalni impuls koji se daje kroz deficit, što je smjer i način vođenja fiskalne politike primjeren razvijenoj državi članici Europske unije.

Nesporna je činjenica da fiskalna politika treba dati svoj doprinos ubrzavanju gospodarskog oporavka i jačanju sposobnosti privatnog sektora za rast i zapošljavanje. Međutim, način na

koji će to fiskalna politika činiti u nadolazećem razdoblju nije više pretkrizni model u kojem je država rast generirala visokom potrošnjom i opsežnim javnim investicijama, što je, između ostalog, rezultiralo u nemogućnosti njezine snažne reakcije u trenutku nastupanja krize. Potpora konkurentnosti i rastu gospodarstva doći će od smanjivanja troškova države, smanjivanja njezina pritiska na financijsko tržište i kamatne stope uz istovremeno veću učinkovitost njezinih institucija.

Projekcije u okviru ovih Smjernica izrađene su u razdoblju koje prethodi parlamentarnim izborima. U tom smislu, projekcije prihoda su izrađene temeljem postojeće strukture poreznoga sustava uzimajući u obzir učinke pristupanja i punopravnog članstva Republike Hrvatske u Europskoj uniji dok su projekcije rashoda načinjene slijedom pravila definiranih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti.

Sukladno gospodarskim okolnostima i Zakonu o fiskalnoj odgovornosti očekivani deficit državnog proračuna se s 4,3% BDP-a u 2011. snižava u 2012. na razinu od 3,4%, u 2013. na 2,3% BDP-a te u 2014. na razinu od 1,6% BDP-a. Sveukupno na razini konsolidirane opće države deficit se s ovogodišnjih 4,9% BDP-a snižava na 3,8% BDP-a u idućoj godini, 2,6% BDP-a u 2013. te 1,8% BDP-a u 2014. godini.

Provedba Zakona o fiskalnoj odgovornosti prati se prema kalkulaciji deficita koji je sukladan standardu EU odnosno ESA 95 metodologiji. U izračun deficita prema ESA 95 standardu uključuju se plaćanja po protestiranim jamstvima, isto kao i isplate po dugu umirovljenicima. Sukladno tome deficit prema ESA 95 standardu će se smanjiti s ovogodišnjih 5,4 % BDP-a na 4,1% BDP-a u idućoj godini, 2,7% BDP-a u 2013. te 1,8% BDP-a u 2014. godini. Isplata duga umirovljenicima prestaje 2013. godine zbog čega se deficit po ESA metodologiiji u 2014. izjednačuje s obračunom deficita po hrvatskom računskom planu.

Opisano kretanje deficita znači da se u 2013. godini postiže primarni suficit od 0,2% BDP-a čime se omogućava zaokret u kretanju javnog duga i otpočinje postupno smanjivanje njegova udjela u BDP-u. Smanjivanje deficita u nadolazećem srednjoročnom razdoblju znači i smanjivanje potreba za financiranjem s obzirom da su ukupne potrebe za financiranjem određene kao zbroj otplata koje dospijevaju u pojedinoj godini i visine deficita u toj godini. Dodatno, s ciljem stabilizacije javnoga duga i smanjivanja potrebe za zaduživanjem u idućem se razdoblju planira i financiranje deficita iz nedužničkih instrumenata tj. od prodaje dionica, udjela i državne imovine čime će se, osim umanjivanja potreba za zaduživanjem, osigurati i doprinos učinkovitom funkcioniranju i konkurentnosti gospodarstva.

2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA U SREDNJOROČNOM RAZDOBLJU

2.1. Međunarodno makroekonomsko okruženje

Nakon pada ekonomske aktivnosti tijekom 2009, gospodarstva EU su se u 2010. počela oporavljati. Gospodarski oporavak predvođen Njemačkom je ipak ostao neujednačen te je stopa rasta EU gospodarstva u 2010. iznosila 1,8%. Najveći doprinos rastu gospodarske aktivnosti na razini cijele Europske unije došao je od obnavljanja zaliha uz podjednak doprinos domaće i inozemne potražnje dok je gospodarskom rastu eurozone najviše doprinijela inozemna potražnja. Očekuje se da će u 2011. godini gospodarstva Europske unije rasti istim intenzitetom kao i u 2010. godini dok bi realni rast BDP-a eurozone trebao usporiti na 1,6%. U 2012. godini se očekuje ubrzanje realnog rasta BDP-a na 1,9% u Europskoj uniji te 1,8% u eurozoni.

Tablica 1: Međunarodno okruženje – makroekonomski pokazatelji

	2009.	2010.	Projekcija 2011.	Projekcija 2012.
Realni rast bruto domaćeg proizvoda				
Svijet	-0,6	4,9	4,0	4,1
Europska unija	-4,2	1,8	1,8	1,9
Italija	-5,2	1,3	1,0	1,3
Njemačka	-4,7	3,6	2,6	1,9
Slovenija	-8,1	1,2	1,9	2,5
Eurozona	-4,1	1,8	1,6	1,8
Indeks potrošačkih cijena, godišnja promjena				
Europska unija	1,0	2,1	3,0	2,0
Eurozona	0,3	1,6	2,6	1,8
Rast cijena nafte, %	-37,1	29,5	46,4	-0,2

Izvor: Europska komisija: Economic Forecast, Spring 2011

U 2010. godini zabilježeno je ubrzanje inflacije na 2,1% u Europskoj uniji te na 1,6% u eurozoni što je rezultat povećanja cijena sirovina, u prvom redu cijena nafte i poljoprivrednih sirovina, ali i povećanja administrativnih cijena, indirektnih poreza te uvoznih cijena. Očekuje se daljnje povećanje inflacije na 3,0% u Europskoj uniji te 2,6% u eurozoni tijekom 2011. godine. Navedeno povećanje inflacije se očekuje zbog rasta cijena nafte čiji efekti će djelomično biti poništeni slabim gospodarskim rastom te niskim rastom plaća i jediničnog troška rada. Tijekom 2012. godine se očekuje zaustavljanje rasta cijena nafte te posljedično usporavanje inflacije na 2,0% u Europskoj uniji te 1,8% u eurozoni.

S obzirom da Republika Hrvatska ostvaruje preko 60% svoje robne razmjene sa zemljama Europske unije, prognoze gospodarskih kretanja u Europskoj uniji imaju značajan utjecaj na očekivanja o gospodarskim kretanjima u Hrvatskoj. Uz robnu razmjenu, gospodarska kretanja u Europskoj uniji utječu na hrvatsko gospodarstvo i preko turizma, obzirom da preko 80% dolazaka i noćenja stranih turista čine turisti iz zemalja Europske unije. U tom smislu, formiranje očekivanja o gospodarskim kretanjima u Hrvatskoj značajno ovisi o situaciji u Njemačkoj, Italiji i Sloveniji s kojima je Hrvatska najintenzivnije gospodarski povezana.

Nakon dvije uzastopne godine pada gospodarske aktivnosti, u 2010. godini Italija je zabilježila realni rast BDP-a od 1,3% pri čemu je najveći poticaj rastu došao od strane domaće

potražnje. U nadolazećem dvogodišnjem razdoblju očekuje se realni rast BDP-a od 1,0% u 2011. te 1,3% u 2012. godini. Očekuje se da će domaća potražnja i dalje davati najveći doprinos gospodarskom rastu, no očekuje se i pozitivan doprinos neto izvoza uslijed značajnog oporavka izvoznog sektora. Visok rast cijena sirovina odrazit će se na povećanje inflacije na 2,6% u 2011. godini, nakon čega se očekuje smanjenje na 1,9% u 2012. godini. Iako se u Italiji očekuje gospodarski rast, postoje i izraženi rizici vezani uz recentna kretanja na financijskim tržištima što za Hrvatsku može biti izuzetno značajno. To se može vidjeti na primjeru Grčke, čija kriza iako samo neizravno kroz financijska tržišta, ima značajne implikacije za Hrvatsku. Materijaliziranje rizika u Italiji imalo bi znatno veći utjecaj na Hrvatsku s obzirom na povezanost Hrvatske i Italije uslijed trgovinske i izravne financijske povezanosti.

Slovensko gospodarstvo je zabilježilo realni rast BDP-a od 1,2% u 2010. godini nakon snažne kontrakcije gospodarske aktivnosti u 2009. godini. Navedeni gospodarski rast je u najvećem dijelu bio rezultat obnavljanja zaliha te pozitivnog doprinosa neto izvoza. Tijekom projekcijskog razdoblja se očekuje jačanje gospodarskog oporavka uz realni rast BDP-a od 1,9% u 2011. te 2,5% u 2012. godini. U 2011. godini se očekuje najveći doprinos realnom rastu BDP-a od neto izvoza dok će u 2012. godini najveći doprinos rastu dati domaća potražnja uz očekivano pozitivan doprinos neto izvoza. Očekuje se povećanje inflacije na 2,6% u 2011. te njezino smanjenje na 2,1% u 2012. godini. Relativno niži očekivani rast investicija u odnosu na period prije krize te potreba za refinanciranjem velikog dijela sredstava domaćih banaka predstavljaju negativni rizik za projekcije slovenskog gospodarstva.

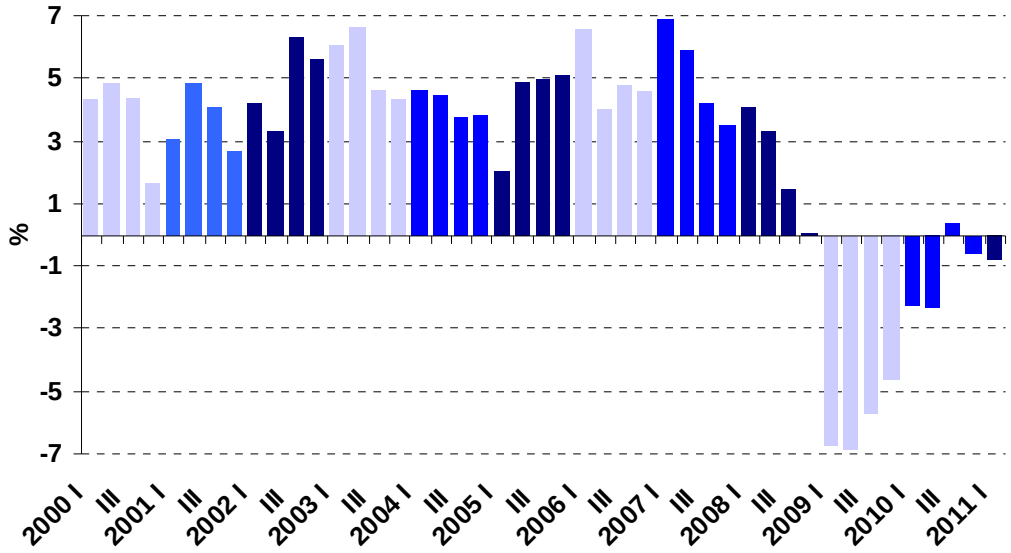
U 2010. godini došlo je do snažnog oporavka njemačkog gospodarstva koje je zabilježilo realni rast BDP-a od 3,6%. Najveći doprinos gospodarskom rastu dala je domaća potražnja, a značajan pozitivan doprinos došao je i od strane neto izvoza. U 2011. godini očekuje se usporavanje realnog rasta BDP-a na 2,6% te daljnje usporavanje u 2012. godini na 1,9%. Očekuje se da će glavni pokretač gospodarskog rasta u tom razdoblju biti domaća potražnja uz blago pozitivan doprinos neto izvoza u 2011. godini te njegov neutralan doprinos u 2012. godini. Projekcije inflacije pokazuju njeno ubrzanje na 2,6% u 2011. te usporavanje na 2,0% u 2012. godini. Osnovni negativni rizik projekcije odnosi se na viši rast cijena sirovina što bi se moglo odraziti na gospodarski rast kroz smanjenje potrošačkog optimizma i negativni utjecaj na robnu razmjenu.

Dinamika oporavka europskih gospodarstava nalazi se naravno pod snažnim utjecajem krize u euro zoni, te nestabilnosti i nesigurnosti na ukupnom financijskom tržištu čemu osim zbivanja u eurozoni pridonosi i relativno spor oporavak u SAD isto kao i fiskalni problemi u SAD. Kriza u eurozoni, neposredno uzrokovana dužničkom krizom u Grčkoj, je u fokus interesa rejting agencija, financijskih analitičara i iznad svega investitora postavila kredibilnost i održivost fiskalne politike. U zoni nesigurnosti našle su se stoga i države kao Portugal, Španjolska i Italija suočene s rastom prinosa na svoje dužničke vrijednosne papire i snažnim pritiscima ka snižavanju fiskalnih deficita. Oporavak europskog gospodarstva ima nesumnjivo pozitivne učinke na Hrvatsku kroz vanjskotrgovinske tokove. Međutim, nesigurnost na europskom i svjetskom financijskom tržištu, s jedne strane ugrožava održivost tog oporavka, dok s druge strane, daje jasan signal o nužnosti fiskalne prilagodbe u Hrvatskoj kako bi se ojačala kredibilnost i održivost fiskalne politike, zadržalo povjerenje financijskih tržišta i spriječilo daljnje prelijevanje krize i na Hrvatsku.

2.2. Makroekonomsko okruženje u Hrvatskoj u 2010. i 2011. godini

Nakon efekata svjetske financijske i gospodarske krize koji su se na hrvatsko gospodarstvo u najvećem dijelu odrazili tijekom 2009. godine, u 2010. godini došlo je do znatnog ublažavanja negativnih kretanja. Unatoč gospodarskoj krizi, sačuvana je makroekonomska stabilnost te stabilnost financijskog sektora. Pad realnog bruto domaćeg proizvoda je usporen sa 6,0% u 2009. na 1,2% u 2010. godini. Tromjesečna dinamika u 2010. godini ukazuje na najveći realni međugodišnji pad BDP-a u prvom i drugom tromjesečju, blagi rast u trećem te ponovni pad u posljednjem tromjesečju. U prvom tromjesečju 2011. godine, zabilježen je realni međugodišnji pad BDP-a od 0,8% dok se za cijelu 2011. godinu očekuje realni rast BDP-a od 1,5%.

Grafikon 1: Realni rast BDP-a Republike Hrvatske



Izvor: DZS

Promatrajući cijelu 2010. godinu, sve komponente BDP-a, izuzev izvoza roba i usluga koji je povećan 6,0%, zabilježile su realna smanjenja na međugodišnjoj razini. Tako je najveće realno međugodišnje smanjenje zabilježeno kod investicija u fiksni kapital, koje su u odnosu na 2009. godinu smanjene 11,3%, a slijede uvoz roba i usluga sa smanjenjem od 1,3%, osobna potrošnja je smanjena 0,9%, a državna potrošnja 0,8%. U prvom tromjesečju 2011. godine, bruto domaći proizvod zabilježio je realni međugodišnji pad od 0,8%. Sve komponente s rashodne strane bruto domaćeg proizvoda zabilježile su realno međugodišnje smanjenje u prvom tromjesečju 2011. godine. Najveći realni pad zabilježen je kod komponente izvoza roba i usluga, slijede investicije u fiksni kapital te uvoz roba i usluga. Najmanje međugodišnje realno smanjenje u prvom tromjesečju zabilježeno je kod državne potrošnje te potrošnje kućanstava.

Nakon pada gospodarske aktivnosti u prvom tromjesečju, dosad objavljeni visokofrekventni pokazatelji ukazuju na blagi oporavak ekonomske aktivnosti u drugom tromjesečju 2011. godine. U travnju i svibnju je na međugodišnjoj razini industrijska proizvodnja porasla 0,7%, realni promet od trgovine na malo 2,3%, robni izvoz 8,9%, a robni uvoz 4,8%. Međugodišnji porast broja nezaposlenih osoba prijavljenih pri Hrvatskom zavodu za zapošljavanje kontinuirano se smanjivao tijekom prvog polugodišta te je u lipnju iznosio 0,6%.

Tablica 2: Pregled osnovnih makroekonomskih pokazatelja (međugodišnja promjena)

	2009.	2010.	2011. Q1	2011. IV - V
Bruto domaći proizvod (realno, %, irpg)	-6,0	-1,2	-0,8	-
Industrijska proizvodnja (%, irpg, izvorni)	-9,2	-1,4	-3,6	0,7
Promet od trgovine na malo (realno, %, irpg)	-15,3	-1,8	-0,5	2,3
Izvoz roba (HRK, %, irpg)	-20,1	17,4	2,7	8,9
Uvoz roba (HRK, %, irpg)	-25,7	-1,3	5,1	4,8
Broj registriranih nezaposlenih (kr, %, irpg)	21,2	9,7	3,6	0,8
Indeks potrošačkih cijena (%, irpg)	2,4	1,1	2,2	2,4
Ukupni krediti (kr, %, irpg)	2,3	8,1	8,4	8,7

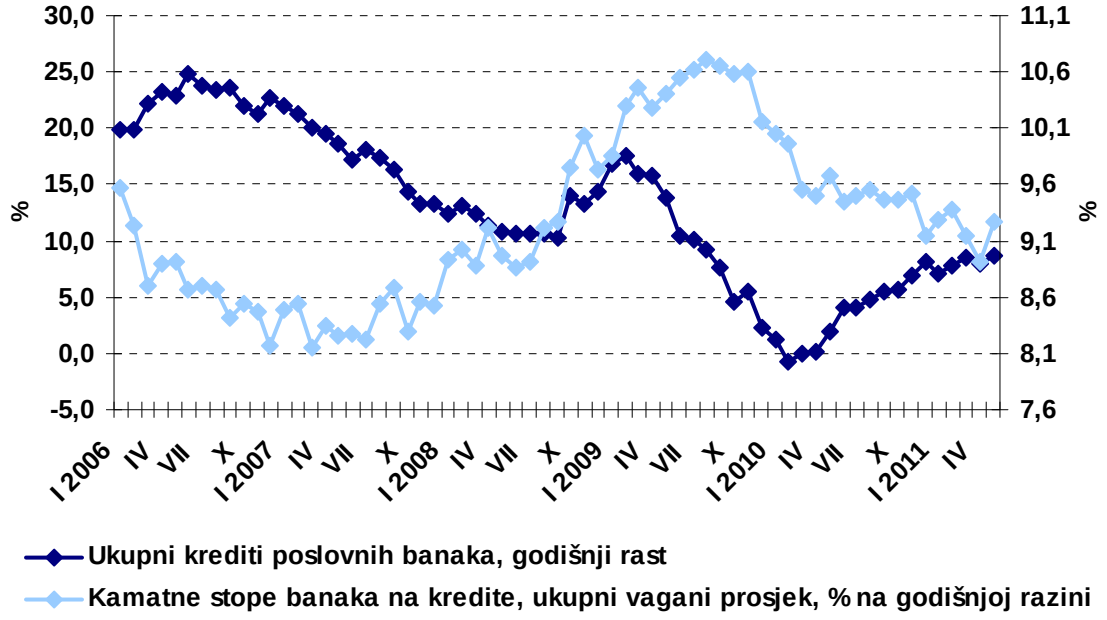
irpg - *isto razdoblje prošle godine,* **kr** - *na kraju razdoblja*

Izvor: DZS, HNB

Međugodišnji rast indeksa potrošačkih cijena iznosio je u lipnju 2011. godine 2,0%. Na međugodišnjoj razini, povećanju cijena u lipnju najviše su doprinijele cijene prehrane, pri čemu valja istaknuti povećanje cijena kruha i žitarica te cijena ulja i masti. Značajan doprinos međugodišnjem rastu cijena došao je i od cijena goriva i maziva za osobna vozila te cijena duhana. Najveći su utjecaj na ublažavanje međugodišnjeg rasta cijena u lipnju imale cijene odjeće i obuće. U prvih šest mjeseci 2011. godine međugodišnji rast indeksa potrošačkih cijena iznosio je 2,3%.

Unatoč krizi hrvatski financijski sustav je ostao stabilan te je Hrvatska izbjegla visoke troškove stabiliziranja bankarskog sustava s kojima su se suočile mnoge europske zemlje. Međutim, kako je na samom početku krize došlo do prekida tokova kapitala, domaći je bankarski sustav reagirao rastom kamatnih stopa, kako pasivnih tako i aktivnih. Dodatno, u prvoj polovici 2010. nastupila je i potpuna stagnacija kreditne aktivnosti uzrokovana jednim dijelom i naglim rastom loših plasmana i posljedičnom reakcijom bankarskog sustava u pravcu izbjegavanja bilo kakvih rizika. Od druge polovice prošle godine opaža se blagi oporavak kreditne aktivnosti, posebno u sektoru poduzeća, isto kao i blago snižavanje kamatnih stopa. Mjere monetarne politike bile su u proteklom razdoblju usmjerena na povećanje likvidnosti bankarskog sustava, a programi Vlade kroz Model A i A+ na poboljšavanje dostupnosti financijskih sredstava uz niske kamatne stope. Međutim, unatoč potpunoj iskorištenosti vrlo dobroj likvidnosti bankarskog sustava oporavak kreditne aktivnosti ostaje spor.

Grafikon 2: Ukupni krediti poslovnih banaka i kamatne stope



Izvor: HNB

Upotrebom metodologije tzv. navješćujućih indikatora Ekonomski institut Zagreb i Ministarstvo financija izrađuju složeni prognostički indeks CROLEI. Izračun vrijednosti CROLEI indeksa u 2011. temelji se na revidiranom navješćujućem CROLEI sustavu. CROLEI indeks je u ožujku 2011. godine zabilježio na međugodišnjoj razini rast vrijednosti od 1,2%. Nastavak međugodišnjeg rasta indeksa upućuje na zaključak da se gospodarska aktivnost počela oporavljati nakon što je dosegnula dno krajem 2009. godine te da se može očekivati ekonomski oporavak u drugom dijelu ove godine.

2.3. Makroekonomske projekcije za razdoblje 2012. – 2014.

Makroekonomske projekcije temelje se na dostupnim informacijama i statističkim pokazateljima objavljenim u prvom polugodištu 2011. godine. U 2011. godini očekuje se realni rast BDP-a od 1,5% nakon čega je projicirano ubrzanje realnog rasta na 2,5% u 2012., 3,5% u 2013. te 4,0% u 2014. godini. Gospodarska aktivnost u nadolazećem razdoblju u Hrvatskoj biti će podržana očekivanim povoljnim kretanjima u gospodarskom okruženju, prvenstveno daljnjim gospodarskim kretanjima Europske unije na što ukazuju projekcije Europske komisije za 2011. i 2012. godinu. Rast gospodarske aktivnosti u Hrvatskoj temelji se na postupnom oporavku osobne potrošnje isto kao i oporavku investicijskog ciklusa. Postupno ubrzanje rasta investicija temelji se na impulsu oporavku investicija koje će dati već pokrenuti investicijski projekti javnih poduzeća i privatnog sektora, očekivano rastućim učincima korištenja sredstava iz EU fondova te procesom fiskalne konsolidacije usmjerenim na smanjivanje prepreka odnosno stvaranje povoljnih uvjeta za rast ukupne poslovne aktivnosti privatnog sektora. Postupnost oporavka i njegovo ubrzanje prema kraju projekcijskog razdoblja proizlaze iz vremenskih jazova potrebnih da se mjere ekonomske politike u potpunosti prenesu na realna kretanja.

Nakon dvije godine smanjenja hrvatske gospodarske aktivnosti, u 2011. godini predviđa se njezin oporavak te realni rast BDP-a od 1,5%. Razlog zaostajanja intenziteta oporavka

Hrvatske za usporedivim inozemnim gospodarstvima prvenstveno treba tražiti u akumuliranim strukturnim ograničenjima uslijed kojih rast inozemne potražnje ne može u dovoljnoj mjeri nadoknaditi izostanak rasta domaće potražnje. Upravo je ekonomska kriza započeta krajem 2008. godine pokazala neodrživost pred-kriznog obrasca hrvatskog gospodarskog rasta temeljenog na rastu domaće potražnje, u velikoj mjeri financiranog priljevom inozemnog kapitala. U takvim okolnostima, nedostatna baza i nepovoljna struktura robnog izvoza, uz relativno nisku konkurentnost domaćeg gospodarstva, onemogućuju da rast inozemne potražnje danas bude pokretač snažnijeg oporavka u kratkom roku.

Tablica 3: Projekcije makroekonomskih pokazatelja Republike Hrvatske

	2009.	2010.	Projekcija 2011.	Projekcija 2012.	Projekcija 2013.	Projekcija 2014.
Bruto domaći proizvod, milijuni HRK	335.189	334.564	347.565	363.500	383.068	407.795
BDP per capita, u HRK	75.679	75.538	78.473	82.071	86.489	92.072
BDP per capita, u EUR	10.311	10.367	10.619	11.151	11.783	12.544
Bruto domaći proizvod, realni rast (%)	-6,0	-1,2	1,5	2,5	3,5	4,0
Osobna potrošnja	-8,5	-0,9	0,8	2,9	3,9	4,3
Državna ptrošnja	0,2	-0,8	-0,1	-1,1	-0,5	0,2
Investicije	-11,8	-11,3	3,2	5,6	6,9	7,6
Izvoz roba i usluga	-17,3	6,0	3,6	4,4	6,0	7,0
Uvoz roba i usluga	-20,4	-1,3	3,9	5,3	6,6	7,6
Indeks potrošačkih cijena, % godišnja promjena	2,4	1,1	2,7	2,3	2,0	2,0
Anketna stopa nezaposlenosti, godišnji prosjek (%)	9,1	11,8	12,6	12,2	11,3	9,5
Saldo tekućeg računa bilance plaćanja, udio u BDP-u (%)	-5,2	-1,1	-2,0	-2,5	-3,0	-3,5
Inozemni dug, udio u BDP-u, kraj razdoblja	99,1	101,1	101,0	98,8	96,8	95,3
Deficit općeg proračuna, udio u BDP-u (%)	-3,2	-4,3	-4,9	-3,8	-2,6	-1,8
Javni dug, udio u BDP-u (%)	35,1	41,2	47,5	49,2	49,3	48,1

Izvor: Ministarstvo financija, DZS, HNB

Projekcije ukazuju na blago realno povećanje osobne potrošnje od 0,8% u 2011. godini, a što se tiče narednih godina, u 2012. godini predviđa se snažniji oporavak osobne potrošnje te rast od 2,9%, a zatim njegovo ubrzanje na 3,9% u 2013. i 4,3% u 2014. godini. Unatoč tome što se u ostatku projekcijskog razdoblja očekuje izraženiji oporavak potrošačkog optimizma, a pogotovo glede skorog pristupanja Europskoj uniji, nije izgledno da granična sklonost potrošnji u narednom razdoblju opet dostigne pred-krizne razine. S tim u svezi, iako se očekuje da će potrošački krediti kućanstvima već u 2012. godini zabilježiti realni rast, da bi se njihov doprinos rastu osobne potrošnje u srednjem roku barem djelomično približio pred-kriznim iznosima, ravnotežne razine aktivnih kamatnih stopa poslovnih banaka na tržištu potrošačkih kredita morale bi biti znatno ispod sadašnjih što, osim naglašeno ekspanzivne kreditne politike domaćeg bankarskog sektora, zahtjeva i povoljnu situaciju na inozemnim financijskim tržištima koju i dalje obilježava visok stupanj neizvjesnosti.

Realni rast investicija u fiksni kapital u 2011. godini procjenjuje se na 3,2%. U srednjem roku se očekuje da investicijska potrošnja privatnog sektora ponovo u većoj mjeri doprinese daljnjem rastu gospodarske aktivnosti. Nužne pretpostavke za to su stabilan inozemni financijski okvir i daljnje ubrzanje gospodarskog rasta u okruženju, što podrazumijeva izostanak novih makroekonomskih šokova, te izraženiji oporavak domaće potražnje. Osim toga, imajući u vidu očekivanje slabijeg priljeva inozemnog kapitala u Hrvatsku nego što je to bio slučaj u godinama prije krize, financiranje poslovnog sektora zahtijevat će određenu razvojno usmjerenu promjenu strukture ukupne aktive domaćeg bankarskog sustava uz spuštanje ravnotežne realne kamatne stope do razine koja bi podržavala postupno poboljšanje konkurentnosti domaćih poduzeća. Budući da se od sektora stanovništva u srednjem roku ne očekuje potražnja za kreditima pred-kriznih razmjera te uzevši u obzir planiranu fiskalnu konsolidaciju koja bi trebala otkloniti efekt istiskivanja, kreditni kapacitet poslovnih banaka bi svakako trebao biti dostatan za adekvatno financiranje poslovnog sektora bez pretjeranog

pritiska na rast aktivnih kamatnih stopa. Također, skoro pristupanje Europskoj uniji, osim što bi trebalo povoljno djelovati na poboljšanje poslovne klime općenito, na kraju projekcijskog razdoblja dat će doprinos rastu investicija i kroz pristup sredstvima iz fondova EU. U skladu s dosad navedenim, u 2012. godini predviđa se realni rast investicija od 5,6% koji će zatim ubrzati na 6,9% u 2013. te 7,6% u 2014. godini.

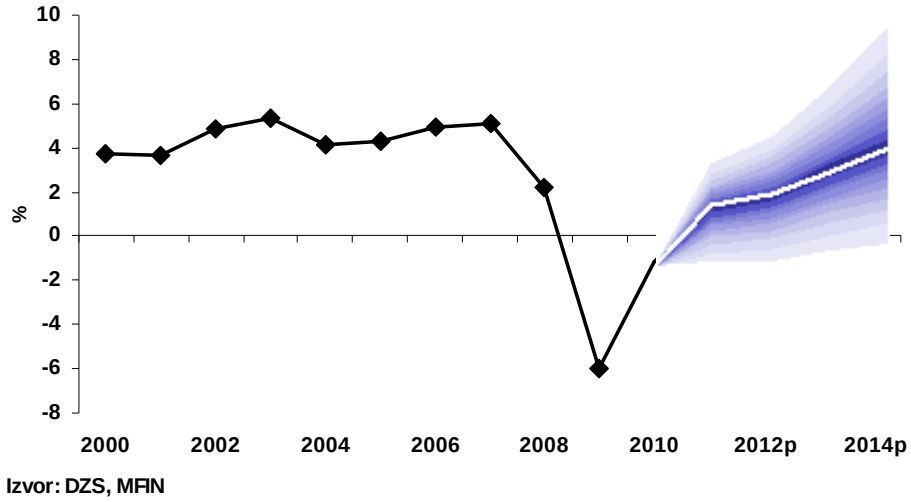
Što se tiče neto izvoza, u 2011. godini, nakon dvije godine pozitivnih doprinosa, opet se očekuje njegov blago negativan doprinos realnom rastu BDP-a – u prvom redu zbog visoke uvozne ovisnosti hrvatskog gospodarstva za koju nije realno očekivati da se može radikalno promijeniti u razdoblju ovih projekcija. U narednim godinama, pod pretpostavkom daljnjeg poboljšanja ekonomskih uvjeta kako u zemlji, tako i u inozemnom okruženju, očekuje se da će doprinos neto izvoza gospodarskom rastu ostati negativan. Međutim, ovdje treba spomenuti kako je negativan doprinos neto izvoza kakav se očekuje krajem projekcijskog razdoblja osjetno blaži u usporedbi s razdobljem prije 2008. godine. Dakle, kroz cijelo promatrano razdoblje predviđa se izraženije ubrzanje rasta uvoza u odnosu na izvoz roba i usluga. Naime, očekivan snažniji oporavak domaće potražnje u nadolazećem razdoblju imat će za posljedicu i rast uvoza.

Pod pretpostavkom daljnjeg porasta uvozne potražnje u inozemstvu i rast izvoza bi se postupno trebao ubrzavati prema kraju promatranog razdoblja. Pozicioniranje izvoza kao komponente koja će postati zamašnjak gospodarstva koja bi u većoj mjeri doprinijela gospodarskom ratu, predstavlja izazov u nadolazećem razdoblju. Naime, relativno malo gospodarstvo i tržište poput hrvatskoga u dužem roku zahtjeva manji sektor nerazmjenjivih, odnosno veći sektor razmjenjivih dobara kako bi se, pridodamo li tomu još i fleksibilnije tržište rada, niže ulazne i operativne troškove poduzeća te optimalan realni tečaj, kroz veću specijalizaciju ostvarila konkurentnost izvoznih proizvoda, po mogućnosti više dodane vrijednosti, te rast proizvodnosti dostatan za zadovoljavajući porast životnog standarda bez stvaranja vanjskih neravnoteža.

Navedene projekcije do 2014. godine predstavljaju mod projicirane distribucije vjerojatnosti. Cjelokupna distribucija vjerojatnosti projekcija omogućuje kvantifikaciju utjecaja neizvjesnosti i prikazana je na Grafikonu 2. Područja lepezastog dijagrama označena istom bojom označavaju 10% vjerojatnosti da će ostvarenje realne promjene BDP-a biti u obilježenom rasponu što znači da obojeno područje projekcijskog horizonta grafikona pokriva 90% očekivanog ostvarenja realnog rasta BDP-a u pojedinoj godini. Potrebno je napomenuti da su u izračunima distribucije vjerojatnosti projekcija, prognoze Europske komisije o gospodarskom rastu u Europskoj uniji tretirane kao sigurne, dakle neizvjesnost njihova ostvarenja nije uzeta u obzir.

Projekcija cjelokupne distribucije vjerojatnosti ukazuje na porast neizvjesnosti s produljenjem projekcijskog horizonta. Najuže granice projiciranog realnog rasta BDP-a nalaze se u dijelu distribucije vjerojatnosti koja sadrži mod distribucije. Projekcije ukazuju na asimetričnost distribucije, tj. veću vjerojatnost ostvarenja nižeg od središnje projekcije u 2011. i 2012. godini. To je u prvom redu rezultat prevladavanja negativnih rizika vezanih uz rast cijena nafte i ostalih sirovina na svjetskim tržištima. U preostalom dijelu projekcijskog horizonta projekcija distribucije vjerojatnosti je simetrična.

Grafikon 3: Projekcija realnog rasta BDP-a



Izvor: Ministarstvo financija, DZS

Procjenjuje se da će prosječni međugodišnji rast indeksa potrošačkih cijena ubrzati s 1,1% u 2010. na 2,7% u 2011. godini. Najznačajniji utjecaj na ubrzanje prosječne godišnje stope inflacije imat će uvezeni inflatorni pritisci, koji se ponajviše odnose na rast cijena energenata te prehrambenih sirovina na svjetskom tržištu. S druge strane, kretanja na tržištu rada koja će rezultirati padom jediničnog troška rada ukazuju na smanjenje inflatornih pritisaka s troškovne strane. Unatoč naglašenijem oporavku domaće gospodarske aktivnosti te povećanju jediničnog troška rada, u 2012. godini se očekuje blago usporavanje prosječne godišnje inflacije na 2,3%, na što će ponajviše utjecati očekivano smanjivanje uvezenih inflatornih pritisaka. U zadnje dvije godine promatranog razdoblja očekuje se inflacija na razini od oko 2,0%.

Naznake gospodarskog oporavka, vidljive u kretanjima visokofrekventnih pokazatelja, nalaze i svoj odraz na tržištu rada na kojem se od ožujka pokazuje pad broja nezaposlenih. Iako je za očekivati da se trenutna kretanja na tržištu rada nalaze i pod utjecajem sezonskih faktora, opaža se također da sezonski prilagođeni podaci o kretanju broja nezaposlenih ukazuju na lagani oporavak tržišta rada i uvjetima kada se isključi utjecaj sezonske komponente. Za očekivati je stoga da će intenzitet nepovoljnih kretanja na tržištu rada nastaviti slabiti prema kraju godine, a pozitivne reakcije tržišta rada na oporavak realnih tokova trebale bi biti jasno vidljive u idućoj godini. Tako se u 2011. godini procjenjuje anketna stopa nezaposlenosti na razini 12,6%. Zaposlenost će započeti s rastom u 2012. godini te će se taj rast postupno ubrzavati prema kraju projekcijskog razdoblja. Međutim, očekuje se da rast zaposlenosti neće dostići stopu rasta BDP-a pa će rast proizvodnosti rada kroz cijelo promatrano razdoblje ostati pozitivan. Uzevši u obzir i postupni oporavak radne snage, anketna stopa nezaposlenosti u 2012. godini se očekuje na razini od 12,2% da bi se potom spustila na 11,3% u 2013. i 9,5% u 2014. godini.

2.4. Rizici ostvarenja projekcija

Ostvarenje makroekonomskih projekcija suočeno je s mnogim rizicima, kako vanjskim tako i unutarnjim. Što se tiče vanjskih rizika, izvjesno je kako je svjetsko gospodarstvo, a tako i zemlje glavni trgovinski partneri hrvatske, zakoračilo u novi uzlazni dio krivulje proizvodnog ciklusa. Međutim, intenzitet daljnjeg oporavka je još uvijek neizvjestan, a financijska tržišta

kao jednu od glavnih prepreka održivom rastu prepoznaju fiskalne manjkove u mnogim zemljama, a posebno u EU, što nije čudno budući da je fiskalna ekspanzija ponijela velik dio tereta izlaska iz ekonomske krize. Dodatno, neizvjesnosti koje proizlaze iz krize euro zone, mogućnost proširenja krize na veći broj država članica euro zone isto kao i neizvjesnost koja proizlazi iz dinamike oporavka američke ekonomije i fiskalne konsolidacije u SAD jesu rizik za dinamiku oporavka i rasta u ekonomskom okruženju. Osim toga, cjelovita konsolidacija financijskog sektora također je ključna za ponovno povećavanje sklonosti k riziku te potpuno oslobađanje financijske poluge, nužne za budući rast. Također, u proteklom smo razdoblju svjedočili eskalaciji konflikata te nestabilnosti u Sjevernoj Africi i na Bliskom Istoku te prirodnoj katastrofi koja je zadesila Japan što dodatno pojačava neizvjesnost oko budućih kretanja. Naravno, bilo kakva nova negativna kretanja u okruženju odrazila bi se i na Hrvatsku kroz mnoge potencijalne kanale. Osnovne predstavljaju smanjenje inozemne potražnje, povećanje cijene i smanjenje dostupnosti kapitala te jačanje potrošačkog i poslovnog pesimizma.

Što se tiče unutarnjih odrednica, jedan od glavnih rizika predstavlja neizvjesnost vezana uz sklonost banaka prema kreditiranju domaćih sektora, a naročito poduzeća, unatoč tome što su domaće banke uspješno prebrodile krizu, što su i dalje dobro kapitalizirane i profitabilne te što jenjavaju nepovoljna kretanja udjela 'loših' kredita u aktivama banaka. Osim toga, iako su provedena istraživanja dala naznake povoljnijih kretanja, postoji mogućnost da su projekcije podcijenile ustrajnost nepovjerenja potrošača te poslovnog sektora što bi se negativno odrazilo na kretanje osobne i investicijske potrošnje te posljedično na BDP. Isto tako, produljenje nepovoljnih kretanja na tržištu rada usporilo bi oporavak osobne potrošnje te bi otežalo proces fiskalne konsolidacije. Ovdje se svakako mora spomenuti i još uvijek neizvjestan rasplet na tržištu nekretnina što ima svoje reperkusije kako na građevinsku i investicijsku aktivnost, tako i na financijski sektor. Što se tiče projekcije inflacije, najveći negativni rizik svakako predstavlja snažniji rast cijena sirovina na svjetskom tržištu od očekivanog. Osim toga, projiciranu inflaciju mogla bi narušiti i različita dinamika agregatne potražnje ili plaća od predviđene.

Postojanje ovih rizika dodatno naglašava potrebu za provođenjem fiskalne konsolidacije i povećanja efikasnosti javnog sektora. To će se postići daljnjim provođenjem strukturnih reformi navedenih u Programu gospodarskog oporavka.

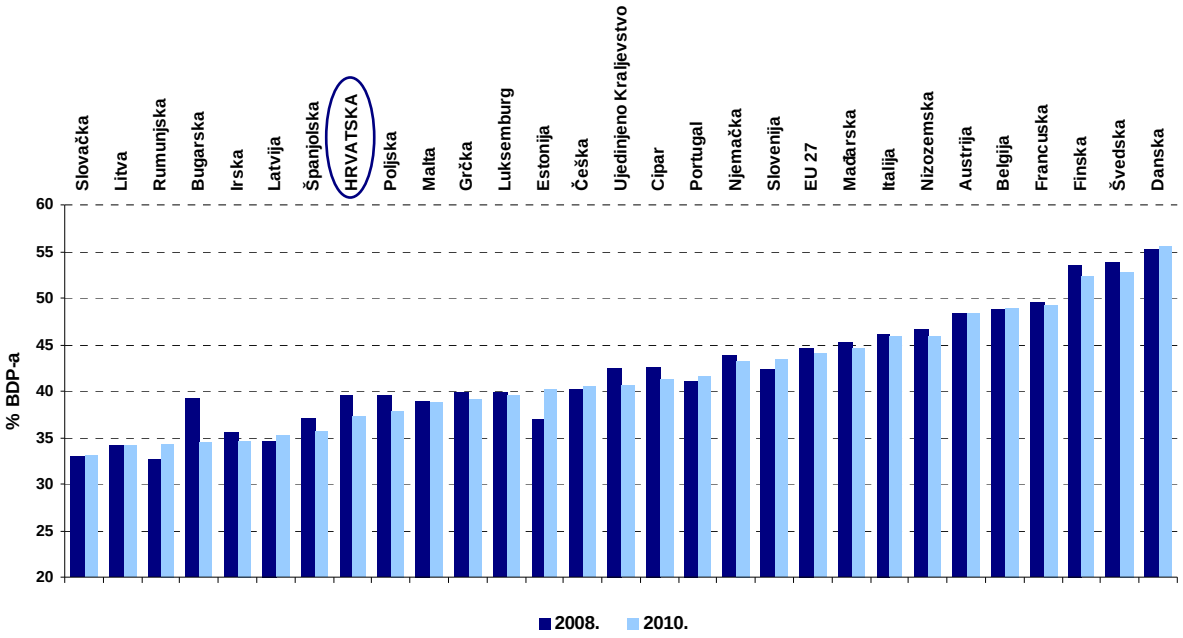
3. FISKALNA POLITIKA U SREDNJOROČNOM RAZDOBLJU

3.1. Republika Hrvatska i međunarodno fiskalno okruženje

Financijska i gospodarska kriza rezultirala je značajnim širenjem fiskalnog deficita i javnog duga u zemljama Europske unije. Takva kretanja nastala su dijelom kao posljedica djelovanja automatskih stabilizatora – što su dijelovi proračuna (na prihodnoj strani npr. porezni prihodi, a na rashodnoj strani npr. naknade za nezaposlene) koji automatski reagiraju na pad gospodarske aktivnosti, ali i diskrecijskih mjera kroz primjerice povećanje rashoda s ciljem ublažavanja posljedica krize.

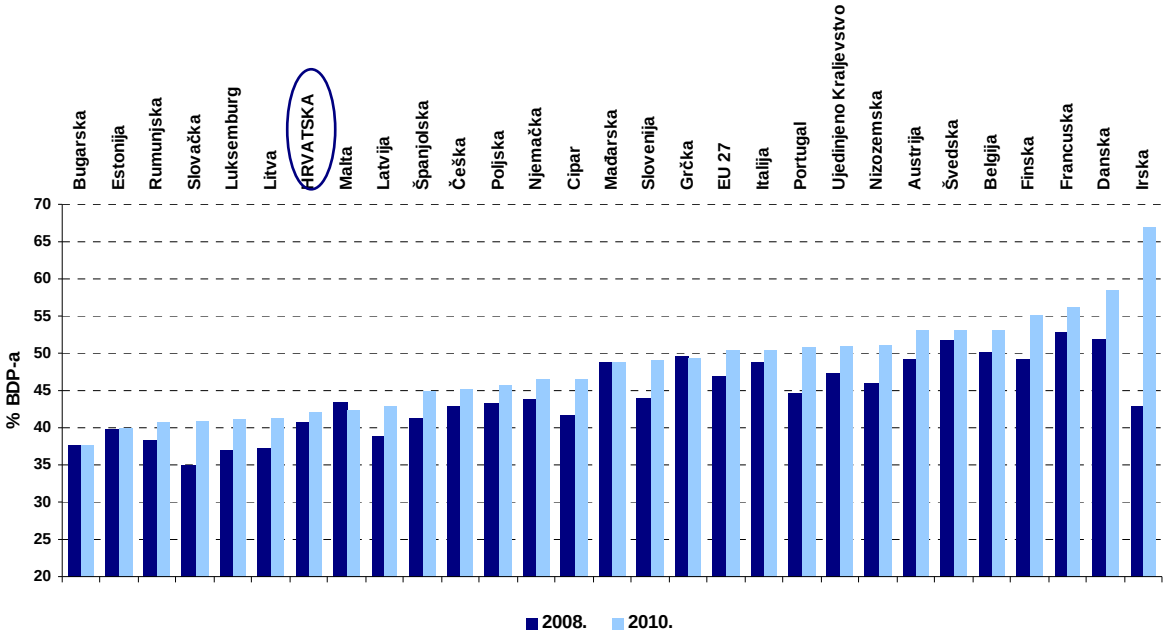
U takvim okolnostima, pod utjecajem pada BDP-a i uvedenih diskrecijskih mjera, ukupni rashodi članica EU povećani su s prosječno 45,6% BDP-a u 2007. na 50,3% u 2010. godini, tj. za gotovo 5% BDP-a, dok su ukupni prihodi smanjeni za 0,7% BDP-a. Pojedinačna kretanja po državama članicama prikazuju grafikoni 4. i 5.

Grafikon 4: Ukupni prihodi konsolidirane opće države Republike Hrvatske i zemalja EU



Izvor: Eurostat, Ministarstvo financija

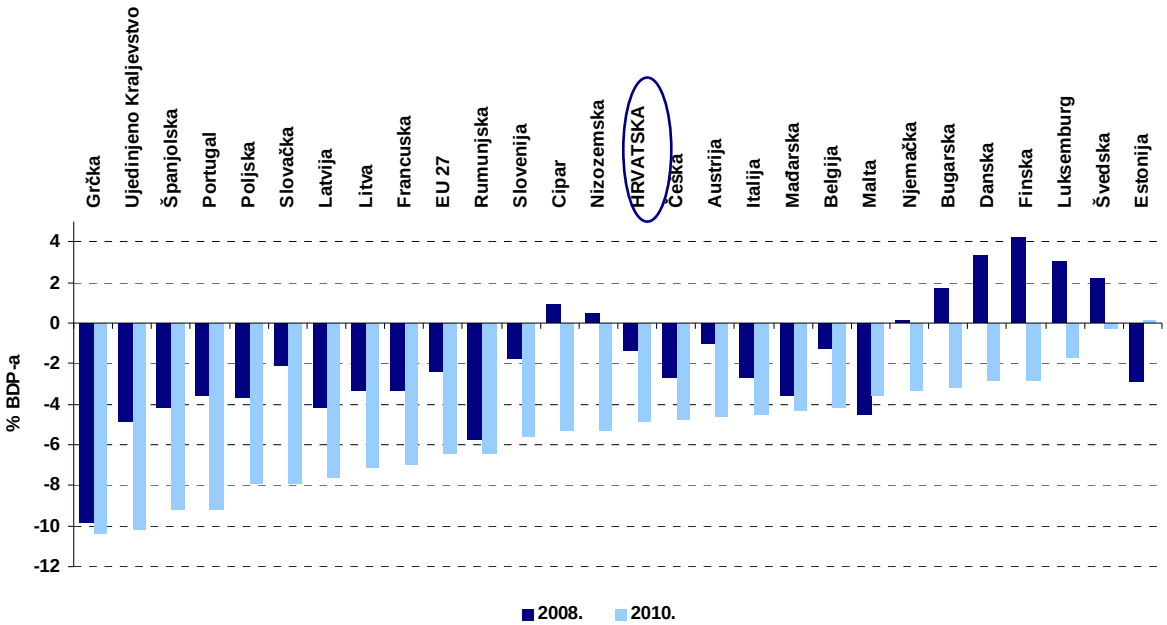
Grafikon 5: Ukupni rashodi konsolidirane opće države Republike Hrvatske i zemalja EU



Izvor: Eurostat, Ministarstvo financija

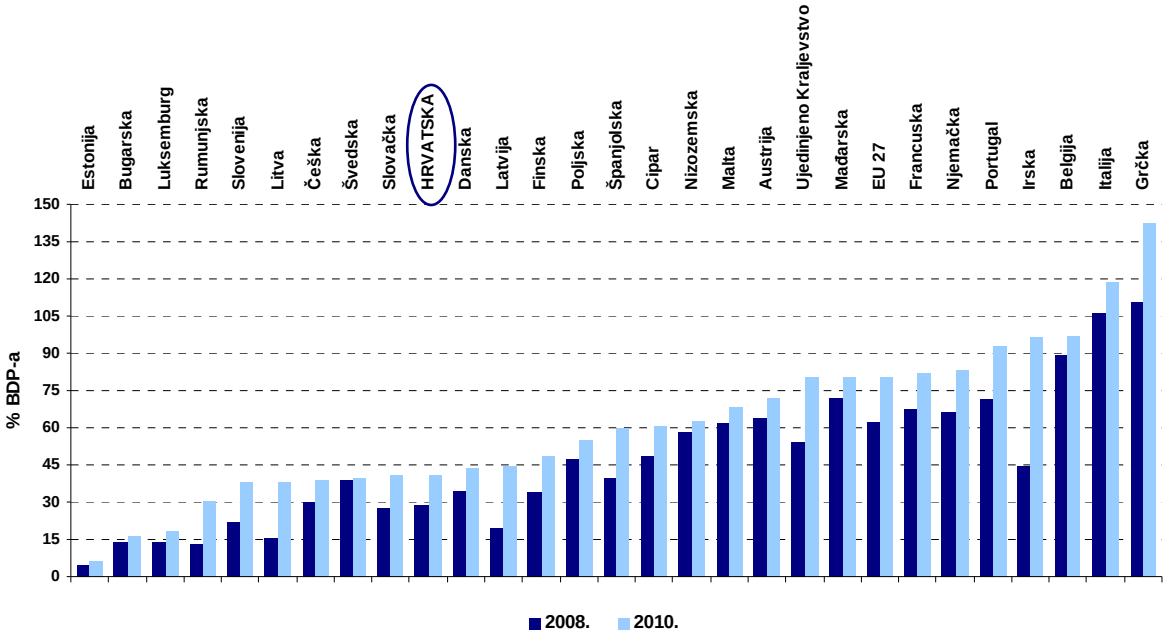
Slijedom navedenog, u državama članicama EU fiskalni deficit prosječno je povećan s 2,4% BDP-a u 2008. godini na 6,8% BDP-a u 2009. i 6,4% BDP-a u 2010. godini. Takvo kretanje deficita moralo je imati svoje posljedice i na kretanje javnog duga, koji je u istom razdoblju porastao za 20% BDP-a.

*Grafikon 6: Ukupni manjak/višak proračuna Republike Hrvatske i zemalja EU**



Izvor: Eurostat, Ministarstvo financija
**Napomena: Radi preglednosti, na grafikonu nisu prikazani podaci za Irsku, čiji je deficit u 2010. godini iznosio 32,4% BDP-a*

Grafikon 7: Javni dug Republike Hrvatske i zemalja EU



Izvor: Eurostat, Ministarstvo financija

Reakcija država članica EU na krizu mogla bi se opisati kao protuciklička; države su povećale rashode, odnosno deficit u vrijeme pada ekonomije odnosno fiskalna politika ponašala se na način koji je suprotan smjeru kretanja ekonomskog ciklusa.

No, pod utjecajem rasta deficita i javnog duga, financijski investitori na tržištu su početkom 2010. godine doveli u pitanje održivost javnih financija u određenim zemljama EU. Kao odgovor na razvoj dužničke krize u nekim zemljama i negativne učinke prelijevanja na europsku ekonomiju, pojedine zemlje počele su provoditi fiskalnu konsolidaciju i strukturne reforme za vraćanje vjerodostojnosti i održivosti njihovih javnih financija odnosno snižavanje deficita i smanjivanje fiskalnih izdataka.

Promatrajući Hrvatsku, možemo zaključiti da je Hrvatska pratila fiskalne trendove u okruženju, no reakcija fiskalne politike ipak je bila blaža nego u EU. Deficit konsolidirane opće države sukladno ESA 95 metodologiji EU povećan je s 1,4% u 2008. na 4,1% BDP-a u 2009. i 4,9% u 2010. godini. Navedeno širenje deficita prvenstveno je rezultat automatske reakcije prihodne strane proračuna na negativna ekonomska kretanja (djelovanja tzv. automatskog stabilizatora), koja je u navedenom razdoblju zabilježila smanjenje s 39,5% BDP-a na 37,2% BDP-a. U isto vrijeme rashodna strana proračuna povećana je s 40,8% u 2008. godini na 42,1% u 2010. Međutim, gledajući njihovu nominalnu razinu, izvršenje rashoda državnog proračuna u 2010. godini veće je od izvršenja rashoda u 2008. za 3,3 milijarde kuna ili tek 2,7%. Dodatno razina rashoda u 2011. zamrznuta je Odlukom Sabora na razini iz 2010. godine čime se trogodišnji nominalni rast rashoda zadržava na razini od oko 3,5 milijardi kuna. Za usporedbu samo tijekom 2008. godine povećanje rashoda iznosilo je 7,5 milijardi kuna. Navedeno očuvanje nominalne razine rashoda postignuto je značajnim uštedama na rashodnoj strani proračuna, kako u 2009., tako i u 2010. godini.

Za razliku od zemalja EU, Hrvatska nije bila u mogućnosti reagirati na krizu kroz snažnije povećanje državnih izdataka na način kako su to činile države članice EU u prvom redu zbog

potrebe očuvanja povjerenja financijskih tržišta i očuvanja pristupa tržištu kapitala. Kao mala država, nečlanica EU koja se u razdoblju najžešćeg nastupa krize borila s deblokadom pregovora, Hrvatska nije mogla u odnosu na tržište kapitala i percepciju investitora računati s vjerodostojnošću i potporom koju je drugim EU državama davala sama činjenica članstva u EU. Dodatno, u trenutku nastupanja krize došlo je do prekida tokova kapitala, što je s obzirom na ovisnost gospodarskog rasta prije krize o domaćoj potražnji i tokovima kapitala prijetilo stabilnosti ukupne ekonomije. Sukladno tome Hrvatska se s nastupanjem krize suočila i s izazovom očuvanja pristupa tržištu kapitala. Zbog toga je, suočena s oštrim padom prihoda i time automatski potaknutim širenjem deficita, fiskalna politika na krizu reagirala mjerama racionalizacije i štednje – snižavanjem pa zamrzavanjem plaća, privremenim ukidanjem indeksacije mirovina, snižavanjem povlaštenih mirovina za 10%, štednjom u materijalnim rashodima i državnoj potrošnji, ali i smanjivanjem investicijskih rashoda i zaustavljanjem dijela investicijskih projekata. Sve to se poduzimalo s ciljem zadržavanja deficita u koliko toliko prihvatljivim okvirima i očuvanja investicijskog rejtinga. U ekonomiji čiji je rast u značajnoj mjeri ovisio o domaćoj potražnji, što između ostalog znači i državnim investicijama, ovakva reakcija fiskalne politike se odrazila i na kretanje investicijske aktivnosti u zemlji. Upravo stoga, u okviru Programa gospodarskog oporavka, hrvatska fiskalna politika je, sukladno fiskalnim okolnostima i mogućnostima, usmjerila svoje djelovanje na jačanje privatnog sektora, i to kroz stvaranje povoljnijeg financijskog okruženja putem različitih modela financiranja kroz aktivnu ulogu države i kroz poticanje investicijskog ciklusa bilo putem investicija javnih poduzeća ili podrške velikim privatnim investicijama.

Recentna kriza pokazala je da je osiguranje efikasnog i racionalnog upravljanja javnim financijama preduvjet za ukupnu makroekonomsku i financijsku stabilnost. Fiskalna politika je u proteklom razdoblju uspjela održati stabilnost javnih financija i pristup tržištu kapitala, ali se u nadolazećem razdoblju upravo zbog očuvanja ovih rezultata mora usmjeriti na smanjivanje fiskalnih neravnoteža i brzo snižavanje deficita. Na tom je tragu i donošenje Zakona o fiskalnoj odgovornosti kojim se u hrvatski fiskalni sustav uvode fiskalna pravila kojima će fiskalna politika tijekom razdoblja izlaska iz krize i oporavka ojačati temelje svoje dugoročne održivosti. Navedeni Zakon jasno određuje putanju snižavanja deficita i stabilizacije javnog duga.

3.2. Fiskalna politika u 2010. i 2011. godini

Ukupni manjak konsolidirane opće države, sukladno nacionalnoj klasifikaciji računskoga plana, u 2010. godini ostvaren je u iznosu od 14,4 milijarde kuna ili na razini od 4,3% bruto domaćeg proizvoda, što je u skladu s rebalansom plana državnog proračuna za 2010. Treba imati na umu da je manjak državnog proračuna u 2010. godini rebalansom državnog proračuna uvećan u odnosu na originalni plan pod utjecajem makroekonomskih kretanja tijekom godine kao i efekta izmjene u sustavu poreza na dohodak, kroz smanjivanje broja poreznih stopa i ukidanje poreznih olakšica, te efekta skraćivanja trajanja posebnog poreza na plaće, mirovine i ostale primitke. Proračun za 2011. donesen je poštujući Odluku o zamrzavanju nominalne razine rashoda na razini iz 2010. koju je Hrvatski sabor donio na prijedlog Vlade RH. Kao što je već istaknuto, u odnosu na pretkriznu 2008. godinu kada su rashodi dosegli 118,6 milijardi kuna (u kojoj su samo tijekom te godine rashodi povećani za 7,5 milijardi kuna) ukupno nominalno povećanje rashoda za protekle tri godine iznosi 3,7 milijardi kuna ili tek oko 3% u trogodišnjem razdoblju, Naime ukupno planirani rashodi državnog proračuna u 2011. iznose 122,3 milijarde kuna u koje je uključeno i povećanje rashoda na koje sama fiskalna politika nije i ne može utjecati (na pr. troškovi kamata, povećanje broja umirovljenika, troškovi prilagodbe pravnoj stečevini EU). Upravo stoga je

bilo potrebno provesti brojne mjere štednje kako bi se akomodirali novi rashodi i rashodi na čiji rast nije bilo moguće utjecati.

U proračunu za 2010. godinu, a temeljeno na Programu gospodarskog oporavka, provedene su značajne aktivnosti posebice na rashodnoj strani, kao što je obustava usklađivanja mirovina, podizanje dobne granice za ostvarivanje prava na starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu za žene (sa 60 na 65 godina za starosnu mirovinu, odnosno sa 55 na 60 godina za prijevremenu starosnu mirovinu), izmjena polaznog faktora za izračun prijevremene starosne mirovine s ciljem primjerenijeg umanjenja visine prijevremene starosne mirovine, smanjenje mirovina nekih kategorija osiguranika ostvarenih prema posebnim propisima za 10% te daljnje zamrzavanje osnovice za obračun plaće za državne i javne službenike i namještenike. Sve su ove mjere uz mjere štednje na svim ostalim rashodima zadržane i u 2011.

Tijekom 2011. godine, državni proračun se izvršava u skladu s godišnjim planom. U pogledu kretanja ukupnoga proračunskoga manjka u 2011. godini valja napomenuti kako je kretanje istog pod snažnim utjecajem jednokratnih efekata iz 2010. godine.

Naime, državni proračun je tijekom 2010. godine na prihodnoj strani zabilježio značajniji dio primitaka po osnovi poreznoga duga iz ranijih razdoblja, zatim prihodna strana proračuna je u 2010. godini sadržavala i Posebni porez na plaće, mirovine i ostale primitke kojega u 2011. godini više nema. Također, u 2011. godini prisutan je cjelogodišnji efekt izmjena u sustavu poreza na dohodak iz sredine 2010. godine koje također imaju za rezultat niže očekivanu razinu prihoda po navedenoj osnovi od realizacije 2010. godine. Uzimajući sve navedeno u obzir, kombinirani efekt svih izdvojenih utjecaja na prihodnu stranu proračuna na razini je od oko 1% BDP-a dok je razlika ukupnog manjka državnog proračuna u 2011. u odnosu na realizaciju 2010. godine na razini od oko 0,1 postotni bod BDP-a. To znači da je najveći dio učinaka izostanka navedenih prihoda državni proračun apsorbirao kroz rashodnu stranu.

Istovremeno, na razini konsolidirane opće države koja osim državnog proračuna uključuje i izvanproračunske korisnike i lokalnu samoupravu planirani manjak u ovoj godini iznosi 4,9 posto BDP-a u odnosu na 4,3% BDP-a, koliki je ostvaren manjak u prošloj godini što pokazuje da je najveći dio širenja planiranog deficita u ovoj godini posljedica širenja deficita na razini izvanproračunskih korisnika (u prvom redu zbog investicija u Hrvatskim vodama) i lokalne samouprave.

U pogledu osnovnih makro-fiskalnih rizika, već je ranije spomenut značaj okruženja odnosno eksternih rizika koji su i u vrijeme početaka krize i kasnijeg njenog trajanja izvršili snažan utjecaj na fiskalnu politiku u Hrvatskoj. Daljnje materijaliziranje šokova na globalnoj razini moglo bi imati značajnih implikacija na razinu sigurnosti i povjerenja međunarodnih tržišta što bi onda svakako moglo imati i pritiske na domaće gospodarstvo. U tom pogledu od posebnog značenja je čim brže zatvaranje fiskalnih neravnoteža, što je naročito naglašeno u slučaju Hrvatske u kojoj je poseban naglasak stavljen upravo na fiskalnu politiku u kontekstu sveukupnih ekonomskih politika.

3.3. Kretanje proračunskih agregata u razdoblju 2012. – 2014.

Temeljni cilj fiskalne politike u nadolazećem srednjoročnom razdoblju je smanjivanje proračunskih neravnoteža kroz relativno snižavanje proračunskih rashoda, smanjivanje deficita te zaustavljanje rasta i otpočinjanje postupnog smanjivanja udjela javnog duga u BDP-u. Ovakvi ciljevi fiskalne politike proizlaze iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti, ali i objektivnih ekonomskih i financijskih okolnosti u domaćem i međunarodnom okruženju koje

zahtijevaju jačanje kredibilnosti fiskalne politike upravno kroz snižavanje fiskalnih neravnoteža i snižavanje fiskalnog impulsa koji je u kriznim vremenima kreiran širenjem deficita. Štoviše, ostvarivanje navedenih ciljeva fiskalne politike, snižavanje veličine javnog sektora, snižavanje fiskalnih neravnoteža i smanjivanje financijskih potreba sektora države nužna je sastavnica povećanja konkurentnosti hrvatskog gospodarstva u nadolazećem razdoblju.

Fiskalne projekcije prikazane u nastavku polaze od objektivne činjenice da se krajem godine održavaju parlamentarni izbori zbog čega projekcije prihoda predstavljaju tehničku projekciju temeljem postojeće strukture poreznog sustava i visine poreznih stopa.

Projekcija rashodnih kategorija sačinjena je sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti.

Projekcija kako prihodnih tako i rashodnih agregata uključuje i učinke pristupanja EU.

Prihodi

Osnovne odrednice prihodne strane državnog proračuna za 2012. – 2014. godinu predstavlja oporavak i jačanje gospodarske aktivnosti te skoro članstvo u Europskoj uniji. Najveći izvor ukupnih prihoda državnog proračuna odnosno porezni prihodi projicirani su pod pretpostavkama nepromijenjenosti porezne politike uz nužne izmjene i fino prilagođavanje poreznog sustava samo u dijelu konvergencije relevantnog zakonodavstva pravnoj stečevini Europske unije. U dijelu doprinosa očekuju se značajnija pozitivna kretanja u srednjoročnom razdoblju temeljeno na oporavku i jačanju gospodarskoga rasta kao i na jačanju zaposlenosti u nadolazećim razdobljima. Sve važniju kategoriju ukupnih prihoda u nadolazećem srednjoročnom razdoblju predstavljat će pomoći, a pod utjecajem korištenja kako pretpristupnih tako i pristupnih fondova EU koji su Hrvatskoj na raspolaganju.

U pogledu navedenih primitaka iz proračuna EU treba napomenuti kako dio istih ne predstavlja prihod razdoblja u kojemu se realiziraju u hrvatski proračun već predstavljaju izvore financiranja za projekte EU. Nadalje, Zakon o fiskalnoj odgovornosti nalaže izuzimanje povećanja rashoda općeg proračuna izravno povezanih uz financiranje projekata sufinanciranih iz europskih fondova u prve tri godine članstva od utvrđenih fiskalnih pravila iz Zakona, odnosno isti nisu integralni dio projekcija u ovom dokumentu. S obzirom da ni izvori za njihovo financiranje nisu obuhvaćeni u okviru prihoda ovo nema utjecaja na kretanje deficita.

Projekti sufinancirani iz pretpristupnih fondova, sastavni su dio ukupno projiciranih razina rashoda zbog čega su u manjem dijelu projekcije u ovom dokumentu i restriktivnije od zahtjeva fiskalnih pravila Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

U dijelu EU prihoda za 2014. godinu nije bilo moguće ocijeniti točan iznos sredstava koje će Hrvatska primiti od EU s obzirom da nije poznata Financijska perspektiva za novo sedmogodišnje razdoblje koje počinje s 2014., zbog čega se u projekcijama za 2014. pretpostavlja da Hrvatska nije neto platitelj odnosno da Hrvatska ne pridonosi EU proračunu više nego li prima sredstava iz EU proračuna za što unutar EU prakse postoje i mehanizmi koji isto jamče.

U pogledu ostalih proračunskih prihoda, koji se prikupljaju od imovine, administrativnih pristojbi, kazni, od prodaje roba i usluga i sl., valja naglasiti kako u pravilu isti nisu u

direktnoj vezi s kretanjima gospodarske aktivnosti, a za projekcijsko razdoblje očekuju se na stalnim razinama svojih udjela u BDP-u.

U skladu s prethodno navedenim očekuje se da će ukupni prihodi državnog proračuna u 2012. godini iznositi 112,8 milijardi kuna, što čini rast u odnosu na 2011. godinu od 5,0%. Tijekom 2013. godine prihodi proračuna porast će 6,4% i iznosit će 120 milijardi kuna, dok se za 2014. godinu očekuje rast proračunskih prihoda također od 6,4% odnosno iznosit će 127,6 milijardi kuna. Navedeno kretanje prihoda državnog proračuna u srednjoročnom razdoblju podrazumijeva njihovo kretanje na prosječnoj razini od oko 31,1% BDP-a.

Tablica 4: Kretanje prihoda državnog proračuna u razdoblju 2010. – 2014.

(000 HRK)	2010.	Plan 2011.	Indeks 11/10	Projekcija 2012.	Indeks 12/11	Projekcija 2013.	Indeks 13/12	Projekcija 2014.	Indeks 14/13
UKUPNI PRIHODI (6+7)	107.784.657	107.425.486	99,7	112.785.098	105,0	119.987.123	106,4	127.639.132	106,4
6 Prihodi poslovanja	107.466.351	107.074.216	99,6	112.517.424	105,1	119.706.734	106,4	127.336.212	106,4
7 Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	318.306	351.270	110,4	267.675	76,2	280.390	104,8	302.920	108,0

Izvor: Ministarstvo financija

U isto vrijeme, prihodi ostalih sastavnica općeg proračuna pretpostavljaju razinu prihoda izvanproračunskih korisnika od 1,5% BDP-a odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od prosječno 4,2% BDP-a. Iz navedenih kretanja prihoda svih njegovih sastavnica, konsolidirani opći proračun će bilježiti prosječnu razinu prihoda od oko 36% BDP-a u projekcijskom razdoblju. Iz ranijih međunarodnih usporedbi udjela prihoda općeg proračuna u BDP-u razvidno je kako Hrvatska spada u donji dio spektra u usporedbi sa zemljama Europske unije te u tom smislu daljnje porezno rasterećenje u budućnosti treba tražiti u kombinaciji s daljnjom racionalizacijom rashodne strane proračuna.

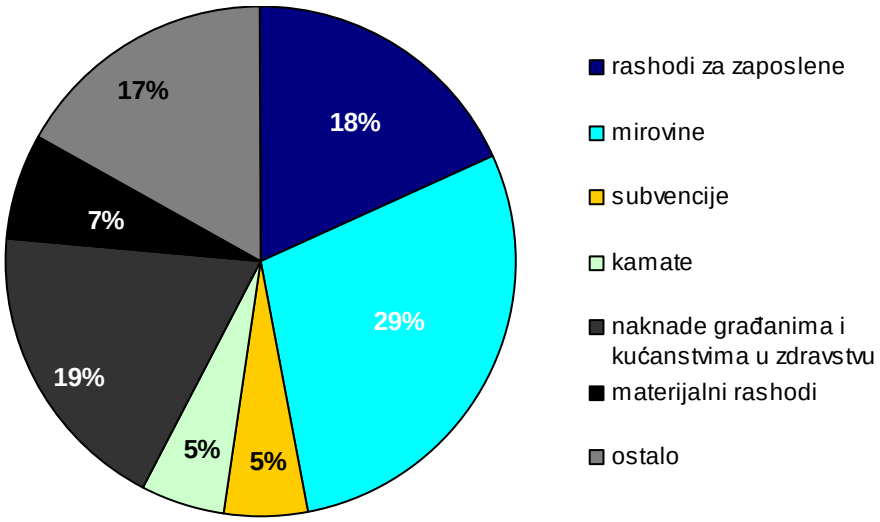
Rashodi

U pogledu rashodne strane proračuna, valja napomenuti kako je tijekom kriznog razdoblja i utjecaja krize na smanjenje prihodne strane proračuna izvršena značajna korekcija i na rashodnoj strani proračuna uz istovremeno širenje fiskalnih neravnoteža. Primjerice ako pogledamo rashodnu stranu državnog proračuna u 2008. godini zamjetno je kako je ista na razini od 118,6 milijardi kuna čime je u odnosu na godinu ranije porasla za oko 7,5 milijardi kuna. Usporedimo li plan rashoda državnoga proračuna za 2011. godinu, koji je na razini od 122,3 milijarde kuna, s izvršenjem pretkrizne 2008. godine, zamijetit ćemo da je povećanje rashoda državnog proračuna u tri godine na razini od 3,7 milijarde kuna ili, drugim riječima, u tri godine povećanje ukupnih rashoda proračuna je upola manje od jednogodišnjeg povećanja u zadnjoj godini prije krize. Nasuprot ovome, struktura rashoda pokazuje rast određenih kategorija rashoda na koje fiskalna politika nije mogla utjecati, a koje je morala uklopiti u ukupan proračunski okvir. Na primjer, u odnosu na pretkriznu 2008. troškovi kamata će u 2011. biti veći za oko 2,5 milijardi kuna, masa mirovina (unatoč zamrzavanju indeksacije i nominalnom snižavanju mirovina po posebnim propisima) zbog porasta broja umirovljenika za oko 2,4 milijarde kuna, a troškovi vezani uz pristupanje EU i pripreme za članstvo u ovoj godini iznose oko 1,8 milijardi kuna.

Ovo jasno pokazuje da će se proračun i u nadolazećem razdoblju morati apsorbirati rast rashoda na koje ne može utjecati (troškove kamata, učinak demografskih kretanja na kretanje mase mirovina i sl.) uz istovremeno poštivanje Zakona o fiskalnoj odgovornosti i smanjivanje udjela ukupnih rashoda u BDP-u. Kako zbog nužnosti povećanja konkurentnosti hrvatskog gospodarstva, nesigurnosti na financijskom tržištu, isto kao i ciljeva fiskalne politike usmjerene na snižavanje deficita i smanjivanje fiskalnih neravnoteža, povratak na trendove

rasta rashoda iz pretkriznog razdoblja neće biti moguć. Naime, fiskalni prostor koji se otvara kroz gospodarski oporavak i rast mora biti iskorišten za zatvaranje fiskalnih neravnoteža iz razloga koji su navedeni u prethodnim poglavljima dok prostor za realnu potrebu porasta pojedinih rashoda treba tražiti prvenstveno u samoj njihovoj strukturi, odnosno prostor je potrebno osigurati kroz veću efikasnost rashodne strane proračuna što se očekuje postići provođenjem ključnih strukturnih reformi. U pogledu spomenute strukture rashodne strane proračuna, valja naglasiti kako na svega nekoliko glavnih skupina rashoda otpada najveći dio rashoda državnog proračuna.

Grafikon 8: Struktura rashoda državnog proračuna u 2010. godini



Izvor: Ministarstvo financija

Iz strukture rashoda državnog proračuna razvidno je kako u 2010. na rashode za zaposlene, naknade građanima i kućanstvima te kamate otpada preko 70% ukupnih rashoda proračuna. Treba isto tako naglasiti da su to rashodi koji su utemeljeni na pravu ili su prioritetna plaćanja sukladno Zakonu o proračunu te u tom smislu opisana struktura i izdvojene skupine rashoda zorno ilustriraju okvire za smanjivanje ukupnih rashoda s jedne strane odnosno ukazuju na značaj ovih pojedinih rashoda za naredna razdoblja u smislu njihove kontribucije ukupnoj razini rashoda.

Povrh toga, treba spomenuti i utjecaj pristupanja Hrvatske Europskoj uniji u dijelu participiranja u zajedničkom EU proračunu što je obveza svake od zemalja članica, a što na godišnjoj razini iznosi dodatnih oko 1% BDP-a. Navedeni rashodi, koji su u slučaju hrvatskog državnog proračuna prisutni počevši od 2013. godine predstavljaju dodatni napor kojega je potrebno provesti u sklopu pretpostavljene fiskalne konsolidacije i smanjenja deficita proračuna.

Iz svega navedenoga, jasno je da u svojoj politici rashoda u narednim godinama, fiskalna politika mora imati za cilj daljnju racionalizaciju rashode strane proračuna uz istovremeno servisiranje najšireg spektra javnih potreba u skladu sa zadaćama javnih financija, ali i u isto vrijeme držati smjer kontinuiranog smanjivanja fiskalnih neravnoteža. U tom kontekstu od posebnog je značaja daljnje provođenje i jačanje provođenja ključnih strukturnih reformi koje jedino osiguravaju mogućnost zadovoljenja različitih ciljeva ranije navedenih. Ključno mjesto u takvom nastojanju ima Zakon o fiskalnoj odgovornosti kojim se jačaju odrednice fiskalne

odgovornosti sadržane i u okviru Zakona o proračunu, ali i uvodi po prvi put fiskalna pravila koja je, sukladno Zakonu, potrebno zadovoljiti da bi se postigli ranije spomenuti ciljevi kontinuirane fiskalne konsolidacije i posljedičnog smanjivanje deficita i duga.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti i ESA 95 metodologija

Fiskalna konsolidacija te posljedično smanjivanje deficita i javnog duga je osnovna odrednica smjera ukupne fiskalne politike u narednom razdoblju. U tom smislu od osobite je važnosti Zakon o fiskalnoj odgovornosti. Ovim Zakonom uvode se fiskalna pravila i pravila za jačanje fiskalne discipline koja će doprinijeti osiguranju i održavanju fiskalne discipline, transparentnosti te srednjoročnoj i dugoročnoj održivosti javnih financija. U okviru odrednica ovog Zakona u budućnosti će se utvrđivati i provoditi fiskalna politika u Hrvatskoj.

U dijelu jačanja fiskalne odgovornosti ovaj Zakon nadopunjuje ili jača odredbe Zakona o proračunu, a posebice uvodi odgovornost svakog korisnika za stvaranje obveza iznad visine predviđene proračunom i odgovornost čelnika za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskih sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola.

U dijelu Zakona koji se odnosi na fiskalna pravila, Zakon navodi pravila koja je potrebno zadovoljiti kako bi se ostvario željeni smjer fiskalne politike. Taj smjer podrazumijeva i smanjivanje državne potrošnje te zastupljenost države u gospodarstvu što zajedno s potrebom eliminacije fiskalnih neravnoteža stavlja posebni naglasak na konsolidaciju rashodne strane proračuna.

Fiskalna pravila koja su definirana Zakonom o fiskalnoj odgovornosti podijeljena su na dva dijela te bi ta pravila uvjetno mogli nazvati privremenima i trajnima. Privremeno ili prvo pravilo koje se sukladno Zakonu treba zadovoljiti odnosi se na smanjivanje rashoda iskazanih udjelom u BDP-u za najmanje 1 postotni bod godišnje i to do trenutka postizanja primarnog salda općeg proračuna na razini nula ili u pozitivnom iznosu i to u nominalnim terminima. Drugo, ili uvjetno nazvano, trajno pravilo počinje od trenutka kada je prvo pravilo zadovoljeno, a odnosi se na održavanje nultog ili pozitivnog ciklički prilagođenog primarnog salda općeg proračuna. Primarni saldo predstavlja razliku prihoda i rashoda bez kamata, a obuhvat općeg proračuna i način izračuna agregata za potrebe ovih pravila utemeljen je na ESA 95 metodologiji Europske unije.

Kada govorimo o obuhvatu navedene metodologije EU-a tada govorimo o jednoobrazno propisanim pravilima za razvrstavanje institucionalnih jedinica cijelog gospodarstva po sektorima od kojih je jedan i sektor opće države. Kada pak govorimo o samim fiskalnim agregatima sukladno navedenoj metodologiji tada u pravilu govorimo o pravilima kojima navedena metodologija definira obuhvat prihodne i rashodne strane proračuna opće države pa time i fiskalnih salda.

Postoje određene razlike ESA 95 metodologije i metodologije računskoga plana u pogledu definiranja prihoda i rashoda. Naime, osnovna razlika na prihodnoj strani je činjenica da metodologija računskoga plana primitke od prodaje nefinancijske imovine tretira kao integralni dio prihoda dok ESA 95 metodologija iste tretira kao odbitnu stavku rashodne strane proračuna. Osnovne razlike na rashodnoj strani mogle bi se sumirati u nekoliko glavnih činjenica, a uključuju drugačiji tretman plaćanja po jamstvima koja su sukladno nacionalnoj metodologiji, jednako kao i eventualni povrati po istoj osnovi, klasificirani u okviru transakcija u financijskoj imovini te stoga ne sačinjavaju dio rashodne strane

proračuna niti su sadržani u fiskalnome saldu, dok su sukladno ESA 95 metodologiji sastavni dio rashoda odnosno prihoda. Zatim, rashodna strana proračuna sukladno ESA 95 metodologiji sadrži neto transakcije u nefinancijskoj imovini kao svoj integralni dio dok nacionalna metodologija stjecanje nefinancijske imovine klasificira u rashode, a prodaju iste u proračunske prihode kako je ranije navedeno. Na kraju, plaćanja koja se vrše na ime povrata duga umirovljenicima se sukladno ocjeni Eurostata klasificiraju kao integralni dio rashodne strane općeg proračuna i to na novčanoj osnovi, dok u nacionalnoj metodologiji ovi rashodi ne spadaju u obuhvat općeg proračuna.

Tablica 5: Kretanje prihoda, rashoda i fiskalnih salda općeg proračuna u razdoblju 2012. - 2014. – ESA 95 metodologija

KONSOLIDIRANA OPĆA DRŽAVA (000 HRK)	2010.	Plan 2011.	Projekcija 2012.	Projekcija 2013.	Projekcija 2014.
Ukupni prihodi	123.731.455	123.361.567	129.473.026	137.483.695	145.887.227
% BDP-a	*37,0*	*35,5*	*35,6*	*35,8*	*35,6*
Ukupni rashodi	140.133.814	142.267.472	144.448.253	147.970.213	153.459.800
% BDP-a	*41,9*	*40,9*	*39,7*	*38,5*	*37,5*
od toga: kamate	6.623.125	7.515.265	9.587.335	10.853.810	11.859.812
% BDP-a	*2,0*	*2,2*	*2,6*	*2,8*	*2,9*
Ukupni manjak/višak	**-16.402.359**	**-18.905.904**	**-14.975.227**	**-10.486.518**	**-7.572.574**
% BDP-a	*-4,9*	*-5,4*	*-4,1*	*-2,7*	*-1,8*
Primarni manjak/višak	**-9.779.234**	**-11.390.639**	**-5.387.892**	**367.292**	**4.287.238**
% BDP-a	*-2,9*	*-3,3*	*-1,5*	*0,1*	*1,0*

Izvor: Ministarstvo financija

U prethodnoj tablici je zamjetno da se rashodi općeg proračuna prema ESA 95 metodologiji kontinuirano smanjuju iskazano udjelom u BDP-u te je razvidno zadovoljavanje fiskalnog pravila definiranog Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, jednako kao i u slučaju metodologije računskoga plana. Također, zamjetna je i promjena trenda primarnoga salda koji iz negativnih iznosa prerasta u primarni višak već 2013. godine. Snažna fiskalna konsolidacija koja dovodi do takvog primarnog salda u 2013. godini je osnova eliminiranja fiskalnih neravnoteža. Za navedenu konsolidaciju važna je primjena restriktivnog fiskalnog pravila o smanjenju udjela rashoda za najmanje jedan postotni bod godišnje te je nastavak smjera fiskalne politike koji bi isti trend nastavio i u 2014. godini od iznimnog značaja za još brže zatvaranje ukupnoga deficita i jači zaokret u trendovima javnoga duga.

Temeljeno na opisanome, projekcije za naredno trogodišnje razdoblje ukazuju na razinu rashoda državnog proračuna od 125 milijardi kuna u 2012. ili međugodišnji porast od 2,2%, zatim 128,8 milijardi kuna u 2013. ili međugodišnji porast od 3,0% te 134,4 milijardi kuna u 2014. godini što predstavlja međugodišnji porast od 4,3%. S druge strane, kroz projekcijsko razdoblje, rashodi državnog proračuna će dati značajni doprinos zadovoljavanju fiskalnog pravila, odnosno smanjivanju rashoda općeg proračuna izraženo udjelom u BDP-u za najmanje 1 postotni bod godišnje, smanjujući se s razine 34,4% BDP-a u 2012. na 32,8% BDP-a u 2014. godini.

Tablica 6: Kretanje rashoda državnog proračuna u razdoblju 2010. – 2014.

(000 HRK)	2010.	Plan 2011.	Indeks 11/10	Projekcija 2012.	Indeks 12/11	Projekcija 2013.	Indeks 13/12	Projekcija 2014.	Indeks 14/13
UKUPNI RASHODI (3+4)	121.874.004	122.311.297	100,4	125.022.650	102,2	128.834.576	103,0	134.372.677	104,3
3 Rashodi poslovanja	120.323.332	120.226.672	99,9	123.657.026	102,9	127.681.533	103,3	133.269.197	104,4
4 Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.550.672	2.084.626	134,4	1.365.624	65,5	1.153.043	84,4	1.103.480	95,7

Izvor: Ministarstvo financija

Navedenom zadovoljavanju fiskalnoga pravila, svoj će doprinos dati i ostale sastavnice općeg proračuna. Naime, u projekcijskom razdoblju izvanproračunski korisnici će smanjiti udio svojih rashoda s 1,7% BDP-a u 2012. na 1,6% BDP-a u 2014. godini. U isto vrijeme, projekcije ukazuju na smanjivanje udjela rashoda u BDP-u jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s razine 4,4% BDP-a u 2012. na 4,2% BDP-a u 2014. godini.

Ukupni manjak/višak

Temeljeno na opisanim kretanjima prihoda i rashoda svih sastavnica općeg proračuna u srednjoročnom razdoblju, opći proračun će bilježiti kontinuirano smanjivanje svojega manjka s projiciranih 3,8% BDP-a u 2012. na 2,6% BDP-a u 2013. te 1,8% BDP-a u 2014. godini.

Tablica 7: Kretanje prihoda, rashoda i fiskalnih salda općeg proračuna u razdoblju 2010. - 2014. – metodologija računskoga plana

(000 HRK)	2010.	Plan 2011.	Projekcija 2012.	Projekcija 2013.	Projekcija 2014.
DRŽAVNI PRORAČUN					
Ukupni prihodi	107.784.657	107.425.486	112.785.098	119.987.123	127.639.132
% BDP-a	*32,2*	*30,9*	*31,0*	*31,3*	*31,2*
Ukupni rashodi	121.778.233	122.311.297	125.022.650	128.834.576	134.372.677
% BDP-a	*36,4*	*35,2*	*34,4*	*33,6*	*32,8*
Ukupni manjak/višak	-13.993.576	-14.885.811	-12.237.551	-8.847.452	-6.733.544
% BDP-a	*-4,2*	*-4,3*	*-3,4*	*-2,3*	*-1,6*
IZVANPRORAČUNSKI KORISNICI					
Ukupni prihodi	5.068.135	5.251.223	5.587.507	5.899.020	6.238.953
% BDP-a	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,5*
Ukupni rashodi	5.525.354	6.720.340	6.353.201	6.483.944	6.614.314
% BDP-a	*1,7*	*1,9*	*1,7*	*1,7*	*1,6*
Ukupni manjak/višak	-457.219	-1.469.117	-765.694	-584.924	-375.361
% BDP-a	*-0,1*	*-0,4*	*-0,2*	*-0,2*	*-0,1*
LOKALNA DRŽAVA					
Ukupni prihodi	15.494.293	15.131.120	15.470.287	16.139.751	16.933.244
% BDP-a	*4,6*	*4,4*	*4,3*	*4,2*	*4,1*
Ukupni rashodi	15.526.594	15.862.096	16.122.269	16.679.199	17.246.913
% BDP-a	*4,6*	*4,6*	*4,4*	*4,3*	*4,2*
Ukupni manjak/višak	-32.301	-730.976	-651.982	-539.447	-313.668
% BDP-a	*0,0*	*-0,2*	*-0,2*	*-0,1*	*-0,1*
KONSOLIDIRANA OPĆA DRŽAVA					
Ukupni prihodi	124.509.879	124.147.887	130.184.409	138.244.976	146.691.023
% BDP-a	*37,2*	*35,7*	*35,8*	*36,0*	*35,8*
Ukupni rashodi	138.992.975	141.233.791	143.839.636	148.216.799	154.113.596
% BDP-a	*41,5*	*40,6*	*39,6*	*38,6*	*37,6*
od toga: kamate	6.623.125	7.515.265	9.587.335	10.853.810	11.859.812
% BDP-a	*2,0*	*2,2*	*2,6*	*2,8*	*2,9*
Ukupni manjak/višak	**-14.483.096**	**-17.085.904**	**-13.655.227**	**-9.971.823**	**-7.422.574**
% BDP-a	*-4,3*	*-4,9*	*-3,8*	*-2,6*	*-1,8*
Primarni manjak/višak	**-7.859.971**	**-9.570.639**	**-4.067.892**	**881.987**	**4.437.238**
% BDP-a	*-2,3*	*-2,8*	*-1,1*	*0,2*	*1,1*

Izvor: Ministarstvo financija

Osim smanjivanja ukupnog deficita, povećanje održivosti javnih financija se u narednom trogodišnjem razdoblju ogleda i u snažnoj prilagodbi primarnog deficita i njegovom prelasku u zonu suficita u 2013. godini. Primarni manjak ili višak predstavlja mjeru fiskalnoga salda koja jest razlika ukupnih prihoda s jedne te rashoda bez kamata s druge strane ili drugim riječima primarni deficit je jednak ukupnom deficitu umanjenom za troškove kamata. Dosezanje primarnog suficita u 2013. implicira i značajne pozitivne učinke na javni dug. Zakon o fiskalnoj odgovornosti dozvoljava da, nakon što se postigne primarni suficit, određivanje visine ukupnih rashoda može proizaći iz analize ciklički prilagođenog primarnog suficita. Međutim, upravo zbog važnosti jačanja stabilnosti i održivosti javnih financija i potrebe za stabiliziranjem javnog duga smatramo da se i u godini koja slijedi nakon ostvarivanja primarnog suficita, što je po našim projekcijama 2014. godina, treba nastaviti provoditi pravilo snižavanja udjela ukupnih rashoda u BDP-u za jedan postotni bod. Ovakav pristup koji je restriktivniji od samih zahtijeva Zakona o fiskalnoj odgovornosti bi dodatno pridonio vjerodostojnost fiskalne politike.

Financiranje i javni dug

Državni proračun čini najveći dio ukupnog proračuna opće države kako u iznosima prihoda i rashoda tako i u iznosima deficita te u iznosima ukupnih otplata javnog duga. U tom smislu, i najveći dio ukupnih potreba za financiranjem u nadolazećem razdoblju odnosi se upravo na državni proračun. Tako će se, temeljem kretanja salda državnoga proračuna i njegovih otplata u nadolazećem srednjoročnom razdoblju, ali i transakcija u financijskoj imovini (što uključuje i privatizaciju), primici od financijske imovine i zaduživanja kretati od projicirane razine od 21,8 milijardi kuna u 2012. godini do 22,1 milijardu kuna u 2014. godini.

Kako je jedan od bitnih ciljeva fiskalne politike u nadolazećem srednjoročnom razdoblju stabiliziranje i otpočinjanje snižavanja udjela javnog duga u BDP-u, u nadolazećem se razdoblju predviđa i korištenje nedužničkih instrumenata za financiranje javnog duga – u prvom redu prihoda od prodaje dionica i udjela. Sukladno Programu gospodarskog oporavka i potrebi povećanja učinkovitosti cjelokupnog gospodarstva kroz smanjivanje utjecaja države na poduzetničku aktivnost, planira se i ostvarivanje prihoda od prodaje državne imovine. Ovo je također sukladno uspostavljanju jedinstvene Agencije za upravljanje državnom imovinom i očekivanoj većoj učinkovitosti u upravljanju državnom imovinom.

Tablica 8: Financiranje ukupnog manjka općeg proračuna u razdoblju 2010. – 2014.

(000 HRK)	2010.	Plan 2011.	Projekcija 2012.	Projekcija 2013.	Projekcija 2014.
DRŽAVNI PRORAČUN					
1 Ukupni manjak	13.993.576	14.885.811	12.237.551	8.847.452	6.733.544
2 Ukupne otplate	18.708.334	9.949.256	8.354.793	12.948.454	14.534.042
3 Izdaci za financijsku imovinu	2.171.853	1.791.837	1.215.262	1.105.443	856.543
4 Promjena novca i depozita	569.430	-2.152.002	0	0	0
4=1+2+3+4 UKUPNA POTREBA ZA FINANCIRANJEM	**35.443.193**	**24.474.902**	**21.807.606**	**22.901.350**	**22.124.130**
od čega: Primici od prodaje dionica i udjela	7.345	0	1.000.000	1.000.000	1.000.000
IZVANPRORAČUNSKI KORISNICI					
1 Ukupni manjak	457.219	1.469.117	765.694	584.924	375.361
2 Ukupne otplate	478.995	713.357	1.379.763	938.905	788.898
3 Izdaci za financijsku imovinu	284.600	105.600	71.000	79.000	99.000
4 Promjena novca i depozita	728.406	723.647	663.634	677.771	730.919
4=1+2+3+4 UKUPNA POTREBA ZA FINANCIRANJEM	**1.949.220**	**3.011.721**	**2.880.090**	**2.280.600**	**1.994.178**
od čega: Primici od prodaje dionica i udjela	126.387	423.731	185.012	72.940	92.074
LOKALNA DRŽAVA					
1 Ukupni manjak	32.301	730.976	651.982	539.447	313.668
2 Ukupne otplate	376.937	253.193	274.693	286.693	301.693
3 Izdaci za financijsku imovinu	85.928	153.620	160.500	170.500	170.500
4 Promjena novca i depozita	-172.226	-89.518	5.000	-10.000	0
4=1+2+3+4 UKUPNA POTREBA ZA FINANCIRANJEM	**322.940**	**1.048.271**	**1.092.175**	**986.640**	**785.862**
od čega: Primici od prodaje dionica i udjela	12.020	16.700	16.700	16.700	14.700
OPĆA DRŽAVA					
1 Ukupni manjak	14.483.096	17.085.904	13.655.227	9.971.823	7.422.574
2 Ukupne otplate	19.564.266	10.915.806	10.009.248	14.174.052	15.624.633
3 Izdaci za financijsku imovinu	2.542.381	2.051.057	1.446.762	1.354.943	1.126.043
4 Promjena novca i depozita	1.382.073	-1.517.873	668.633	667.771	730.919
4=1+2+3+4 UKUPNA POTREBA ZA FINANCIRANJEM	**37.971.816**	**28.534.895**	**25.779.870**	**26.168.590**	**24.904.169**
od čega: Primici od prodaje dionica i udjela	145.752	440.431	1.201.712	1.089.640	1.106.774

Izvor: Ministarstvo financija

Način financiranja proračunskih potreba u nadolazećem razdoblju odvijat će se sukladno okolnostima na financijskom tržištu, a imajući u vidu ciljeve Strategije upravljanja javnim dugom čije ostvarenje zahtijeva produljenje prosječne ročnosti dospijeća, smanjenje udjela kratkoročnog duga u ukupnom iznosu duga, uvođenje mehanizama zaštite od valutnog rizika te razvoj krivulje prinosa na domaćem i vanjskim tržištima.

Glavnina dospijeća obveza u razdoblju 2012. – 2014. odnosi se na četiri dospijeća obveznica, pri čemu su tri domaća, a jedno inozemno. Od domaćih obveznica dvije su denominirane u eurima, prva u iznosu od 500 milijuna eura, a druga u iznosu od 650 milijuna eura, dok je treća obveznica denominirana u kunama u iznosu od 4,0 milijarde. Inozemno dospijeće odnosi se na euroobveznicu u iznosu od 500 milijuna eura koja dospijeva u 2013. godini. S obzirom da u nadolazećem razdoblju dospijećima dominira domaći dug za očekivati je da će se njegovo refinanciranje obaviti kombinacijom zaduženja na domaćem i inozemnom tržištu ovisno o prevladavajućim tržišnim uvjetima u trenutku dospijeća.

Za očekivati je da će se u nadolazećem razdoblju dio potreba financiranja namiriti i kroz daljnju suradnju s međunarodnim financijskim institucijama dok će članstvo Hrvatske u EU otvoriti linije financiranja kroz Europsku investicijsku banku.

Projekcije kretanja javnog duga pokazuju da će se trend rasta javnog duga stabilizirati u 2013. godini nakon čega se očekuje pad njegova udjela u BDP-u. U slučaju ostvarivanja većih nedužničkih prihoda financiranja (većih prihoda od prodaje dionica, udjela i državne imovine) od onih koji su sadržani u projekcijama financiranja, moguće je očekivati i nešto bržu stabilizaciju rasta javnog duga.

Treba također imati na umu da je kretanje udjela javnog duga u BDP-u rezultat odnosa između realne kamatne stope i stope rasta. U pretkriznom razdoblju stabilnom omjeru javnog duga i BDP-a pridonosio je i povoljan odnos realne stope rasta i realne kamate. Upravo iz istog razloga, u razdoblju pada ekonomske aktivnosti i negativnih stopa rasta uz istovremeni rast realnih kamatnih stopa, bilježi se relativno brz rast omjera javnog duga i BDP-a.

Tablica 9: Projekcija kretanja i struktura javnog duga u razdoblju 2010. - 2014.

% BDP-a	2010.	2011.*	2012.*	2013.*	2014.*
Javni dug	**41,2**	**47,5**	**49,2**	**49,3**	**48,1**
Inozemni	14,5	16,7	18,4	19,6	19,5
Domaći	26,7	30,7	30,9	29,7	28,6

* projekcija uključuje preuzimanje duga brodogradnje

Izvor: Ministarstvo financija

Kretanje ukupne razine javnog duga u najužoj je vezi s makroekonomskim projekcijama te s pretpostavkama i rezultatima provođenja fiskalne politike, pa je stoga suočeno i s određenim rizicima. Uzevši u obzir činjenicu da je visok udio duga denominiran u stranoj valuti, jednokratna veća promjena tečaja, odnosno deprecijacija domaće valute, posebno prema euru, ostvarila bi značajne utjecaje na razinu javnog duga u srednjoročnom razdoblju. Osim navedenog, u slučaju produljenja negativnih kretanja u gospodarstvu odnosno ponovnog izbijanja krize došlo bi do negativnih utjecaja na razinu proračunskih prihoda i povećanja opasnosti ostvarenja većeg fiskalnog deficita od planiranog, što bi zahtijevalo dodatno financiranje koje se mora ostvariti novim zaduživanjem.

Stoga je, još jednom, bitno napomenuti nužnost provođenja fiskalne konsolidacije orijentirane prvenstveno na rashodnu stranu proračuna koja će rezultirati smanjivanjem deficita te stabilizacijom i smanjivanjem udjela javnog duga u BDP-u, kako bi se u slučaju iznenadnih ekonomskih šokova, odnosno materijaliziranja potencijalnih rizika omogućio dodatan prostor za reakciju fiskalne politike i ublažavanje navedenih šokova.