

SREDIŠNJE POVJERENSTVO ZA PROVOĐENJE DUBINSKE ANALIZE
RASHODA DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE

ZAVRŠNI IZVJEŠTAJ O REZULTATIMA DUBINSKE ANALIZE RASHODA DRŽAVNOG PRORAČUNA

ožujak 2015.

SADRŽAJ

PRAVNA OSNOVA I CILJ DUBINSKE ANALIZE.....	3
TIJEK PROVEDBE DUBINSKE ANALIZE	4
OBUHVAT ANALIZE POVJERENSTAVA	4
PROBLEMATIKA ANALIZIRANIH RASHODA I PRIJEDLOZI PAKETA MJERA ZA OSTVARENJE UŠTEDA	5
1. RASHODI ZA ZAPOSLENE KOJI SE ISPLAĆUJU IZ DRŽAVNOG PRORAČUNA	6
2. SUBVENCije, OSIM POLJOPRIVREDI.....	10
3. SUSTAV ZDRAVSTVA	14
4. POSLOVANJE AGENCIJA, ZAVODA, FONDOVA I DRUGIH PRAVNIH OSOBA S JAVNIM OVLAŠTIMA ...	20
5. POREZNI RASHODI	24
ZAKLJUČNO: PREPORUKE ZA SLJEDEĆE DUBINSKE ANALIZE	29

PRAVNA OSNOVA I CILJ DUBINSKE ANALIZE

Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada RH) je na sjednici održanoj 23. listopada 2014. godine donijela Odluku o provođenju dubinske analize rashoda Državnog proračuna Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Odluka). Odlukom je određeno da se dubinska analiza provede za pet područja rashoda:

1. rashodi za zaposlene koji se isplaćuju iz državnog proračuna,
2. subvencije, osim poljoprivrede,
3. sustav zdravstva,
4. poslovanje agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima i
5. porezni rashodi.

Vlada RH je na sjednici održanoj 20. studenog 2014. donijela Rješenje o imenovanju predsjednika i članova povjerenstva za provođenje dubinske analize rashoda Državnog proračuna Republike Hrvatske. Za svako od područja formirana su zasebna povjerenstva koja se sastoje od predsjednika koji su s Ekonomskog fakulteta, Zagreb, Ekonomskog instituta, Zagreb i Instituta za javne financije te desetak članova koji su zaposlenici izabranih ministarstva.

Istovremeno je osnovano i Središnje povjerenstvo za dubinsku analizu rashoda državnog proračuna Republike Hrvatske kao tijelo koje će obavljati koordinaciju i nadzor rada povjerenstava zaduženih za izradu predmetne analize. U Središnje povjerenstvo Vlada Republike Hrvatske je imenovala predsjednika i šest članova iz redova rukovodećih državnih službenika Ministarstva uprave, Ministarstva zdravlja, Ministarstva gospodarstva, Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta te dva člana Ministarstva financija, od kojih je jedan član ujedno i predsjednik Središnjeg povjerenstva.

Središnje povjerenstvo imalo je zadaću provjeriti jesu li izvještaji povjerenstava izrađeni u skladu s Uputom za provođenje dubinske analize rashoda državnog proračuna (u daljnjem tekstu: Uputa) koja je donesena od strane ministra financija 8. prosinca 2014. godine, odobriti izvještaje i dostaviti ih Vladi RH na razmatranje. Izvještaji bi se trebali javno objaviti na internetskim stranicama Ministarstva financija nakon finaliziranja i odobrenja.

U Odluci Vlade RH je precizno definiran obuhvat rashoda, određen je djelokruga rada svakog povjerenstva, te naveden zahtjev za predlaganje mjera koje će rezultirati uštedom od najmanje 10 posto rashoda godišnje u odnosu na tekući plan za 2014. godinu. Tekućim planom u smislu ove Odluke smatra se državni proračun odnosno posljednje izmjene i dopune državnog proračuna s uključenim naknadno izvršenim preraspodjelama. Metodologija izrade dubinske analize rashoda državnog proračuna i sadržaj izvještaja o rezultatima dubinske analize rashoda utvrđena je Uputom. Iz Odluke Vlade RH i Upute za provođenje dubinske analize jasno proizlazi da se ona provodi s ciljem izrade inačica paketa mjera koje će dovesti do smanjenja ukupne javne potrošnje, uz povećanja učinkovitosti u trošenju sredstva, te uz najmanji mogući negativni učinak na razinu javnih usluga.

Svako od povjerenstava bilo je obvezno do 1. veljače 2015. godine Središnjem povjerenstvu za dubinsku analizu rashoda državnog proračuna dostaviti izvješće o rezultatima dubinske analize rashoda državnog proračuna. Izvještaji koji nisu bili izrađeni u skladu s Uputom, Središnje povjerenstvo vratilo je na doradu nadležnom povjerenstvu. Nadležna povjerenstva bila su obvezna u roku od 10 dana Središnjem povjerenstvu dostaviti doradene izvještaje.

Vlada RH se obvezala do 1. ožujka 2015. godine donijeti zaključak o izboru mjera koje će dovesti do smanjenja ukupne javne potrošnje i koje će biti ugrađene u srednjoročne proračunske dokumente, a na temelju izvještaja povjerenstava.

TIJEK PROVEDBE DUBINSKE ANALIZE

Središnje povjerenstvo zaprimilo je tri nacrtu izvještaja povjerenstava do predviđenog roka početkom veljače 2015., te ih je uz komentare vratilo na doradu. Do kraja veljače zaprimljeni su i preostali izvještaji. Vrijeme potrebno za razradu pojedinih mjera i podloga za izračun fiskalnog učinka je za pojedina područja bilo prekratko. Naime, za pojedina područja rashoda, kao na primjer porezne rashode, po prvi puta je izračunata stvarna vrijednost. Analiziranje subvencija povezano je s nizom vrlo različitih sustava i politika za što je povjerenstvu bilo potrebno dati puno duži rok isporuke i više resursa.

U slučajevima kada povjerenstva nisu sama uspjela definirati pakete mjera koje vode do smanjenja rashoda za 10 posto u odnosu na plan 2014., Središnje povjerenstvo je nadopunilo izvješća dodatnim mjerama oko kojih je uspjelo postići konsenzus na temelju raspoloživih analiza međunarodnih ili istraživačkih institucija.

Središnje povjerenstvo je na sastanku početkom ožujka 2015. donijelo odluku da se Vladi RH uputi Završni izvještaj na razmatranje bez obzira na potrebu detaljnije razrade, ali uz naznake potrebnih dodatnih analiza za donošenje preporuka za smanjenje rashoda.

OBUHVAAT ANALIZE POVJERENSTAVA

1. Rashodi za zaposlene koji se isplaćuju iz državnog proračuna

Kategorije koje su obuhvaćene navedenom analizom jesu: svi zaposlenici kojima se sredstva za navedene rashode isplaćuju iz državnog proračuna. Rashodi za zaposlene u sustavu zdravstva i u agencijama, zavodima, fondovima i drugim pravnim osobama s javnim ovlastima obuhvaćene su analizom ostalih Povjerenstava.

Rashodima za zaposlene se smatraju plaće za redovan rad, plaće u naravi, plaće za prekovremeni rad, plaće za posebne uvjete rada, bonus za uspješan rad, nagrade, darovi, otpremnine, naknade za bolest, invalidnost i smrtni slučaj, regres za godišnji odmor, naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život i ostali rashodi za zaposlene sukladno klasifikaciji iz Računskog plana za proračunsko računovodstvo. Povjerenstvo je dakle osim bruto plaća zaposlenika, analiziralo i neoporezive naknade (nagrade, darovi i slično), te naknade troškova zaposlenima (naknade troškova prijevoza, naknade troškova za terenski rad, za odvojeni život i slično). Naknade troškova zaposlenima se obično ne smatraju rashodima za zaposlene, pa se tako prema Računskom planu oni vode kao materijalni troškovi. Međutim, ovo ih je Povjerenstvo u okviru dubinske analize razmatralo u svim slučajevima u kojima su postojali odgovarajući podaci.

2. Subvencije, osim poljoprivredi

Analizom su obuhvaćene subvencije iz nadležnosti Ministarstva financija, Ministarstva gospodarstva, Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstva rada i mirovinskoga sustava, Ministarstva poduzetništva i obrta, Ministarstva kulture, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta i Ministarstva turizma. Predmet analize nisu bile subvencije u poljoprivredi jer se iste značajnim dijelom financiraju iz EU fondova i udio financiranja EU fondova u ukupnom iznosu financiranja subvencija u poljoprivredi iz godine u godinu raste. Isto tako

dubinska analiza odnosila se samo na isplate subvencija (skupina 35 prema Računskom planu), dok promatranje cjelokupnih sustava/politika državnih potpora, odnosno subvencija kao njihove podskupine, zahtjeva i analiziranje isplata koje se knjiže na drugim skupinama (npr. skupina 38 Ostali rashodi).

3. Sustav zdravstva

Predmetom analize Povjerenstva bilo je poslovanje proračunskih korisnika u sustavu zdravstva sukladno Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, poslovanje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (u daljnjem tekstu HZZO), aktivnosti primarne zdravstvene zaštite, bolničke zdravstvene zaštite, zdravstvene zaštite dopunskog osiguranja, specijalističko – konzilijarne zdravstvene zaštite, zdravstvene zaštite na radu, hitne medicinske pomoći i sanitetskog prijevoza, transfuzijske medicine, liječenja inozemnih osiguranika u Republici Hrvatskoj i liječenja u inozemstvu za osiguranike Republike Hrvatske, rashodi vezani uz naknade za bolovanja, cjepiva, specijalizacije, posebno skupe lijekove, lijekove na recept, ortopedske uređaje i pomagala, transplantacije u bolnicama, te kapitalni rashodi u sustavu zdravstva. Analizom su detaljno obuhvaćeni rashodi 10 proračunskih korisnika u sustavu zdravstva (KBC Split, KBC Zagreb, KBC Osijek, KBC Rijeka, KBC „Sestre Milosrdnice“, KB Dubrava, KB Merkur, Klinika za dječje bolesti, Klinika za ortopediju Lovran, Klinika za infektivne bolesti).

4. Poslovanje agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima

Predmetom analize Povjerenstva bilo je poslovanje agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima navedenih u popisu koji je sastavni dio Odluke Vlade RH. Riječ je o pravnim osobama od kojih su najveći dio proračunski korisnici državnog proračuna, ali analizom je obuhvaćeno i poslovanje regulatornih agencija osnovanih posebnim zakonima koje nisu uključene u državni proračun, niti su proračunski korisnici. Ministarstvo financija zatražilo je od Ministarstva uprave službeni popis svih agencija osnovanih posebnim zakonima i kojima je osnivač Republika Hrvatska. Ministarstvo uprave u svom očitovanju od 13. listopada 2015. godine, Klasa: 400-001/14-01/94, Urbroj: 515-02-01-02/1-14-2, navodi kako nije nadležno za vođenje službenog popisa agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, ali dostavlja popis pravnih osoba iz nadležnosti središnjih tijela državne uprave koji je u svrhu izrade analitičke podloge prikupljalo.

5. Porezni rashodi

Predmetom analize bili su porezni rashodi nastali s osnova izuzeća od plaćanja pojedinih poreza, umanjenja porezne osnovice ili umanjenja poreza na dodanu vrijednost, dobit, dohodak i porez na promet nekretnina. S obzirom na nepostojanje takvog registra, po prvi puta je napravljen pokušaj izračuna svih relevantnih poreznih rashoda na temelju dostupnih podataka o PDV-u za 2014. godinu, te porezima na dohodak, dobit i promet nekretnina temeljem poreznih podataka za 2013. godinu.

PROBLEMATIKA ANALIZIRANIH RASHODA I PRIJEDLOZI PAKETA MJERA ZA OSTVARENJE UŠTEDA

Veličina rashoda obuhvaćena dubinskom analizom iznosi 21,7 posto BDP-a (Tabela 1), što je gotovo polovica svih rashoda opće države u 2014. godini. Iz Odluke Vlade RH kojom se traži ušteda od najmanje 10 posto rashoda godišnje u odnosu na tekući plan za 2014. godinu proizlazi da je iznos ušteda koje je potrebno identificirati na razini od 21,7 posto BDP-a. Preporuke osim samih ušteda imaju za zadatak utvrditi i poboljšanja u alokaciji postojećih rashoda, njihovoj transparentnosti i potrebnim dodatnim analizama učinkovitosti pojedinih programa.

Tabela 1. Rashodi za dubinsku analizu, 2014

Kategorija rashoda	Iznos rashoda (000 kn)	% BDP-a
Masa plaća, osim zdravstva i agencija	20,541,909	6.3
Subvencije, osim poljoprivredi	2,810,193	0.9
Rashodi za zdravstvo	23,591,684	7.2
Porezni rashodi (2013/2014)	13,520,930	4.1
Rashodi agencija	10,343,573	3.2
Ukupno	70,808,289	21.7

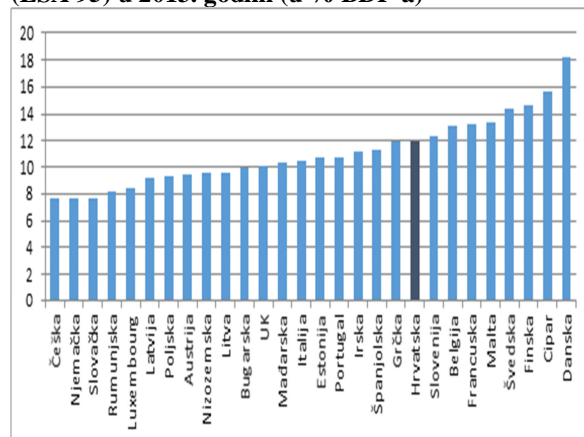
1. RASHODI ZA ZAPOSLENE KOJI SE ISPLAĆUJU IZ DRŽAVNOG PRORAČUNA

Povjerenstvo se u svom rada bavilo tek s nešto više od polovine ukupnih javnih rashoda za zaposlene. Naime, ukupni izdaci za zaposlene na razini opće države iznosili su 2013. godine 39,1 milijardu kuna, dok su izdaci za zaposlene obuhvaćeni ovom analizom iznosili tek 20,5 milijardi kuna. Uočene slabosti, međutim, primjenjive su na ukupan sustav plaća u javnom sektoru. Detaljan izvještaj Povjerenstva dan je u Prilogu 1.

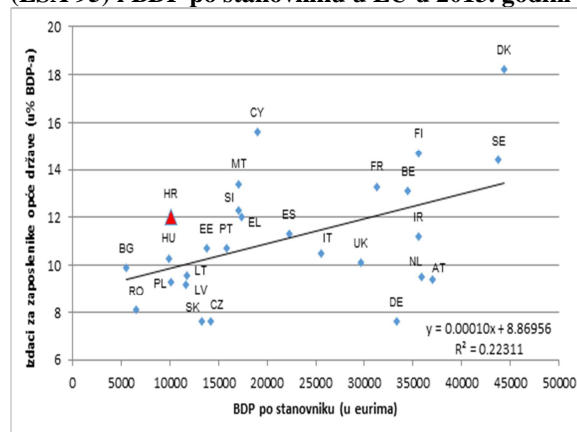
a) Visina rashoda za plaće je komparativno visoka u odnosu na EU

Hrvatska ima relativno visok udio naknada zaposlenima isplaćen na razini opće države, 12 posto BDP-a u 2013. godini, što je više od prosjeka EU (podaci Eurostata, Slika 1). Od zemalja koje imaju 17.000 eura *per capita* i manje, Hrvatska ima najveći udio izdataka za zaposlene u BDP-u. (Slika 2.). Čini se da su izdaci za zaposlene u Hrvatskoj veći nego što bi se moglo očekivati s obzirom na stupanj razvijenosti zemlje.

Slika 1. Naknade zaposlenima na razini opće države (ESA 95) u 2013. godini (u % BDP-a)



Slika 2. Naknade zaposlenima na razini opće države (ESA 95) i BDP po stanovniku u EU u 2013. godini



Napomena: U definiciju rashoda opće države prema ESA konceptu ulaze rashodi središnjeg državnog proračuna, izvanproračunskih fondova, lokalne države i državnih poduzeća/ustanova klasificiranih u opću državu (u Hrvatskoj to su osim poznatih izvanproračunskih korisnika još i HŽ infrastruktura, HRT, HAC, ARZ).

Izvor: Eurostat

b) Trend kretanja izdataka za plaće je suprotan kretanjima na razini EU

Udio naknada za zaposlene u BDP-u je na razini EU28 konstantno smanjivan od 2009. godine te do 2013. dolazi na razinu iz 2008. godine od 10,6 posto BDP-a. Ta je kontrakcija rashoda za nove zemlje članice EU-a (EU10) bila puno snažnija i 2013. dolazi na razinu od 9,5 posto BDP-

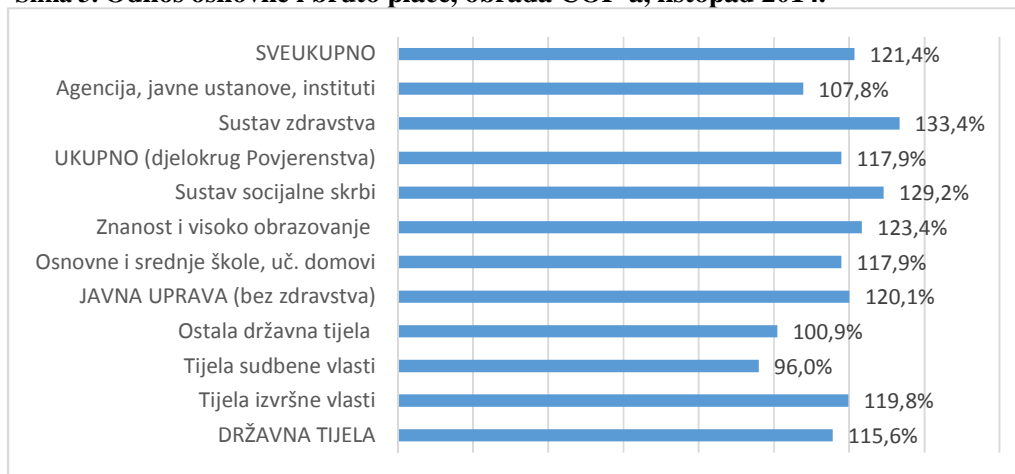
a. Hrvatska nije slijedila trendove većine zemalja EU. Udio naknada zaposlenima je rastao do 2011., a nakon toga se tek marginalno smanjio. U odnosu na 2008. taj je udio u 2013. za 0,8 postotnih bodova povećan, dok je za zemlje EU10 on smanjen za 0,6 postotnih bodova.

c) Pravna entropija definiranja plaća i naknada i narušavanje osnovnog postulata sustava plaća – jednaka plaća za jednaki rad

Decentraliziranim kolektivnim pregovaranjima, sklapanjem kolektivnih ugovora u različitim resorima pa čak i uredbama i internim pravilnicima, dogovorene su brojne opcije uvećanja osnovne plaće. U određenim slučajevima povećana je osnovica plaće ili koeficijent složenosti poslova, što se onda posredno, slično kao i staž, prenosi na uvećanje plaće i po osnovi svih drugih dodataka na plaću koji su vezani za osnovnu plaću.

Ukupni rashodi za zaposlene su u 2014. godini bili 24 posto veći od mase bruto plaća. Dodaci na plaće u državnim i javnim službama kreću se u rasponu od 5-180 posto, a proizlaze iz kolektivnih ugovora, pravilnika, uredbi ili sporazuma¹. U sustavu zdravstva dodaci na plaće iznose preko 33 posto ukupne bruto mase plaća (Slika 3).

Slika 3. Odnos osnovne i bruto plaće, obrada COP-a, listopad 2014.



Napomena: U obračun su uključeni samo zaposlenici čija je bruto plaća bila veća od 0.

Izvor: Izračuni Povjerenstva na osnovi podataka COP-a.

Problem u sagledavanju učinka pojedinih dodataka je njihov različit način obračuna - pojedini dodaci se računaju na osnovicu, pojedini na osnovnu plaću, a uz sve ovo postoje i isti dodaci koji se različito obračunavaju u različitim dijelovima sustava (primjer dodatka za zaposlenike koji rade u školama do kojih, jer nemaju drugih mogućnosti, u osobnoj organizaciji moraju prijeći najmanje 100 kilometara u oba smjera u jednom danu, a koji se na jedan način obračunava u osnovnim, a na drugi u srednjim školama, ili primjer dodataka za doktorat i magisterij koji negdje uvećava osnovicu, negdje osnovni koeficijent, negdje osnovnu plaću, a negdje se ne priznaje).

Također u sustavu postoji velik broj dodataka koji zapravo reguliraju složenost poslova i trebali bi biti uključeni u koeficijent složenosti poslova radnih mjesta. U sustavu je također uočen propust u definiranju istih koeficijenata za ista radna mjesta odnosno za radna mjesta iste ili

¹ Samo naknade zaposlenima analizirane od strane Povjerenstva definiraju 43 zakona i drugih propisa kojima se uređuju plaće i materijalna prava.

slične razine složenosti poslova. Iako se koeficijenti propisuju uredbama Vlade RH, u praksi se čak događa da se isti povećavaju drugim izvorima prava; primjerice, granskim kolektivnim ugovorima, sporazumima i sličnim.

Radna mjesta koja su zajednička cijelom javnom sektoru, a to su radna mjesta pomoćno-tehničkog osoblja nisu definirana uredbama što ostavlja mogućnost poslodavcu da zaposlenike rasporedi na bolje plaćena radna mjesta, ovisno o stručnoj spremi koju zaposlenici imaju umjesto da im se plaća isplaćuje ovisno o poslu kojeg obavljaju. Slična je situacija i s administrativnim osobljem.

Svime navedenim je narušeno osnovno načelo sustava plaća, a to je jednaka plaća za jednaki rad, tako da ista radna mjesta s istim opisom posla mogu u javnom sektoru imati i višestruku razliku u plaći.

d) Netransparentnost praćenja broja zaposlenih i isplata plaća zaposlenih u javnom sektoru

Uvođenjem COP-a po prvi puta su stvorene temeljne pretpostavke za sustavno praćenje zaposlenih koji primaju plaću iz državnog proračuna.

Centralni obračun plaća COP je sustav preko kojeg bi trebao ići obračun plaća za sve korisnike središnjeg državnog proračuna. Međutim, sustav je još u izgradnji i ne uključuje sve korisnike. Povjerenstvo je pratilo podatke o isplatama plaća izvršenima preko sustava COP koji je tek s listopadom 2014. godine obuhvatio oko 232,6 tisuća zaposlenih. Na primjer, Ministarstvo unutarnjih poslova je u COP uključeno tek u listopadu. Od značajnijih korisnika koji su izvan sustava to su Ured predsjednika RH, Ustavni sud, većina medicinskih fakulteta, CARNet, te manji broj škola, bolnica, agencija i javnih ustanova. Međutim, preko COP-a se obračunavaju plaće i za dio korisnika čija isplata ne tereti državni proračun, već se one isplaćuju iz vlastitih ili drugih sredstva.

Zbog same kompleksnosti definiranja plaće u javnom sektoru, COP sustav je zagušen različitim dodacima i specifičnim korekcijama plaća kako bi obuhvatio sve pravne norme koje je generirao sustav kolektivnog pregovaranja u javnom sektoru. COP-a uzima u obzir ove pravne norme, no kako postoji velik broj različitih unosa dodataka ili specifičnih korekcija, može se prepoznati da su, ne tako rijetko, institucije „otvarale“ šifre dodataka prema trenutno važećim (i internim) aktima. Kao rezultat Povjerenstvo je dobilo ukupno 524 kolone koje prikazuju dodatke i korekcije, pri čemu se može razlikovati približno 300 dodataka koji su pri tome i različito obračunavani. Sve to dovodi do izuzetno velikih razlika, zbog kojih je i gotovo nemoguće podatke iz sustava koristiti za prave analize procjena financijskih učinaka.

e) Prijedlozi paketa mjera s fiskalnim uštedama

Središnje povjerenstvo predlaže da, bez obzira na prihvaćanje bilo kojeg od paketa mjera prikazanog u nastavku, treba:

1. unaprijediti i proširiti primjenu COP-a na cjelokupni javni sektor uključujući pravne osobe s javnim ovlastima koje se u 50 posto i više financiraju iz javnih izvora
2. uvesti nadzorno tijelo kolektivnom pregovaranju za zaposlenike u javnom sektoru
3. primijeniti isti zakonodavni okvir za plaće u javnom sektoru uključujući pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje se u 50 posto i više financiraju iz javnih izvora (državni proračun, prihodi po posebnim propisima i slično).

Paket mjera 1: KOREKCIJA OSNOVNE PLAĆE

- 1) smanjivanje koeficijenta složenosti poslova progresivno u rasponu od 0% do 10% (veće smanjenje kod većih koeficijenata, prosječno 6,5%) – ušteda 840 mil. kuna
- 2) smanjivanje uvećanja za staž sa 0,5% na 0,3% za godinu staža – ušteda 510 mil. kuna
- 3) zakonsko definiranje osnovne plaće kao umnoška koeficijenta složenosti poslova i osnovice (isključivanje uvećanja za staž i drugih uvećanja iz definicije osnovne plaće) – ušteda 360 mil. kuna

Ušteda na ukupnoj bruto plaći: 1.720 mil. kuna

Doprinosi: 330 mil. kuna

SVEUKUPNO: 2.050 mil. kuna

Paket mjera 2: SMANJENJE DODATAKA I NAKNADA

- 1) Smanjenje uvećanja plaće za minuli rad s 0,5% na 0,3% – ušteda 510 mil. kuna
- 2) Pretvaranje dodatka na plaću od 13,72% u obrazovanju i znanosti u koeficijente složenosti poslova – ušteda 190 mil. kuna
- 3) Ukidanje dodataka za znanstveni stupanj magistra i doktora znanosti – ušteda 140 mil. kuna
- 4) Ukidanje dodatka za rad subotom – ušteda 95 mil. kuna
- 5) Smanjenje dodatak za rad nedjeljom sa 35% na 25% - ušteda 35 mil. kuna
- 6) Smanjenje dodatka za rad u turnusu sa 5% na 3% - ušteda 200 mil. kuna
- 7) Ukidanje dodatka za smjenski rad – ušteda 380 mil. kuna
- 8) Smanjenje dodatka za rad blagdanom sa 150% na 100% – ušteda 25 mil. kuna
- 9) Smanjenje dodatka za dvokratni rad s 10% na 5% – ušteda 7 mil. kuna
- 10) Preoblikovanje i smanjenje naknade za prijevoz – ušteda 260 mil. kuna
- 11) Ukidanje povoljnijih otpremnina za zaposlenike s 30 i više godina staža – ušteda 11 mil. kuna
- 12) Ukidanje naknade za odvojeni život – ušteda 7 mil. kuna
- 13) Smanjenje dodatka za prekovremeni rad s 50% na 25% – ušteda 70 mil. kuna
- 14) Revizija dodataka na uvjete rada, posebne uvjete rada i otežane uvjete rada – ušteda 40 mil. kuna
- 15) Smanjenje koeficijenata viših od 3,1 za 10% – ušteda 70 mil. kuna
- 16) Prirodni odljev zaposlenih - umirovljenje uz omjer zamjene 1:2 – ušteda 60 mil. kuna

Ušteda na plaćama i naknadama: 2.100 mil. kuna

Doprinosi na plaće: 335 mil. kuna

SVEUKUPNO: 2.435 mil. kuna

Iznos predloženih ušteda je značajno veći ukoliko se analogno primjeni na sve sektore kojima se plaća isplaćuje iz proračuna.

Paket mjera 3: CJELOVITA REFORMA SUSTAVA PLAĆA

- 1) novi sustav plaća u javnom sektoru koji će se primjenjivati u svim institucijama u kojima se djelatnicima plaće isplaćuju iz državnog proračuna;
- 2) unaprjeđenje Centralnog obračuna plaća;
- 3) ujednačavanje sustava kolektivnog pregovaranja – jednaki uvjeti za sve djelatnosti.

Prilikom dubinske analize rashoda za zaposlene koji se isplaćuju iz državnog proračuna uočeni su brojni problemi i nedostaci sadašnjeg sustava. Plaće zaposlenih u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj regulirane su iznimno velikim brojem pravnih akata koji često nisu usklađeni, pa su na različit način uređene plaće i druga materijalna prava zaposlenih na istovrsnim radnim mjestima. Stoga se predlaže na jedinstven način urediti sustav plaća u javnom sektoru koji se temelji na načelu jednakosti plaća (jednaka plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti).

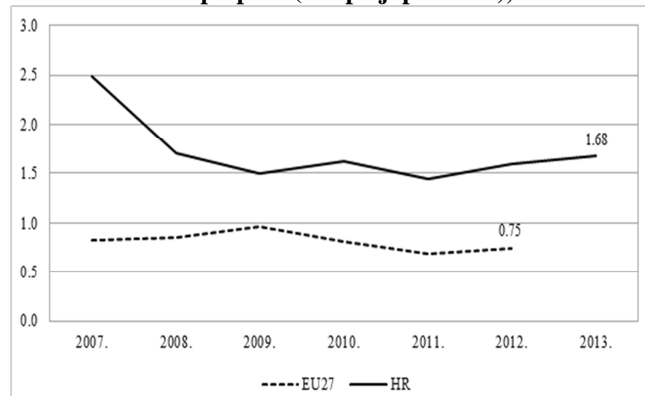
2. SUBVENCije, OSIM POLJOPRIVREDI

Državne potpore, a slijedom toga i subvencije koje su njihov najveći dio, su instrument industrijske politike kojim država izravno usmjerava razvoj nekih poduzeća ili sektora gospodarstva. Korisnik subvencija dobiva sredstva koja ne bi mogao ostvariti temeljem svojeg redovnog poslovanja te tako stiče povoljniji tržišni položaj u odnosu na konkurenciju. Državne potpore u tom kontekstu predstavljaju širi pojam od samih subvencija, i osim njih uključuju i instrumente kao što su jamstva, oprost poreznih dugova, povoljniji krediti ili pak udjeli u vlasničkom kapitalu. Ipak, subvencije obično čine najveći dio državnih potpora. Prema namjenama subvencije se mogu podijeliti na: subvencije kamata, subvencije za socijalne doprinose, za program usavršavanja zaposlenih, za restrukturiranje trgovačkog društva, za zatvaranje proizvodnje i slično. Detaljan izvještaj Povjerenstva dan je u Prilogu 2.

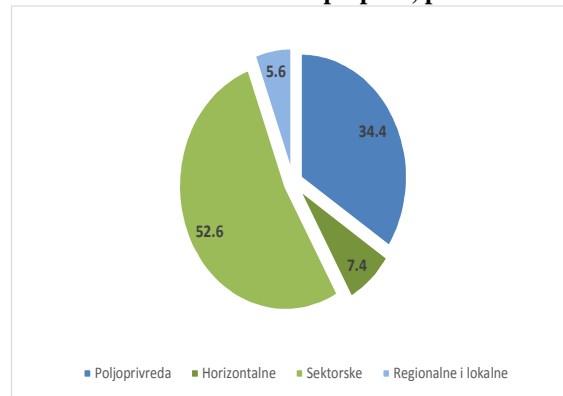
a) Visina subvencija je dvostruko veća od prosjeka EU i bilježi recentni rast

Udjeli hrvatskih državnih potpora u BDP-u u Hrvatskoj su tijekom cijelog razdoblja od 2007.-2013. bili iznad razine onih u EU27. Nakon pada udjela u razdoblju od 2007. do 2009. oni opet rastu, te se još više povećava: 2013. državne potpore (bez poljoprivrede, ali s prometom i željeznicama) u Hrvatskoj iznose 1,68 posto BDP-a, dok je isti udio u EU 27 iznosio 0,75 posto BDP-a (Slika 4). Dakle, državne potpore u Hrvatskoj su 2013. godine bile 2,2 puta veće od onih u EU27. Subvencije predstavljaju najveći dio državnih potpora: u EU27 one čine 55 posto državnih potpora, a u Hrvatskoj 64,7 posto.

Slika 4. Državne potpore (bez poljoprivrede), % BDP-a



Slika 5. Struktura državnih potpora, posto



Izvor: AZTN, Eurostat

U Hrvatskoj su državne potpore još uvijek mahom vezane uz pomaganje opstanka poduzeća gubitaša na tržištu, a u vrlo maloj mjeri pomažu svim sudionicima na tržištu, tzv. horizontalne potpore (istraživanje i razvoj, zaštitu okoliša, usavršavanje i zapošljavanje, i sl.). Preko polovice potpora odlazi za održavanja gubitaša na tržištu (Slika 5).

Trend kretanja subvencija je negativan, te se u zadnje tri godine bilježi njihovo realno povećanje, s ionako visoke razine. Također, prema Smjernicama ekonomske i fiskalne politike Republike Hrvatske za razdoblje 2015.-2017. u 2015. godini planira se porast ukupnih subvencija (s poljoprivredom) od 1,8 posto s projekcijom njihovog pada od 12,1 posto u 2016. i daljnji pad od 4 posto u 2017. godini čime je naznačen smjer Vlade RH prema smanjivanju ukupnih subvencija.

Promatramo li po ministarstvima, najveći davatelj subvencija u nominalnom iznosu je Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture – sa, prema tekućem planu 2014., 1,5 mlrd.

kuna subvencija (ili 53,2% ukupnog iznosa). Slijede Ministarstvo gospodarstva sa 649 mil. kuna subvencija odnosno 23,3% ukupnog iznosa te Ministarstvo rada i mirovinskog sustava s 328 mil. kuna subvencija ili 11,8% ukupnih subvencija.

Uvidom u subvencije prema izvorima financiranja primarni izvor financiranja su opći prihodi i primici dok se na ostale izvore financiranja odnosi tek 2,4% ili 66 mil. kuna. Prema planu za 2015. godinu planira se daljnje povećanje udjela pomoći EU kao izvora financiranja subvencija i to na 11,7%.

b) Netransparentnost praćenja subvencija i državnih potpora

Subvencijama se smatraju tekući prijenosi sredstava koji se daju proizvođačima za poticanje proizvodnje određenih proizvoda i pružanje usluga, a mogu se utvrđivati na temelju razine proizvodnje i/ili količine proizvedenih, prodanih ili uvezenih dobara i usluga. Povjerenstvo je dobilo u zadatak pronaći uštede na subvencijama bez poljoprivrede, što u nominalnom iznosu za 2014. godinu daje 2,87 milijardi kuna.

Međutim, intervencija države u poslovanje trgovačkih društava odvija se i preko nekih drugih računskih podskupina, kao na primjer: Podskupinu 386 Kapitalne pomoći – unutar koje se klasificiraju prijenosi nefinancijske imovine ili sredstva za financiranje troškova financijske imovine trgovačkim društvima, za pokriće ukupnog gubitka koji se stvarao tijekom dvije ili više godina i za otpisivanje duga na temelju dogovora (ugovora) s dužnikom, te kroz Podskupine 514 i 516 Izdaci za dane zajmove trgovačkim društvima u javnom sektoru i izvan javnog sektora. Samo za kapitalne pomoći, te izdatke za dana jamstva u 2014. godini planirano je 3,1 milijardi kuna, odnosno više od iznosa koji je planiran na skupini 35 računskog plana. Primjeri takvih sektora su željeznice, te brodski i avionski promet. Obzirom na učestalost javljanja supstitucija subvencija drugim instrumentima potrebno je budućim analizama obuhvatiti i spomenute vidove odobravanja državnih potpora kako bi se dobila što je moguće sveobuhvatnija slika o odnosu države i trgovačkih društava koja su korisnici subvencija.

Također, zbog nepostojanja jedinstvenog registra potpora, nije moguće provesti analizu visine potpora po pojedinom korisniku subvencija i drugih oblika državnog financiranja, ali i financiranja od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Poseban je problem i tzv. *de minimis* potpora (do 200.000 eura) kod kojih niti ne postoji obveza traženja odobrenja niti prijavljivanja individualnih korisnika takvih potpora. Na razini državne uprave postoji barem osam ministarstava koja su izravni davatelji subvencija i postoji velika mogućnost preklapanja korisnika potpora ovisno o programu na koji se prijavljuju. U takvim slučajevima *de minimis* potpore se kumuliraju i predstavljaju značajan učinak na narušavanje tržišne utakmice.²

Registar potpora također mora osigurati praćenje podataka za ocjenu učinkovitosti. Pri tome je važno definirati identificiranje cilja koji se potporom želi ostvariti, te ga kvantitativno i/ili kvalitativno izraziti. Trenutni podaci koji se prikupljaju u registru potpora pri Ministarstvu financija ne omogućuju kvalitetnu analizu učinkovitosti potpora.³

c) Prijedlozi paketa mjera s fiskalnim uštedama

² EIZG (2014.), Učinkovitost državnih potpora u Hrvatskoj

³ Dodatnim analizama EIZG je, međutim, došao do zaključka da je korelacija između odobrenih potpora za malo i srednje poduzetništvo i povećanja zaposlenosti mala, da postoji statistički signifikantan negativan učinka potpora na porast ukupnih prihoda u odnosu na nekorisnike *de minimis* potpora za malo i srednje poduzetništvo, turizam te da postoji slaba pozitivna korelacija između dodijeljenih potpora po županijama i indeksa razvijenosti.

Od ukupno 287 milijuna kuna potrebnih ušteda, Povjerenstvo nažalost nije uspjelo identificirati nikakve uštede. Štoviše, zbog nepodmirenih obveza spram ugovornih obveza države prema programima restrukturiranja brodogradilišta, zaključak Povjerenstva je da iznos subvencija treba povećati za oko 300 milijuna kuna u odnosu na proračun za 2015. godinu.

Paket mjera 1: SMANJENJE RASHODA ZA SUBVENCIJE

- 1) Revizije Ugovora o koncesiji kao i Aneksa Ugovora u cestovnom prometu (Autocesta Zagreb-Macelj, Autocesta Rijeka-Zagreb, Bina-Istra)
- 2) Revizija Odluke Vlade RH koja utvrđuje obvezu obavljanja domaćeg linijskog zračnog prijevoza
- 3) Zatvaranje nerentabilnih linija u željezničkom prometu kod kojih prema analizi ukupni prihodi pokrivaju manje od 10% troškova (Vinkovci - Tovarnik; Metković-Ploče; Perković-Split) s dostupnosti alternativnih oblika prijevoza ušteda 18 mil. kuna
- 4) Revizija koncesija na pojedine brodske linije i ukidanje nerentabilnih linija pomorskog prometa
- 5) Revizija programa restrukturiranja brodogradilišta

Međutim, Središnje povjerenstvo je mišljenja da su dodatne uštede moguće u području potpune primjene uvjeta kumulativnosti kod *de minimis* potpora, te kod subvencioniranja pružanja javne usluge (PSO) u područjima željezničkih usluga, a isto tako i u području brodskih i poštanskih usluga. Primjer za ilustraciju moguće uštede je iznos subvencije po količini izvršenih usluga u željezničkom putničkom prometu (HPP) gdje bi se smanjenjem jediničnog troška po vlak-kilometru iznos subvencije putem PSO gotovo prepolovio u 2014. godini (Tabela 2).

Tabela 2. Pokazatelji učinka, subvencije i ušteda u željezničkom prometu

Pokazatelj	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Putnički vlak-km (mil)</i>	19.2	18.4	17.3	16.5	15.3
<i>Subvencija (bez kapitalnih pomoci, zajmova i garancija) (mil kuna)</i>	353.7	361.8	350.6	355	504.5
<i>Subvencija po vlak-km</i>	18.4	19.7	20.3	21.5	33,0
<i>Subvencija po jediničnom trošku iz 2010.</i>	353.7	338.56	318.32	303.6	281.52

Izvor: HŽPP, Ministarstvo financija

Prosječna plaća u sustavu željezničkog putničkog prijevoza je u 2014. bila 18,8 posto viša od prosječne plaće u javnim i državnim službama (Tabela 3). Istovremeno, udio visoko obrazovane snage u HŽPP je tek 11 posto⁴, za razliku od 82 posto kod javnih i državnih službi. Slična je situacija i u HŽ Infrastrukturi koja ima prosječno 9,4 posto veću plaću od javnih i državnih službi, a tek 18 posto visoko obrazovane radne snage.

⁴ Plan restrukturiranja HŽPP, siječanj 2015.

Tabela 3. Broj i struktura zaposlenih, te bruto plaća, 2014

	HŽPP	HŽI	Državne i javne službe
Broj zaposlenih	3080	7525	232601
Bruto plaća (HRK)	9973	9182	8392
Postotak visoko obrazovane radne snage	18,8%	17,6%	82%

Izvor: HŽPP, HŽI, godišnja izvješća, Ministarstvo financija

Visina cijene karte, pa i dužina trajanja vožnje odrazile su se i na potražnju za ovim uslugama (Tabela 4), što je evidentno i u broju putničkih vlak kilometara, ali i u pokrivenosti troškova po liniji naplaćenim prihodima.

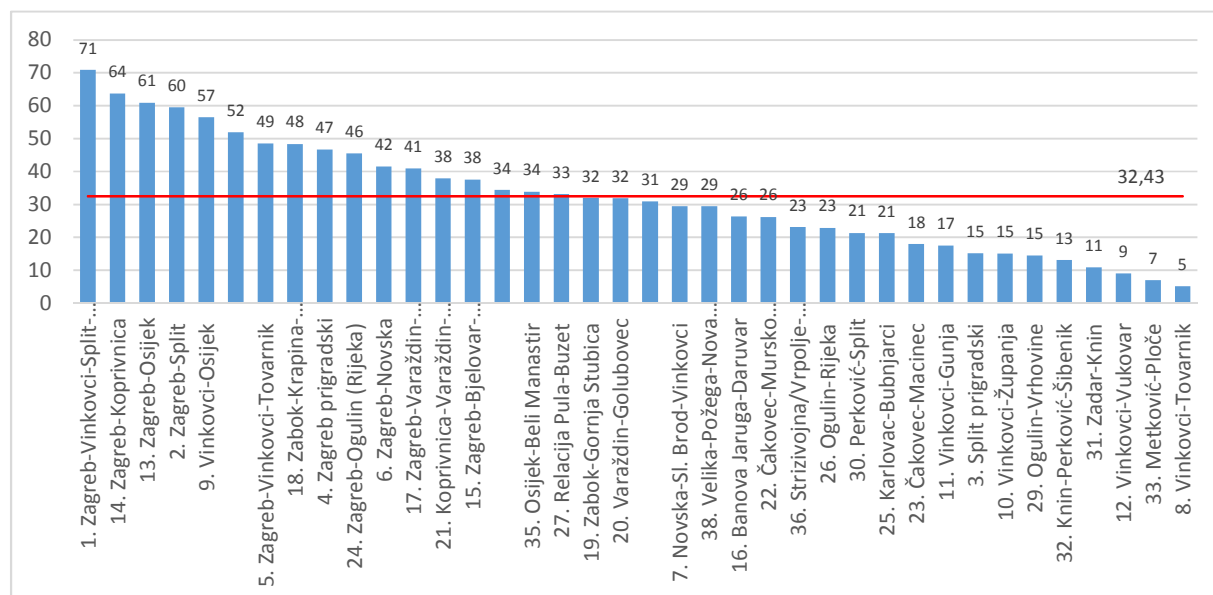
Tabela 4. Cijena karte i vrijeme trajanja vožnje po odabranim linijama

Linija	Cijena HŽPP karte (kn) (Brzi vlak/IC)	Cijena autobusne karte (kn)	Vrijeme trajanja vožnje (Brzi vlak/IC)	Vrijeme trajanja vožnje autobusom
Zagreb – Osijek	138,80/149,80	127,00 – 143,00	4.07 h	4.00 h
Zagreb – Rijeka	118,10/129,10	86,00 – 155,00	3.50 h	2.30 h
Zagreb – Split	197,00/208,00	146,00 – 196,00	6.15 h	5.00 h
Zagreb – Vinkovci	129,80/140,80	156,00 – 161,00	3.29 h	4.15 h
Zagreb - Varaždin	71,60/82,60	65,00 – 87,00	1.55 h (Koprivnica), 2.08 (Zabok)	1.20 h

Izvor: HŽPP revidirani plan restrukturiranja, siječanj 2015.

Tijekom 2014. od 38 linija na kojima HŽPP vrši prijevoz tek je na 17 linija omjer troška po liniji i prihoda bio iznad prilično poraznog prosjeka od 32 posto. Ukidanje usluge na linijama koje imaju pokrivenost ispod prosjeka dovelo bi do uštede od 169,4 milijuna kuna. (Slika 6).

Slika 6. Pokrivenost operativnog troška prihodima po liniji, 2014



Središnje povjerenstvo je mišljenja da mjere uštede na subvencijama za putnički prijevoz treba doraditi mjerama smanjenja jediničnog troška, što onda znači i smanjivanje troška za PSO kroz: (i) obustavu usluga na nerentabilnim linijama i zamjena autobusnim uslugama ukoliko već ne postoji alternativni komercijalni prijevoz; (ii) reflektiranje niže cijene nafte na trošak za naftu koja u 2014. iznosi 120 milijuna kuna; te (iii) smanjenje broja zaposlenih, te plaća i naknada za zaposlene u sektoru željeznica na razinu javnih službi. Samo kod smanjenja broja osoblja predviđenim planom restrukturiranja, dolazi do smanjenja troška radne snage za 10-15 milijuna kuna godišnje, a smanjenje cijene nafte pri sadašnjim cijenama smanjuje trošak za gorivo za oko 30 milijuna kuna na godišnjoj razini.

Trenutne projekcije HŽ Infrastrukture ukazuju na smanjenje radne snage za 15 posto u sljedeće 4 godine. To treba dovesti do neto smanjenja mase plaća od 125 milijuna kuna u 4 godine, odnosno 32 milijuna kuna godišnje kroz smanjenje operativnih troškova. Također kroz smanjenje troškova za usluge održavanja za 5 posto godišnje dodatna ušteda na transferima HŽI iznosi 35-40 milijuna kuna godišnje. Središnje povjerenstvo smatra da i te vrste ušteda treba uključiti u plan mjera smanjenja transfera prema HŽI od oko 75 milijuna kuna godišnje.

3. SUSTAV ZDRAVSTVA

Promatrajući pitanja koja su bila predmetom analize Povjerenstva nameće se zaključak da se svaka analizirana stavka povezuje s pravima osiguranih osoba koje ih ostvaruju kroz prava na zdravstvenu zaštitu odnosno novčane naknade. Međutim, u predlaganju mjera vodilo se računa da se, koliko je to moguće, ograniči potencijalno negativan utjecaj pojedinih mjera na dostignutu razinu kvalitete i dostupnosti zdravstvene zaštite, ali se vodilo računa o povećanju učinkovitosti sustava. Detaljan izvještaj Povjerenstva dan je u Prilogu 3.

a) Netransparentnost u iskazivanju visine izdataka za zdravstvo iz javnih izvora

Povjerenstvo je primijetilo kako ne postoji centralno mjesto na kojem se prikupljaju podaci o troškovima i prihodima u sektoru zdravstva. Međutim, iznos izdvajanja za zdravstvo je viši od pokazatelja iz izvještaja Povjerenstva. Iznos izdvajanja za zdravstvo je u 2014. iznosio 23,59 milijardi kuna, odnosno 7,2 posto BDP-a, što zahtijeva pronalaženje ušteda u iznosu od oko 2,4 milijardi kuna (Tabela 5).

Tabela 5. Iznos izdvajanja za zdravstvo, plan 2014

ZDRAVSTVENI SUSTAV	PLAN 2014.
UKUPNO	23,591,684,099
<i>% BDP</i>	<i>7,2%</i>
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	429,742,727
Investicije u zdravstvenu infrastrukturu	429,742,727
HZZO	23,161,941,372
Sigurnost građana i prava na zdravstvene usluge	23,161,941,372
Naknade za bolovanja	869,530,000
Administracija i upravljanje	307,835,202
Naknade za redovan porodiljni dopust	827,780,000
Naknade braniteljima	13,400,000
Ostale isplate osiguranicima	195,000,000
Pripravnički staž za zdravstvene djelatnike	54,150,000
Specijalizacije	24,800,000
Zdravstvena zaštita dopunskog osiguranja	1,322,178,000

Naknada štete	10,555,000
Naknade bolovanja i isplate osiguranicima	187,000,000
Zdravstvena zaštita na radu	78,386,526
Zdravstvena zaštita obveznog zdravstvenog osiguranja	15,975,381,986
Administracija i upravljanje dopunskim zdravstvenim osiguran	57,517,000
Sanacija zdravstva iz ranijih godina	1,800,000,000
Sanacija zdravstva iz 2013.godine	1,400,000,000
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	28,977,658
Rashodi za nabavu nefin. imovine dzo	2,800,000
Sanacija šteta od poplava	6,650,000

Izvor: Državni proračun

Eventualne primjedbe da se u rashode za zdravstvo ne bi trebali uključivati izdaci za sanaciju su neprihvatljive. Izdatke za sanaciju sustav zdravstva prima u iznosu od oko 1 posto BPD-a već treću godinu zaredom, dok istovremeno generira nove nepodmirene obveze (Tabela 6), što ukazuje na dugotrajnu strukturnu neodrživost sustava. Iznos nepodmirenih, a dospjelih obveza plaćanja je krajem 2014. iznosio 2,85 milijardi kuna (0,87 posto BDP-a) što je posljedica nekoliko strukturnih problema – osim transparentnosti u iskazivanju i knjiženju obveza, kontrola potrošnje te brojne fakturirane usluge koje nisu obuhvaćene ugovorima potpisanim sa zdravstvenim ustanovama. Nepodmirene, a dospjele obveze iznose 12 posto ukupnih prihoda sustava, dok je ukupan dug zdravstva narastao na 7,8 milijardi kuna krajem 2014., odnosno smanjen je za 3,7 milijardi kuna u odnosu na stanje krajem 2012, iako je isplaćeno 6,5 milijardi kuna na sanaciju unazad tri godine.

Tabela 6. Iznos nepodmirenih, dospjelih obveza sustava zdravstva

	2010	2011	2012	2013	2014
Nepodmirene, a dospjele obveze	1,732,812,680	2,107,235,548	3,746,508,394	3,996,418,848	2,850,168,004
- Bolnice	1,463,771,827	1,713,725,501	2,213,134,549	2,348,206,491	1,735,541,742
- Ostale zdravstvene institucije	251,611,636	239,214,166	343,833,694	218,366,855	180,873,316
- HZZO	17,429,217	154,295,881	1,189,540,151	1,429,845,502	933,752,946
% BDP	0.54	0.64	1.13	1.22	0.87
Ukupan dug sektora zdravstva, % BDP	2.89	3.20	3.48	2.82	2.38

Izvor: HZZO

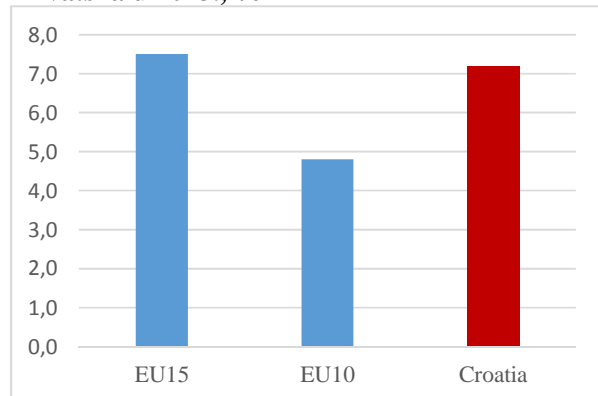
b) Visina izdataka za zdravstvo iz javnih izvora sredstava je komparativno veća od prosjeka EU

Zdravstveni sustav u Hrvatskoj suočava se s velikim jazom između dostupnih javnih sredstava i rashoda. Hrvatska troši znatno više od zemalja u regiji sa sličnom razinom bruto nacionalnog dohotka (Slika 7), ali postiže samo prosječne rezultate (Tabela 7) koji se očekuju od zemalja na njezinoj razini dohotka. Širina prava na zdravstveno osiguranje, niski omjer privatnih financijskih doprinosa i naslijeđe javno financiranog sustava sa slabim zahtjevima za učinkovitosti predstavljaju sve veće opterećenje za proračun. Ranije su reforme uglavnom bile usmjerene na mobilizaciju dodatnih financijskih sredstava te nisu bile dovoljno usmjerene na učinkovitost i kontrolu javnih rashoda za zdravstvo. U središtu sustava i dalje su bolnice (Slika 8), u kojima troškovi plaća čine 60 posto ukupnih troškova.

Slika 7. Rashodi za zdravstvo, EU 2012. i

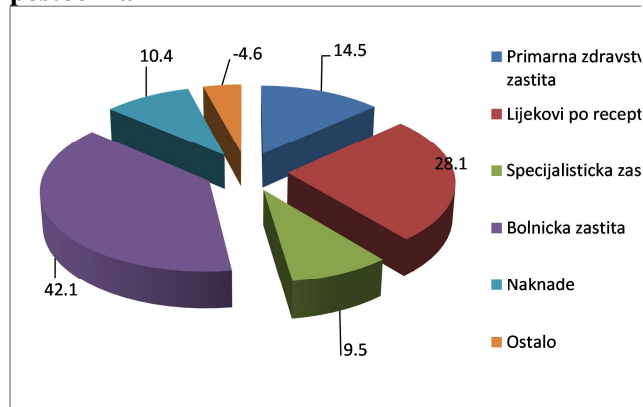
Slika 8. Struktura potrošnje za zdravstvo, u

Hrvatska u 2013., % BDP



Izvor: EUROSTAT, Državni proračun

postocima



Izvor: Ministarstvo financija, HZZO

Tabela 7. Zdravstveni pokazatelji u odabranim europskim zemljama i Hrvatskoj, 2009.-2010.

	Hrvatska	Češka Republika	Estonija	Mađarska	Latvija	Litva	Poljska	Rumunjska	Srbija	Slovačka	Slovenija	EU10
	2010.	2009.										
Očekivani životni vijek pri rođenju, u godinama	76,9	77,5	75,3	74,5	73,3	73,2	75,9	73,6	74,1	75,4	79,5	75,2
Dojenačke smrti na 1000 živorođene djece	44	2,9	3,55	5,1	7,8	4,9	5,6	10,1	7	5,7	2,4	6,3
Smrti majke na 100 000 živorođene djece	9,2	2,5	0	18,7	46,1	0	1,9	21,1	19,9	11,4	4,6	9,1
Dobno standardizirane stope smrtnosti na 100 000 stanovnika												
Svi uzroci, sve dobi	790	744	840	915	952	963	810	959	972	860	625	863
Karcinom dojke u žena, sve dobi	27,4	20,1	22,1	28,1	25,2	24,2	20,3	22,6	30,2	21,3	25,5	22,2
Vanjski uzroci, sve dobi	52,7	48,2	87,8	59	86,7	116	57,6	53,9	42,8	51	61,1	57,7
Motociklističke nesreće u usporedbi s prometnim nesrećama	9,6	6,9	7,2	8,5	9,6	11,4	10,7	12,7	9	7,2	8,1	10,1
Dijabetes, sve dobi	20,2	13,2	11	17,9	14,9	6,9	13,7	8,2	27	10,8	7,5	12,8
Uzroci povezani s alkoholom	86,3	71,3	119	114	116	153	84,6	109	63,7	84,9	95,6	93,8
Uzroci povezani s pušenjem	350	316	325	429	443	490	248	434	350	427	193	342

Izvor: <http://data.euro.who.int/hfad/>, srpanj 2012.

c) Netransparentnost u obračunu plaća i upravljanju ljudskim resursima

U sustavu zdravstva ne postoji centralno mjesto upravljanja masom plaća, ali niti centralno kontrolno mjesto provođenja zakonskog okvira. Nekoliko je nalaza tome u prilog:

- Analizom primjene COP-a ustanovljen je manjak informacija i uputa o postupanju od strane nadležnog tijela u ovom slučaju Ministarstva zdravlja (npr. za obračun prekovremenog rada).
- Posebni uvjeti rada vrijede za apsolutno sve zaposlenike bolnica čime se sam pojam posebnih uvjeta rada dovodi u pitanje.

- Uočeno je tumačenje prema kojem se plaćaju svi odrađeni sati prekovremenog rada bez obzira na tjedni/mjesečni/godišnji propisani zakonski maksimum.
- Svi djelatnici HZZO-a imaju dodatak na plaću s osnove posebnih uvjeta rada (4–10%) iako bi ih se trebalo izjednačiti s ostalim državnim službama.
- Više ne postoji osnova za isplaćivanje dodatka (naknade) za posebnu odgovornost liječnika, ali se to još uvijek isplaćuje.
- U zdravstvenim ustanovama uređeni su i posebni koeficijenti za zdravstvene radnike koji imaju znanstveni stupanj dr. sc. i mr. sc. pa se tim radnicima dva puta obračunava dodatak na znanstveni stupanj.
- Nereguliran kumulativni radni odnos.
- Primijećeno je također da se u 2015. godini planira prosječno povećanje troškova mase plaća godišnje više od 5 posto na razini promatranih 10 državnih bolnica za što nema osnove, jer se na razini države provodi nominalno zamrzavanje plaća.
- U razdoblju od rujna do studenog 2014. zdravstvene ustanove u RH isplatile su temeljem vlastitih/internih pravilnika oko 10 milijuna kuna pa se postavlja pitanje zakonitosti takvih isplata.

d) Neracionalnosti na ostalim vrstama troškovima

Osim na plaćama, jasno je da postoji prostor za uštede na lijekovima i to snižavanjem cijena lijekova i/ili marži na tvorničku cijenu lijekova (marža od 8,5 posto je ponovno vraćena nakon što je bila smanjena). Također je potrebno poseban naglasak staviti na uvođenje više razine transparentnosti oko odobravanja i potrošnje posebno skupih lijekova (trenutno na listi već 62 lijeka, a očekuje se njihov daljnji porast) jer je to stavka koja zadnjih godina bilježi značajan rast potrošnje i udjela u ukupnoj potrošnji lijekova (preko 10 posto u 2013), a ne podliježe procedurama javnog nadmetanja.

Broj i kategorije stanovnika kojima se polica dopunskog zdravstvenog osiguranja (DZO-a) pokriva iz proračunskih sredstava je visok, pa se stoga postavlja upitnost sustava participacije kao tzv. „čuvara“ sustava od nepotrebne potražnje. Visina participacije je također niska i kreće se od 10 kuna za preventivu i lijekove (kod kojih se bilježi konstanti porast i u volumenu i iznosima), 25 kuna za specijalističko-konzilijarne usluge, te fizikalnu medicinu, do 100 kuna za troškove bolničke zaštite. Također, razina dohotka koji kvalificira pojedince za pokriće police DZO-a iz proračuna putem prihodovnog cenzusa je značajno viša od istih koji se primjenjuju u sustavu socijalne skrbi ili sličnim programima (npr. u popularnom programu oprosta dugova pojedinac se kvalificira za program ako mu je mjesečni prihod 1.250 kuna, a za policu DZO-a mjesečni prihod treba iznositi 1.516 kuna, odnosno 1.939 kuna za samca). Također, u sustavu DZO se primjenjuje prihodovni, umjesto imovinski cenzus koji ima puno bolje usmjerenje pomoći ka stvarno socijalno ugroženima. Tijekom 2014. godine 910.706 stanovnika RH imalo je policu DZO na teret državnog proračuna, od čega preko 647 tisuća police temeljem prihodovnog cenzusa. Za hrvatske branitelje, HRVI ili članove obitelji smrtno stradalog, zatočenog ili nestalog branitelja iz Domovinskog rata ne postoji obveza sudjelovanja u dijelu troškova zdravstvene zaštite niti su oni pokriveni na teret proračunskih sredstava.

Usluge ambulantnih jedinica ili dnevnih bolnica gotovo se ne koriste, a njihovom većom upotrebom mogu se ostvariti potencijalno značajne proračunske uštede.⁵ Međunarodnim protokolima naglašavaju se koristi od obavljanja pojedinih kirurških zahvata ambulantno. Posljedica prebacivanja odabranih operacija koje se prema međunarodnom protokolu obavljaju ambulantno bile bi velike uštede. Iz podataka za ostale zemlje zahvaljujući ambulantnom obavljanju tih operacija njihovi jedinični troškovi smanjeni su za približno 30 do 70 posto.⁶

Nacionalnim planom razvoja kliničkih bolničkih centara, kliničkih bolnica, klinika i općih bolnica od 2014. do 2016. moguće je riješiti prekomjernu i fragmentiranu mrežu te je potrebno riješiti usklađenost sa standardima bolničke skrbi (posebno u slučaju bolnica koje su zanemarivale održavanje) i protokolima za akreditaciju. Bilo bi preporučljivo da se višak bolničkih kapaciteta premjesti u područje dugotrajne skrbi za starije, uključujući usluge u području kroničnih bolesti i palijativne skrbi. Zahvaljujući koncentraciji specijalističkih usluga (poput vaskularne kirurgije i usluga u slučaju moždanog udara), u manjem broju bolnica moglo bi doći do smanjenja smrtnosti⁷ i komorbiditeta (istodobna pojava dviju ili više bolesti).

e) Prijedlozi paketa mjera s fiskalnim uštedama

Povjerenstvo nije uspjelo definirati mjere s traženim uštedama od 10 posto izdvajanja za zdravstvo u 2014. godini. Međutim, povjerenstvo sugerira da je proračun HZZO za 2015. godinu smanjen za 1,43 milijarde kuna, iako ne elaborira mjere koje će osigurati da to smanjenje ne dovede do ponovnog povećanja nepodmirenih obveza. Pri tome nije evidentiralo činjenicu da je u 2015. godini HZZO povećao cijene svih usluga za 10 posto, a limita bolnica za 17 posto prosječno, što će rezultirati dodatnim izdacima za barem 1,3 milijardi kuna u 2015. Bolnice su već kroz svoje financijske planove povećale trošak osoblja za 5 posto prosječno, vjerojatno temeljem očekivanog povećanog radnog obujma, jer argumenata za rast plaća nema s obzirom na politiku nominalnog zamrzavanja plaća.

Središnje povjerenstvo smatra da u slučaju zdravstva nemamo tri paketa mjera, već jedan koji uključuje sve navedene mjere i kojeg je potrebno dodatno ojačati sljedećim preporukama:

- Stvarna centralizacija nabave za standardizirana dobra i usluge, ali i medicinski materijal, uključujući oslanjanje na vladin ured za javne nabave i njihove ugovore, te smanjivanje administrativnog osoblja po bolnicama koji je do sada obavljao nabavu.
- Mjere za kontrolu potrošnje lijekova i nabave medicinske tehnologije – procjena ušteda od novih referentnih cijena, analiza izdavanja pojedinih lijekova po pacijentu, provođenje ocjene zdravstvene tehnologije i njena korištenja.
- Provođenje kliničkih protokola za veće usmjeravanje na ambulantnu skrb – procjena uštede po pojedinoj terapiji i uvođenje protokola za ambulantno liječenje.
- Uvođenje razlikovanja akutne skrbi od dugoročne skrbi bolničkih usluga, te izdvajanje dugoročne skrbi u sustav socijalne skrbi uz privatnu participaciju u trošku prema imovinskom cenzusu.

⁵ Analiza javnih financija (Svjetske banka, 2014.) je na uzorku od 9787 operacija (riječ je o svim operacijama sedam zdravstvenih stanja obavljenima u odabrane dvije kliničke i opće bolnice u 2011.) utvrdila da je samo njih 176 (1,8 posto) obavljeno kao specijalističke ambulantne usluge.

⁶ Analiza javnih financija 2014, te Europski opservatorij.

⁷ Naylor *et al.*, (2012.)

- Izmjena košare osiguranja kako bi se snažno smanjio obuhvat liječenja u termalnim lječilištima, te povećale participacije naknada za takve usluge – u potpunosti uvesti pokriće troška za smještajni dio.
- Povećati participacije za ne-preventivne usluge uz dizanje gornjeg limita po osobi i po obitelji godišnje (sada je mjesečni limit 2.000 kuna).
- Racionalizacija kategorija stanovnika kojima se polica dopunskog zdravstvenog osiguranja (DZO-a) pokriva iz proračunskih sredstava te uvođenje imovinskog cenzusa pri određivanju izuzeća.
- Smanjenje fizičkog prostora bolnica koje ne ispunjavaju ni 50 posto iskorištenosti kapaciteta i davanje u zakup viška prostora.

Paket mjera 1: SMANJENJE RASHODA ZA ZAPOSLENE U SUSTAVU ZDRAVSTVA
<ol style="list-style-type: none"> 1) Smanjivanje uvećanja za minuli rad sa 0,5% na 0,3% po godini – ušteda 160 mil kuna 2) Revizija granskog kolektivnog ugovora u zdravstvu. Jasno i nedvosmisleno definiranje stavaka GKU koje generiraju najveći trošak. Procjena financijskog učinka za svaku odredbu GKU i kontinuirano praćenje i kontrola primjene GKU 3) Obračun plaće sukladno stvarno odrađenim satima rada i bolja organizacija poslovnog procesa kako bi se smanjio trošak prekovremenih sati – ušteda 21,7 mil kuna 4) Utvrđivanje ciljeva koje management bolnica mora ostvariti te financijska stimulacija (bonus/malus) upravljačkih struktura bolnica, ovisno o uspješnosti poslovanja 5) Ukidanje/smanjenje dodataka za posebne uvjete rada za nezdravstveno osoblje u bolnicama, uvažavajući specifičnost poslova koje obavljaju – ušteda 62,5 mil kuna 6) Ukidanje/smanjenje dodataka za posebne uvjete rada za administrativno osoblje u HZZO-u, uvažavajući specifičnost poslova koje obavljaju – ušteda 14 mil kuna 7) Ukidanje dodatka za posebnu odgovornost liječnika za sve one kojima poslodavac snosi troškove osiguranja od posebne odgovornosti – ušteda 135 mil kuna 8) Ukidanje dvostrukog obračuna dodataka za doktorat i magisterij – ušteda 50,5 mil kuna 9) Revidirati planove bolnica i HZZO-a, te tražiti obrazloženje za povećanje stavke plaća u odnosu na prethodno razdoblje – ušteda 96 mil kuna 10) Uvođenje <i>benchmarka</i> odnosno određivanje prihvatljivog odnosa administrativnog i neadministrativnog osoblja prema broju iskorištenih kreveta, a uvažavajući specifičnost određene ustanove. <i>Benchmark</i> bi se trebao definirati na razini bolnice i odjela 11) Ukidanje odredbi internih pravilnika institucija koje se odnose na plaće zaposlenih, a isplaćuju se iz sredstava državnog proračuna, koje nisu u skladu sa Zakonom o plaćama, TKU, GKU i Uredbom o koeficijentima složenosti poslova i nazivima radnih mjesta – ušteda 40 mil kuna 12) Isplata svih vrsta dohotka i naknada kroz COP za sve zdravstvene ustanove u većinskom državnom vlasništvu
Ušteda na ukupnoj bruto plaći: 579,70 mil. kuna
Doprinosi: 82,23 mil. kuna
SVEUKUPNO: 661,93 mil. kuna
Paket mjera 2: AKTIVNOSTI U OKVIRU HZZO-A I MINISTARSTVA ZDRAVLJA
<ol style="list-style-type: none"> 1) Kontinuirana kontrola privremene nesposobnosti za rad (bolovanja) – ušteda 50 mil kuna 2) Uvođenje alternativnih izvora financiranja specijalističkog usavršavanja – ušteda 35 mil kuna 3) Kontinuirana kontrola propisivanja lijekova na recept i smanjenje cijena lijekova u postupku izračuna cijena lijekova – ušteda 100 mil kuna 4) Smanjenje plana materijalnih rashoda i izdataka HZZO-a za 2015. godinu – ušteda 11 mil kuna

- 5) Smanjenje plana materijalnih rashoda i izdataka zdravstvenih ustanova u vlasništvu države u 2015.
– ušteda 40 mil kuna

SVEUKUPNO: 236 mil. kuna

Fiskalni učinak s uštedom HZZO-a 1,433 milijarde kuna

Paket mjera 3: PROVEDBA STRATEŠKOG PLANA BOLNICA I SMANJENJE KAPITALNIH RASHODA MINISTARSTVA ZDRAVLJA

- 1) Implementacija Nacionalnog plana razvoja kliničkih bolničkih centara, kliničkih bolnica, klinika i općih bolnica u Republici Hrvatskoj
- 2) Racionalizacija rashoda za kapitalna ulaganja vezano uz provedbu Nacionalnog plana razvoja kliničkih bolničkih centara, kliničkih bolnica, klinika i općih bolnica u Republici Hrvatskoj od 2014. do 2016.
- 3) Racionalizacija rashoda za kapitalna ulaganja u medicinsku opremu provođenjem objedinjene javne nabave

Racionalizacija rashoda za kapitalna ulaganja vezano za provođenje Okvirnog programa izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije javnih građevina prema ugovornom obliku javno-privatnog partnerstva, kojeg je donijela Vlada Republike Hrvatske.

4. POSLOVANJE AGENCIJA, ZAVODA, FONDOVA I DRUGIH PRAVNIH OSOBA S JAVNIM OVLAŠTIMA

Povjerenstvo je analiziralo poslovanje agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlaštima odnosno sve organizacijske i financijske aspekte poslovanja koji doprinose ostvarenju njihovih zadaća i ciljeva u skladu sa strateškim planom odnosno godišnjem programom rada. Detaljan izvještaj Povjerenstva dan je u Prilogu 4.

a) U Hrvatskoj je primjetan trend povećanja broja agencija/instituta/zavoda.

U 2014. na središnjoj je razini postojalo više od 187 raznih agencija/instituta/zavoda od kojih je 53 osnovano u zadnjih deset godina, a 11 u protekle tri. Ovakvo širenje broja agencija zabrinjava iz sljedećih razloga: (i) nema jasnih kriterija na temelju kojih se odlučuje o osnivanju agencije i njezinoj svrhovitosti. Stoga su neke agencije osnovane iako se njihova nadležnost preklapa s nadležnošću ministarstava; (ii) nema jasnoga okvira za utvrđivanje odnosa između agencije i njezina „matičnog” ministarstva, što dovodi do niza različitih aranžmana kojima se zasjenjuju odgovornosti; (iii) agencije često zapošljavaju svoje vlastito osoblje umjesto osoblja koje je ranije bilo odgovorno za određenu funkciju u matičnom ministarstvu, čak i kod premještanja skupine zaposlenih s rijetkim stručnim vještinama, često se zapošljava novo pomoćno osoblje, umjesto da se ono preuzme iz ministarstva. To je do sada uvijek uzrokovalo povećanje broja državnih službenika, što se nije uspjelo spriječiti ni godišnjim planovima odobravanja primanja u državnu službu.

b) Prekomjerna veličina usporava donošenje odluka i pružanje usluga.

Zbog povećanja broja agencija koje imaju autonomiju poslovanja i ostvarivanja vlastitih prihoda, postavlja se pitanje veličine parafiskalnih nameta kojih je u 2014. godini bilo 180. Također je zamijećeno da je u mnogim slučajevima došlo do preklapanja funkcija, slabe koordinacije i nejasnih nadležnosti ministarstava, agencija i ostalih podređenih državnih subjekata⁸. To

⁸ Neki su primjeri Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija, Agencija za zaštitu okoliša i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Agencija za strukovno obrazovanje, Agencija za tercijarno obrazovanje, Agencija za obrazovanje odraslih.

usporava donošenje i provedbu politika te opterećuje koordinaciju i upravljanje, što neizbježno negativno utječe na vrijednost za novac i kvalitetu pružanja usluga.

c) Nepostojanje jedinstvenog propisa i zakonodavnog okvira kojim se uređuju kriteriji za osnivanje agencija, određivanje plaća i njihovo upravljanje.

U Hrvatskoj ne postoji jedinstveni propis kojim se uređuju kriteriji za osnivanje agencija, određivanje plaća i njihovo upravljanje. Upravljački procesi, upravljanje ljudskim resursima i odgovornost izvršnoj vlasti je tako raznoliko definirana. Od 2012. godine se pokušava uvesti red u sustave njihovih plaća i uskladiti plaće u agencijama s plaćama državnih službenika. Neki početni fiskalni dobici prema izračunima Ministarstva uprave (putem COP-a) iznose oko 0,2 posto BDP-a.

Iako postoje različiti modaliteti za uređivanje statusa agencija, sljedeći bi se elementi mogli razmotriti kao sastavnice urednijeg osnivanja agencija i njihova upravljanja: (i) utvrditi jasne kriterije o okolnostima u kojima je moguće osnivanje agencije; (ii) uspostaviti jasan i standardiziran okvir upravljanja odnosima i odgovornošću (posebno u vezi s proračunskim pitanjima) između ministarstava i agencija te osigurati transparentno izvješćivanje o ključnim jedinicama za mjerenje uspješnosti uprave i agencija; (iii) agencije u cijelosti uklopiti u okvir propisa o državnoj službi, uključujući zakon o plaćama; (iv) provesti reviziju, usklađenje ili ukidanje agencija osnovanih u proteklih pet godina i njihovo osoblje uskladiti prema novom okviru te (v) prije osnivanja bilo koje nove agencije zahtijevati objavljivanje obrazloženja i pretpostavljenih prednosti njezina osnivanja, uz procjenu fiskalnog i regulatornog učinka.

d) Prijedlozi paketa mjera s fiskalnim uštedama

Povjerenstvo je za polazište očekivanih proračunskih ušteda od 10 posto uzelo ukupne prihode (prihode iz državnog proračuna, prihode po posebnim propisima i dr.) koji za pravne osobe ove analize iznose 70.844.589.126 kuna u 2014. godini. Navedeni prihodi umanjeni su za 60.501.015.879 kuna naknada građanima i kućanstvima i druge naknade pa ukupno polazište iznosi 10.343.573.247 kuna. **Procjena fiskalnog učinka smanjenja rashoda u sva četiri paketa iznosi oko milijardu kuna** što približno odgovara 10 posto zadanih ušteda iz Odluke. S obzirom da je za određene mjere nemoguće utvrditi fiskalni učinak kao i da bi se usvajanjem predloženih mjera iste primjenjivale i na pravne osobe koje nisu obuhvaćene ovom analizom, potencijalni fiskalni učinak je veći od iskazanog.

Paket mjera 1: SUSTAV PLAĆA I NAGRAĐIVANJA U JAVNOM SEKTORU

1. Izmjena Zakona o registru zaposlenih u javnom sektoru u dijelu obuhvata i uvrštavanja pravnih osoba koje se financiraju po posebnim propisima u sustav Centralnog obračuna plaća.

Ušteda 97 milijuna kuna

2. Ujednačeno definiranje mogućih dodataka na plaću u pravnim osobama proračunskim korisnicima i pravnim osobama koje se financiraju temeljem posebnih propisa kao i svim pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske

2.1. Ukidanje naknada za dnevni obrok

2.2. Ukidanje regresa, božićnice, bonusa za dobre i iznimno dobre rezultate, povremenih stimulacija na plaću

2.3. Evidentiranje plaća u naravi za osobe koje imaju službeni automobil na privatnu upotrebu

- 2.4.Ukidanje dodatka na staž u sektoru
- 2.5.Ukidanje dodatka za prekovremeni rad, ukoliko on ne prelazi granice dopuštene Zakonom o radu (zadržavanje dodataka na smjenski, noćni rad i rad vikendom)
- 2.6.Ukidanje dodatka za neiskorišteni godišnji odmor
- 2.7.Ukidanje naknade za pripravnost na radu riješiti kroz koeficijente složenosti poslova
- 2.8.Preusmjeravanje naknade za duljinu radnog staža u naknadu za učinkovitost
- 2.9.Smanjenje dodatka na složenost poslova za 50%

Ušteda 90 milijuna kuna

- 3. Promjena obuhvata Zakona o plaćama u javnim službama i Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama; njihova primjena na sve proračunske korisnike te posebno na pravne osobe koje se financiraju po posebnim propisima i pravne osobe kojima je osnivač / vlasnik Republika Hrvatska.
- 4. Propisivanje minimalnog broja zaposlenih kojima mora rukovoditi rukovoditelj određenog ranga.
- 5. Ujednačeno definiranje mogućih dodataka na plaću i sustava nagrađivanja (sukladno indikatorima praćenja učinkovitosti)
 - 5.1.Usvojiti Uredbu iz čl. 8. st. 2. iz Zakona o plaćama u javnih službama u pravnim osobama proračunskim korisnicima i pravnim osobama koje se financiraju temeljem posebnih propisa kao i svim pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske
 - 5.2.Ponovo provesti snimku poslovnih procesa i interne sistematizacije radnih mjesta u suradnji s Ministarstvom uprave
- 6. Uvesti jedinstven kolektivni ugovor za sve pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske
- 7. Uvesti ista pravila nagrađivanja zaposlenih za pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske, koje se ne financiraju iz naknada po posebnim propisima i državnog proračuna, a ostvaruju više od 70% prihoda u poslovima s državom
- 8. Ograničenje iznosa otpremnine rukovodećem kadru

Ukupno ušteda 187 milijuna kuna

Paket mjera 2: MJERE SMANJENJA MATERIJALNIH RASHODA

- 1.Smanjenje rashoda za najam uredskog prostora
 - 1.1. Propisivanje obveze javne nabave za najam uredskog prostora
 - 1.2.Ograničenje raspoložive kvadrature uredskog prostora po zaposlenom na maksimalno 15 m2 bez obzira na najmodavca sukladno Uredbi o mjerilima i kriterijima dodjele na korištenje nekretnina za potrebe tijela državne uprave ili drugih tijela korisnika državnog proračuna te drugih osoba
 - 1.3. Uvođenje obveze javnog nadmetanja kod ugovaranja najma
 - 1.4. Uvjetovanje minimalnog energetskeg certifikata pri najmu uredskih prostora od fizičkih i pravnih osoba radi vezanih ušteda u potrošnji energije, tekućem i investicijskom održavanju
 - 1.5. Propisivanje standarda veličine m2 uredskog prostora

Ušteda 11 milijuna kuna

- 2. Utvrđivanje maksimalnog iznosa rashoda za energiju, tekuće i investicijsko održavanje koji se financira iz državnog proračuna ili iz prihoda po posebnim propisima po zaposlenom, osim ako je riječ o utrošku energije uvjetovanom poslovnim procesom

Ušteda 11 milijuna kuna

- 3. Smanjenje rashoda za osobne automobile
 - 3.1. Propisivanje maksimalne cijene za nabavku službenih vozila za osobne automobile na

170.000 kuna po vozilu, te rjeđe kupnje vozila (za osobna vozila preporučljivo svakih 8 godina)

3.2. Ograničenje prava na korištenje službenih vozila na godišnjoj razini sukladno veličini pravne osobe mjerene brojem zaposlenih, osim kada terenska priroda rada izričito zahtijeva korištenje vozila.

3.3. Smanjenje broja osoba koje imaju pravo na korištenje vozila, odnosno ograničenje broja vozila koja se nabavljaju radi smanjenja rashoda za premije osiguranja, troškove registracije i održavanje vozila te rashoda za motorni benzin i dizel gorivo

3.4. Uvođenje odvojenog prikazivanja rashoda o potrošnji goriva od nadoknade troškova prijevoza radi korištenja osobnog vozila za dolazak na posao i rashoda za potrošnju goriva i vezane troškove osiguranja, registracije i servisa za službena vozila

3.5. Osobama koje koriste službeni automobil 24h na dan evidentirati plaću u naravi

Ušteda 25-100 milijuna kuna

4. Smanjivanje ostalih nespomenutih rashoda poslovanja

4.1. Propisati da ostale usluge i ostali rashodi poslovanja ne smiju iznositi više od 2 posto ukupnih rashoda. Odvojeno voditi evidenciju o rashodima koji se u vezi posebnih programa provode za razne potrebe osnivača

4.2. Smanjiti ostale nespomenute usluge za 20 posto na godišnjoj razini

4.3. Smanjiti ostale nespomenute rashode poslovanja za 20 posto na godišnjoj razini

4.4. Precizirati kategorije nespomenutih usluga i rashoda poslovanja

Ušteda 255 milijuna kuna

5. Ujednačavanje visine naknada za rad predstavničkih i izvršnih tijela

5.1. Propisati maksimalni broj članova predstavničkih i izvršnih tijela sukladno broju zaposlenih u pravnoj osobi

5.2. Ukinuti predstavnička i izvršna tijela u javnim ustanovama sukladno članku 38. Zakona o ustanovama i alocirati odgovornost ravnateljima

5.2. Donijeti jedinstvene upute o radu i odgovornosti upravnih vijeća, kako bi naknade bile usklađene s odgovornosti

5.3. Vanjske članove predstavničkih i izvršnih tijela birati javnim natječajem iz redova struke ili iz redova javnih/državnih službenika

Ušteda 10 milijuna kuna

6. Smanjenje rashoda za intelektualne i osobne usluge

6.1. Usvajanje propisa prema kojem rashodi za intelektualne i osobne usluge u javnim službama ne smiju iznositi više od 2% rashoda za zaposlene, a u kratkome roku ograničiti taj iznos na 5% rashoda za zaposlene (u uštede je uračunan iznos od 5%)

Ušteda 150 milijuna kuna, srednjoročno do 300 milijuna kuna

7. Smanjenje rashoda za računalne usluge, uredski materijal, usluge telefona, pošte i prijevoza

7.1. Supstituirati fizičku poštu e-poštom i obavijestima na internetskim stranicama, gdje god je to moguće

7.2. Uvesti kontrolu računa za telefon i Internet i ujednačiti prava zaposlenih na korištenje službenih telefona i limita razgovora za sve pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske

Ušteda 44 milijuna kuna

8. Smanjenje rashoda za službena putovanja

8.1. Propisati ograničenja broja i iznosa potrošenog na službena putovanja, primjerice kvotno po zaposlenom

8.2. Propisati vrstu smještaja i prijevoza, čiji se rashodi podmiruju zaposlenima i ujednačiti

kriterije na razini pravnih osoba u vlasništvu RH	Ušteda 30 milijuna kuna
Ukupno ušteda 530-780 milijuna kuna	
Paket mjera 3: STATUSNE PROMJENE (SPAJANJE, UKIDANJE, PRENOŠENJE DIJELA POSLOVA U DIJELU NADLEŽNOSTI MINISTARSTAVA)	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Provesti međusobna spajanja nekih pravnih osoba srodnih poslovnih procesa, neovisno o pripadnosti pojedinim resorima. 2. Provesti pripajanje nekih pravnih osoba resornim ministarstvima ili drugim pravnim osobama. 3. Postupno uz primjerene otpremnine otpustiti višak, pretežno administrativnog, osoblja u pravnim osobama za koje se obavi spajanje i/ili pripajanje. 4. Strateško povezivanje usvajanjem jedinstvenih poslovnih procedura kod pravnih osoba slične djelatnosti 	Ukupna ušteda najmanje 62 milijuna kuna kratkoročno te 110 milijuna kuna u srednjem roku godišnje
Paket mjera 4: OSTALE MJERE ZA POBOLJŠANJE KONTROLE RASHODA PRAVNIH OSOBA U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Svi prihodi po posebnim propisima koje ubiru pravne osobe u vlasništvu RH, osim prihoda od ulaznica i koncesijskih naknada i strogo namjenskih prihoda, na kraju godine postaju prihodi proračuna Ušteda 50-100 milijuna kuna jednokratno; 30-50 milijuna kuna godišnje 2. Uvođenje kriterija raspolaganja viškovima sredstava i uspostava službe za financijski kontroling za praćenje financijskog poslovanja svih pravnih osoba u vlasništvu RH u Ministarstvu financija 3. Izmjena kontnog plana proračunskih korisnika i uputa za evidentiranje poslovnih događaja 4. Uvođenje jedinstvenih kriterija planiranja i izvještavanja za sve pravne osobe u vlasništvu RH 5. Objedinjavanje javne nabave pravnih osoba sa sličnim djelatnostima temeljem okvirnih sporazuma o javnoj nabavi; uvođenje povijesnog praćenja cijena javne nabave kod svih pravnih osoba u vlasništvu RH Ušteda najmanje 43 milijuna kuna (na bazi izračuna 10% uštede kupnje standardnih usluge, ne računajući nabavu nefinancijske imovine i neizravne učinke na konkurentnost) 6. Definiranje nazivlja i opsega poslova pravnih osoba određenog nazivlja u vlasništvu RH te alociranje odgovornosti za učinke ispod plana 7. Uvođenje poduzetničkog računovodstva u javnom sektoru Ušteda kratkoročno 100-150 milijuna kuna, nakon toga godišnje oko 100 milijuna kuna izravne uštede 	

5. POREZNI RASHODI

Porezni izdaci čest su instrument kojim se izvršna vlast služi kako bi njima "pogodovala" određenim skupinama ili kategorijama poreznih obveznika (sektorima, poduzećima ili pojedincima), potaknula određene gospodarske aktivnosti, grane i djelatnosti ili postigla određene ekonomske i socijalne učinke, svjesno se odričući svojih prihoda. Javljaju se u brojnim

oblicima, od poreznih izuzeća, olakšica, odbitaka, oslobođenja i umanjenja porezne osnovice ili obveze plaćanja poreza. Zbog sve većeg broja, iznosa i obujma njihovo kvalitetno administriranje, praćenje, kontrola i analiza postali su velik izazov.

Negativna obilježja poreznih rashoda, osim što smanjuju porezne prihode, su i da:

- narušavaju neutralnost⁹, smanjuju transparentnost i usložnjavaju¹⁰ porezni sustav;
- često narušavaju i neko od načela oporezivanja (jednakosti, pravednosti, izdašnosti, učinkovitosti, stabilnosti ili efikasnosti);
- povećavaju troškove poreznih vlasti (poskupljuju administriranje);
- rijetko se prate i sustavno kontroliraju, a često nisu podložni istom sustavu interne kontrole i zakonskih ovlasti kao neki drugi javni izdaci te
- se najčešće uvode bez analize troškova i koristi njihovih mogućih učinaka.

Detaljan izvještaj Povjerenstva za dubinsku analizu poreznih rashoda je dan u Prilogu 5.

a) Hrvatska do sada nije izvješćivala o visini poreznih rashoda.

Hrvatska do sada nije izvješćivala javnost ili zakonodavno tijelo o poreznim rashodima. Formalno je ta obveza uvedena Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti¹¹ od 12. veljače 2014. („Narodne novine“, br.19/14). Također, u sklopu usklađivanja s Direktivom o proračunskim okvirima (2011/85/EU), države članice su dužne od 1. siječnja 2014. godine pružiti informacije o poreznim izdacima i ocijeniti njihov utjecaj na prihode.¹² Iako se porezni rashodi formalno obično definiraju kao smanjenje poreznih prihoda, oni su ekonomski ekvivalent javnih rashoda. Oni bi se mogli smatrati funkcionalno "skrivenim subvencijama", jer određeni porezni obveznici imaju koristi od smanjenog poreza. Trendovi u svijetu idu prema većoj transparentnosti u fiskalnoj politici i sve češćem korištenju analize troškova i koristi istih.

Ukupan iznos poreznih rashoda na podacima iz 2013. godine za porez na dohodak, dobit, te porez na promet nekretnina, uz porezne rashode za porez na dodanu vrijednost (PDV) je iznosio 13,5 milijardi kuna, odnosno 24,9 milijardi kuna ukoliko se u obuhvat uzme i opći osobni odbitak (Tabela 8). To je iznos od 4,1 odnosno 7,6 posto BDP-a. Povjerenstvo je zauzelo stav da se opći osobni odbitak razlikuje od ostalih umanjenja porezne osnovice jer se smatra općim elementom sustava poreza na dohodak. Središnje povjerenstvo smatra da bi trebalo tražiti stručno mišljenje o tretmanu osobnog odbitka kao poreznog rashoda.

Tabela 8. Ukupan iznos poreznih rashoda

	Porezni rashodi (2013-2014, mil kuna)
PDV	5,874
- Snižena stopa od 5%	2,493

⁹ Neutralni porezni sustav podrazumijeva široku poreznu osnovicu, bez poreznih izdataka i s ujednačenim sustavom oporezivanja.

¹⁰ Za porezne vlasti optimalno je da svi porezi budu što jednostavniji, a time i najjeftiniji, za ubiranje, dok je za porezne obveznike važno da nisu presloženi kako bi ih razumjeli.

¹¹ Čl.5 st.5 Pri izradi državnog proračuna i projekcija, objavljuju se i informacije o učinku poreznih rashoda na prihode...

¹² Članak 14 (2) Direktive navodi: "Države članice će objaviti detaljne podatke o utjecaju poreznih izdataka na prihode".

- Snižena stopa od 13%	3,381
Porez na dobit, 2013	1,731
- Umanjenje porezne osnovice	1,412
- Umanjenje poreza	319
Porez na dohodak, 2013	5,780
- Olakšice koje umanjuju osnovicu	3,579
- Neoporezivi primici/dohoci*	2,201
Porez na promet nekretnina, 2013	135
UKUPNO	13,521
% BDP	4,1%
UKUPNO s općim osobnim odbitkom	24,916
% BDP	7,6%

*procjena temeljem prosječne efektivne stope poreza na dohodak od 8,9 posto.

Izvor: Porezna uprava RH, CROSTAT

Porezni rashodi dodaju složenosti poreznog sustava, ali i poskupljuju poreznu administraciju. Samo kod poreza na dohodak ustanovljeno je 29 raznih vrsta olakšica kojima se umanjuje porezno opterećenje za pojedine vrste poreznih obveznika. Kod sustava PDV-a postoji 24 skupine proizvoda i usluga (COICOP) koje podliježu sniženim stopama PDV-a. U sustavu porez na promet nekretnina postoje dvije vrste olakšica, dok je kod poreza na dobit do 2014. godine postojalo osam vrsta poreznih olakšica.

Iz analize Povjerenstva također proizlazi da 40 posto poreznih obveznika ne posluje s dobiti. Varijable koje smanjuju dobit (4 glavne) rastu apsolutno i rezultat su mjera koje su predviđene i moguće u okviru poreza na dobit. Osim toga dobit smanjuje i neiskorišteno pravo na smanjenje porezne osnovice temeljem gubitka do pet godina. Preporuke Povjerenstva su da bi trebalo pojačati nadzore poreza na dobit kod obveznika s iskazanim gubitkom te istražiti mogućnost smanjenja roka za prijenos poreznog gubitka.

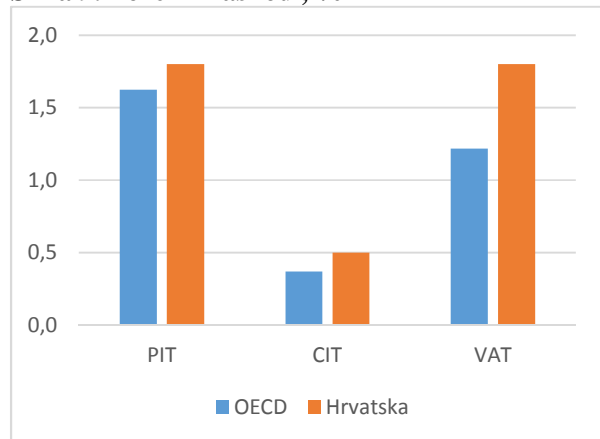
b) Hrvatski porezni rashodi komparativno su veći od prosjeka zemalja OECD-a.

Podaci o poreznim rashodima u svijetu tek se sistematiziraju. OECD je 2010. godine objavio publikaciju o poreznim rashodima na ograničenom uzorku zemalja EU i SAD (Slika 10), a podaci se odnose na razdoblje 2005-2010. godine. U međuvremenu je došlo do značajnijih promjena u oporezivanju, često u smjeru smanjivanja poreznih rashoda i širenja porezne osnovice, što ovi podaci nažalost ne reflektiraju. Međutim, ostaje za primijetiti da je visina poreznih rashoda od 4,1 posto BDP-a u Hrvatskoj veća od prosjeka od 3,2% BDP-a kod OECD zemalja 2010. godine (Slika 9).

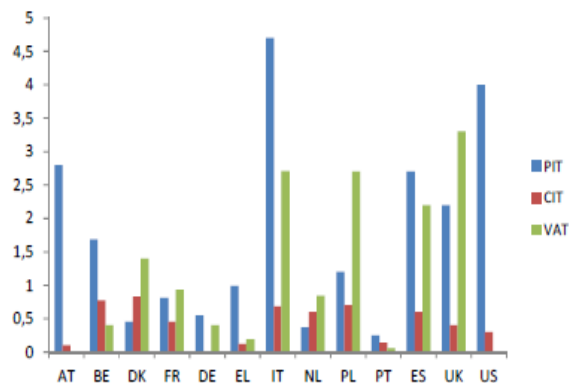
I u samoj strukturi postoje značajne promjene. Veličina prijavljenih poreznih izdataka kod poreza na dohodak uglavnom je veća nego kod poreza na dobit (iznimke su Danska i Nizozemska), što je slučaj i u Hrvatskoj. Veličina ukupnih poreznih rashoda kod poreza na dohodak je u 13 zemalja EU i SAD prosječno iznosila 1,6 posto BDP-a. Kao element usporedbe, veličina prijavljenih poreznih izdataka u izravnom oporezivanju općenito je viša od poreznih izdataka kod PDV-a, iako su oni niži od samih poreznih rashoda kod dohotka. Razlog tome je što porezni rashodi u sustavu PDV-a imaju lošiju socijalnu ciljanost od sustava poreza na dohodak,

te se time subvencioniraju i skupine koje nisu socijalno ugrožene. Porezni izdaci kod PDV-a su u Hrvatskoj, međutim, gotovo identični poreznim izdacima kod poreza na dohodak.¹³

Slika 9. Porezni rashodi, % BDP



Slika 10. Porezni rashodi u zemljama EU i SAD, % BDP



Napomena: Podaci su 2005 (Belgija) do 2010 (Poljska). Za sve zemlje je korištena metoda neprikupljenih poreza. Vrijedi napomenuti da podaci ne reflektiraju recentne trendove smanjenja poreznih rashoda (e.g. Španjolska od 2010 za porez na dohodak, odnosno 2009. za porez na dobit). U slučaju Italije, osnovni odbitak za obitelj kod poreza na dohodak podiže vrijednost poreznih rashoda.

Izvor: OECD, 2010, Porezna uprava RH, CROSTAT

c) Prijedlozi paketa mjera s fiskalnim uštedama

Povjerenstvo je izračunalo efekte promjena poreznog sustava za 2015. godinu i zaključilo da su već izmijenjenim zakonima ostvarene uštede u iznosu od 994 milijuna kuna. To se prije svega odnosi na efekte:

- Izmjena Zakona o porezu na dobit (NN 134/2014) gdje su postroženi uvjeti i način korištenja reinvestirane dobiti, te ukidanje državne potpore za istraživačko-razvojne projekte. Također se tijekom 2015. očekuje puna primjena novih olakšica za potpomognuta područja koje bi trebale biti neutralne u odnosu na prethodne olakšice za PPDS, Vukovar i brdsko-planinska područja. Ukupna ušteta u 2015. je 612,3 milijuna kuna.
- Izmjena Zakona o porezu na dohodak (148/13) kojima je povećan osobni odbitak s 2,200 na 2,600 kuna, što u konačnici znači manje porezne rashode s naslova ostalih vrsta olakšica i umanjena dohodaka. Ušteta je 419,4 milijuna kuna.
- Izmjene Zakona o porezu na promet nekretnina (NN 143/14) kojima je ukinuto oslobođenje za plaćanje poreza na zemljište kod prvokupa novosagrađene nekretnine i ukinuto oslobođenje na područjima od posebne državne skrbi. Ušteta je 128,4 milijuna kuna.
- Dodatno, zbog izmjena Zakona o PDV-u od 1. siječnja 2015. kojima je snižen PDV na sve lijekove koji imaju odobrenje nadležnog tijela za lijekove i medicinske proizvode s 25 na 5 posto proračun RH će izgubiti 54 milijuna kuna u 2015. godini.

¹³ European Economy, Tax Expenditures in Direct Taxation in EU Member States, Occasional Papers 207, December 2014, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp207_en.pdf

Povjerenstvo je u zaključku navelo kako "svakoj promjeni sustava poreza na dodanu vrijednost (npr. sniženje opće stope PDV-a, snižavanje ili povećanje stope za pojedine proizvode i usluge) trebaju prethoditi detaljne i kvalitetne analize troškova i koristi te primjene", za što prema njihovom mišljenju nije bilo dovoljno vremena, mogućnosti i kapaciteta. Također predlaže slijedeće:

- porezni rashodi moraju imati točno određenu svrhu, biti pravilno i ciljano odabrani, te utemeljeni na realnim potrebama i usklađeni s ekonomskim i socijalnim ciljevima države;
- trebaju biti uvršteni u godišnji prijedlog proračuna te podvrgnuti redovitoj reviziji Državnog ureda za reviziju;
- nužno je redovito pripremati i izrađivati izvješća kako bi se razmotrila politika poreznih izdataka prilikom pripreme proračuna i kako bi se moglo opredijeliti između poreznih izdataka i izravne potrošnje;
- trebalo bi osnovati posebni ured koji bi redovito pratio, kontrolirao i procjenjivao utjecaj i visinu poreznih izdataka;
- porezne olakšice za posebne grane, regije ili kategorije stanovništva trebalo bi analitički preispitati;
- ukidanjem postojećih neproduktivnih i neuvođenjem novih vrsta poreznih rashoda treba povećati konzistentnost, transparentnost i stabilnost poreznog sustava, uz istodobno poštovanje načela jednostavnosti, učinkovitosti i pravednosti. Time će se utjecati i na smanjenje troškova porezne administracije, ali i na smanjenje gubitaka svih razina proračuna;
- nakon eventualnog uvođenja nekog od oblika poreznih izdataka u postojeći porezni sustav, osim procjene fiskalnog učinka, naglasak bi trebalo staviti na ex-post analizu troškova i koristi takvog postupanja te praćenje njihovih učinaka i
- ne smiju se donositi ishitrene i brze porezne promjene, posebice u pogledu uvođenja novih ili ukidanja postojećih poreznih izdataka bez odgovarajuće analize, jer one negativno utječu na ekonomske odluke poreznih obveznika.

Međutim, Središnje povjerenstvo predlaže razmatranje opcija kojima bi se smanjili porezni rashodi. To su:

POVEĆANJE SNIŽENIH STOPA ILI SMANJENJE OBUHVATA SNIŽENIM STOPAMA PDV-A
1) Eliminiranje sniženih stopa PDV-a u potpunosti omogućilo bi smanjenje opće stope PDV-a na 22 posto.
2) Povećanje stope od 5 posto za jedan postotni bod vodi do otprilike 125 milijuna kuna više poreznih prihoda;
3) Povećanje stope od 13 posto za jedan postotni bod vodi do otprilike 282 milijuna kuna više poreznih prihoda.
SKRAĆIVANJE PRIJENOSA NEISKORIŠTENOG PRAVA NA SMANJENJE POREZNE OSNOVICE TEMELJEM GUBITKA
1) Skraćivanje roka za prijenos poreznog gubitka
SMANJENJE POREZNIH OLAKŠICA I ŠIRENJE OSNOVICE POREZA NA DOHODAK
1) Uvođenje jedinstvene olakšice za djecu od 0,5 posto, ili 1,300 kuna što je još uvijek značajno više od prosječnog dječjeg doplatka od 360 kuna – ušteda 248 milijuna kuna.

2) Širenje osnovice neoporezivih primitaka i dohodaka vezanih za nesamostalni rad, kapital i štednju, te nagrade i stipendije dovelo bi do povećanja poreznih prihoda od 1,37 milijardi kuna. Primici i naknade u području socijalne skrbi i socijalnog osiguranja ostale bi neoporezive.

ZAKLJUČNO: PREPORUKE ZA SLJEDEĆE DUBINSKE ANALIZE

Dubinska analiza rashoda državnog proračuna prvi se puta u ovom obliku provodila u Hrvatskoj te se iz ovog vrlo korisnog iskustva mogu izvući određeni zaključci i dati smjernice kako bi buduće analize rashoda državnog proračuna u potpunosti ispunile svoju svrhu.

Dubinska analiza trebala bi se obavljati kontinuirano i sustavno, imajući u vidu sve državne rashode koji se moraju analizirati na jednom mjestu. Naime postoje značajne međusobne veze između raznih vrsta rashoda, pa promjene na jednoj strani mogu imati za posljedicu promjene na nekom drugom rashodu (sustav spojenih posuda).

Ovaj bi se proces morao odvijati u okviru jasno postavljenih javnih politika za pojedinu vrstu rashoda, a koje bi politike trebale biti koordinirane s ukupnom gospodarskom strategijom Hrvatske. Bez takvih koordiniranih politika nemoguće je valjano analizirati koji rashodi odstupaju od dogovorenih politika, a koji su s njima u skladu, a na temelju čega bi se trebala donijeti odluka o smanjivanju/povećanju rashoda.

U skladu s navedenim, preporuka je Središnjeg povjerenstva da bi se sveobuhvatnom i kontinuiranom analizom odnosno praćenjem svih rashoda trebala baviti ustrojstvena jedinica za analize proračunskih rashoda u okviru Ministarstva financija po uzoru na irski model. Ova bi jedinica prema potrebi mogla pozivati ključne dionike u analizi predmetnih rashoda kao i zatražiti svu potrebnu dokumentaciju radi provođenja predmetnih analiza.

U skladu s međunarodnim iskustvom i vlastitim iskustvom u provedbi, dubinske analize trebale bi postati integralni dio proračunskog sustava – kroz javno objavljene prioritete, ciljeve i vremensko određenje izrade u mandatu vlade uključujući programske i horizontalne analize s jasno utvrđenom svrhom.

Rezultati dubinske analize bi trebali ogledati u poboljšanom proračunskom okviru i srednjoročnim projekcijama kao i u izmjenama propisa koji reguliraju proces izvršavanja proračuna. Resorna ministarstva bi trebalo poticati na suradnju npr. da uštede iskazane u dubinskoj analizi mogu prenamjeniti za druge programe.