

REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO FINANCIJA

**PRIJEDLOG MJERA I SMJERNICE ZA IZRADU
PRORAČUNA ZA 2012. GODINU**

Zagreb, 25. siječanj 2012.

SADRŽAJ

1. UVOD	3
2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA	4
2.1. Recentna makroekonomska kretanja.....	4
2.2. Makroekonomske projekcije	5
3. FISKALNA KRETANJA	7
3.1. Recentna fiskalna kretanja	7
3.2. Projekcije proračunskih prihoda.....	7
3.3. Projekcije proračunskih rashoda	10
3.4. Fiskalni saldo.....	11

1. UVOD

Prijedlog mjera i smjernice za izradu proračuna za 2012. godinu počivaju na Programu Vlade Republike Hrvatske. Sukladno Programu Vlade, ključni cilj ekonomske politike je uspostaviti konkurentno gospodarstvo, utemeljeno na znanju te usmjereno na izvoz, koje osigurava rast dodane vrijednosti i zaposlenosti, poštujući načela socijalne kohezije. U kontekstu jačanja neizvjesnosti i rizika na globalnom i domaćem planu, ključni izazov je osigurati uvjete za ekonomski oporavak i rast uz očuvanje makroekonomske stabilnosti.

Smjernice za izradu proračuna za 2012. godinu temelje se na tri osnovna načela:

- stvaranje preduvjeta za pokretanje gospodarstva, prije svega kroz investicijski ciklus i poboljšanje uvjeta poslovanja te
- održivost javnih financija u skladu sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti,
- usmjerenost na zaštitu socijalno najosjetljivijih skupina društva.

Usljed širenja fiskalnih neravnoteža u posljednjih nekoliko godina, u ovom trenutku i bez odgađanja je važno postaviti fiskalnu politiku u okvire realnih mogućnosti. Fiskalnoj konsolidaciji i ubrzanom zatvaranju fiskalnih neravnoteža pristupit će se i s prihodne i s rashodne strane proračuna.

Predloženim izmjenama u politici proračunskih prihoda i rashoda namjera je ostvariti pozitivne učinke u nekoliko važnih područja.

Jedno od područja je poticanje konkurentnosti domaćeg gospodarstva kroz osiguravanje snižavanja troška rada poduzetnicima kao nositeljima budućega gospodarskoga rasta. U tom smislu predlažu se izmjene u sustavu doprinosa na plaću i snižavanje neporeznog opterećenja poduzetnicima. Nadalje, izmjenama u poreznoj politici nastoji se osigurati pravedniji porezni sustav koji će za građane Hrvatske omogućiti preraspodjelu poreznog tereta prvenstveno kroz izmjene u sustavu poreza na dohodak te snižavanjem stopa poreza na dodanu vrijednost određenih skupina dobara i usluga koje relativno jače porezno opterećuju niže razine porezne snage. Usmjerenje i stvaranje uvjeta za buduće značajnije oporezivanje imovine doprinijet će pravednijem poreznom sustavu koji u jačoj mjeri oporezuje jaču poreznu snagu. U pogledu fiskalne politike, predložene izmjene u politici proračunskih prihoda i rashoda imaju za cilj ubrzano zatvaranje postojećih fiskalnih neravnoteža i osiguravanje dugoročne održivosti javnih financija.

Mjere na rashodnoj strani proračuna odražavaju potrebu za zatvaranjem fiskalnih neravnoteža i osiguranja održive razine financiranja u trenutno još uvijek nepovoljnim financijskim i gospodarskim uvjetima. To prije svega znači potrebu za snažnim uštedama kroz racionalizaciju troškova, ali i osiguranje prostora za pokriće povećanja određenih kategorija rashoda kao što su primjerice rashodi za kamate ili rashodi za mirovine. Navedene mjere na prihodnoj i rashodnoj strani proračuna utjecat će na snižavanje deficita državnog proračuna ispod razine od 3% BDP-a u 2012. godini.

Fiskalna konsolidacija u narednom srednjoročnom razdoblju rezultat će smanjenjem deficita konsolidirane opće države, smanjenjem udjela proračunskih rashoda u BDP-u te zaustavljanjem rasta i zaokretom u trendovima udjela javnog duga u BDP-u. Smjer takve politike poduprijet će ključne strukturne mjere i reforme koje se planiraju u širokom spektru područja. Za preokret i pokretanje gospodarskog rasta od ključne važnosti je brzo i efikasno pokretanje snažnog investicijskog zamaha. Kretanje gospodarske aktivnosti u RH u

narednom razdoblju bit će određeno snagom i brzinom provođenja strukturnih reformi, ali i svjetskim i naročito europskim gospodarskim okruženjem. U tom pogledu valja posebno naglasiti još uvijek prisutnu visoku razinu neizvjesnosti u okruženju.

Prijedlog mjera i smjernice za izradu proračuna za 2012. godinu s projekcijama za 2013. i 2014. godinu predstavljaju okvir za definiranje smjera fiskalne politike za naredno srednjoročno razdoblje. U tom smislu, fiskalna politika i njeno kretanje u narednom razdoblju bit će nadograđivano ostalim dokumentima koji definiraju ovo područje, a naročito u pogledu definiranja i konačnog utjecaja strukturnih mjera i daljnjeg procesa usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije u relevantnim područjima. Stoga su projekcije za zadnje dvije godine srednjoročnog razdoblja prvenstveno bazirane na utvrđenim odrednicama proračuna za 2012. godinu.

2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA

2.1. Recentna makroekonomska kretanja

Utjecaj svjetske ekonomske i financijske krize najviše je u Hrvatskoj došao do izražaja tijekom 2009. godine, kada je zabilježen realni pad BDP-a od 6,0%. Učinci krize oslabjeli su u 2010. godini, kad je realni pad BDP-a usporen na 1,2%. Najvažniji kanali prijenosa negativnih učinaka krize na domaće gospodarstvo bili su pad inozemne potražnje za hrvatskim izvozom, smanjenje dostupnosti inozemnog kapitala i povećanje njegove cijene, kao rezultat promjene percepcije rizika investitora, te širenje pesimističkih ekonomskih očekivanja na domaće gospodarstvo.

Vanjski utjecaji koji su negativno djelovali na kretanja u zemlji dodatno su osnaženi strukturnim ograničenjima domaćeg gospodarstva. Financijska i gospodarska kriza tako je ukazala na neodrživost pred-kriznog obrasca hrvatskog gospodarskog rasta temeljenog na rastu domaće potražnje, u velikoj mjeri financiranog priljevom inozemnog kapitala, koji je doveo do akumuliranja prisutnih strukturnih problema u realnom sektoru gospodarstva. Iako stope pada gospodarske aktivnosti u Hrvatskoj na početku krize nisu značajnije odstupale od onih u usporedivim inozemnim gospodarstvima, nepovoljna struktura gospodarstva, uslijed koje rast inozemne potražnje nije mogao u dovoljnoj mjeri nadomjestiti izostanak rasta domaće potražnje, uvelike je zaslužna za kasniji sporiji oporavak u odnosu na usporedive zemlje. Naime, relativno visoka razina domaćih cijena i troškova života, u velikoj mjeri prisutna i zbog pomanjkanja konkurencije u brojnim segmentima unutarnjeg tržišta, uz rigidno tržište rada, koegzistira s visokim troškovima rada, financiranja i poslovanja poduzeća općenito, umanjujući konkurentnost domaćeg gospodarstva. Istovremeno, razina relativne vanjske zaduženosti, uvozna ovisnost te 'euroizacija' gospodarstva ograničavaju mogućnost monetarnih vlasti da slabljenjem nominalnog tečaja nastoje ublažiti problem realne precijenjenosti domaće valute. U takvim okolnostima, nedostatna baza i nepovoljna struktura robnog izvoza, uz spomenutu slabu konkurentnost domaćeg gospodarstva, onemogućile su da rast inozemne potražnje bude pokretač snažnijeg oporavka u kratkom roku. Isto tako, zbog spomenutih vanjskih i unutarnjih neravnoteža, Hrvatska nije bila u mogućnosti provoditi anticikličku gospodarsku politiku što je dodatno ograničilo gospodarski oporavak.

U 2011. godini je, pod utjecajem globalnog oporavka, nakon početnog pada gospodarske aktivnosti od 0,8% u prvom tromjesečju, zabilježen rast u slijedeća dva tromjesečja od 0,8% u drugom, odnosno 0,7% u trećem tromjesečju no uz još uvijek izražena nepovoljna

kretanja u pogledu investicija koje su kroz čitavo razdoblje od početka gospodarske krize bilježile značajna međugodišnja smanjenja. Razlog tome, osim pogoršanih uvjeta financiranja te pesimizma u poslovnom sektoru, treba tražiti i u strukturi investicija budući da su u pred-kriznom razdoblju velikim djelom bile usmjerene u građevinsku djelatnost i trgovinu koje pretežno spadaju u sektor nerazmjernih dobara te je na njih snažno djelovao ispravak domaće potražnje. Osim toga, promatrajući visokofrekventne pokazatelje vidi se kako je povratak u sferu blagog gospodarskoga rasta u drugom i trećem tromjesečju 2011. godine još uvijek popraćen nepovoljnim kretanjima na tržištu rada, u industrijskoj proizvodnji i građevinarstvu te se na razini čitave 2011. godine očekuje kako će ukupna realna gospodarske aktivnosti biti okvirno na razini prethodne godine.

2.2. Makroekonomske projekcije

Kretanje BDP-a u kratkom roku određeno je prvenstveno kretanjem njegovih komponenti s rashodne strane. Glavni kanal oporavka u kratkom roku trebao bi predstavljati izvoz roba i usluga. Međutim, kretanje izvoza roba u 2012. godini bit će pod utjecajem znatnog slabljenja uvozne potražnje u inozemstvu, a posebice na nekima od ključnih hrvatskih izvoznih tržišta. Pri tome treba imati na umu i izgledno daljnje smanjenje domaćeg udjela na izvoznim tržištima povezano s nepovoljnom strukturom domaćeg izvoza te njegovom niskom konkurentnosti. Također se ne očekuje ni značajniji doprinos izvoza usluga u 2012. godini, slijedom baznog efekta te slabe dinamike raspoloživog dohotka u glavnim emitivnim tržištima EU. Imajući na umu navedeno, ovisno o makroekonomskim kretanjima u okruženju, izvoz roba i usluga u povoljnoj varijanti zabilježit će blagi realni rast u odnosu na 2011. godinu. Osim toga, u 2012. godini se očekuje i realni pad osobne potrošnje, prvenstveno kao rezultat smanjenja raspoloživog dohotka stanovništva uslijed izglednog nastavka negativnih kretanja na tržištu rada te mjera fiskalne konsolidacije koje će uključivati i realno smanjenje državnih transfera stanovništvu. Osim toga, pesimistično raspoloženje kućanstava u pogledu buduće dinamike raspoloživog dohotka, moguće povećanje kamatnih stopa, pritisci prema slabljenju tečaja kune prema glavnim svjetskim valutama te ograničena ponuda novih potrošačkih kredita upućuju na nastavak procesa razduživanja sektora stanovništva. Međutim, znatno manji projicirani realni pad osobne potrošnje od očekivanog realnog smanjenja raspoloživog dohotka stanovništva implicira realno smanjenje ukupne akumulirane imovine kućanstava (financijske i nefinancijske). U pogledu kretanja agregatnih bruto investicija u fiksni kapital, u 2012. godini projiciran je njihov izražen pozitivan doprinos gospodarskom rastu. Međutim, uslijed slabe dinamike domaće i inozemne potražnje te neizvjesnosti glede njenog budućeg kretanja, smanjene dostupnosti domaćeg i inozemnog kapitala uz očekivano pogoršanje uvjeta financiranja te problema s izraženom nelikvidnosti u gospodarstvu, moguće je kako će investicije privatnog sektora (onog dijela koji nije vezan za investicijski ciklus šireg javnog sektora) u 2012. godini nastaviti s umjerenim realnim padom. Osim toga, i investicije koje se odnose na opću državu zabilježit će u 2012. godini realno smanjenje. Iz toga proizlazi kako bi investicije onog djela šireg javnog sektora koji ne spada unutar opće države (prvenstveno javna poduzeća) morale ostvariti iznimno snažan realni rast (u nominalnom će iznosu javna poduzeća tako morati generirati minimalno 8 milijardi kuna investicija više nego u 2011. godini) kao bi se projicirano kretanje ukupnih investicija ostvarilo (a imajući na umu kako se taj rast odnosi na samu realizaciju investicijskih planova koja će bit provedena u 2012. godini). U pogledu državne potrošnje i njenog doprinosa gospodarskoj aktivnosti, ista će biti određena planiranom fiskalnom politikom u 2012. godini.

Govoreći o rizicima ostvarenja ovakvih makroekonomskih projekcija, treba naglasiti:

- predviđeni gospodarski rast u 2012. godini počiva na pretpostavci ostvarenja snažnog realnog rasta bruto investicija javnih poduzeća izvan sektora opće države te bi neostvarivanje potrebnog rasta investicija moglo rezultirati realnim rastom u skladu s prosjekom očekivanja različitih institucija koji iznosi oko -1%.
- snažnija pogoršanja na tržištu rada od očekivanih imaju u prvom redu implikacije na dinamiku osobne potrošnje, na proces fiskalne konsolidacije te na kvalitetu aktive domaćeg financijskog sustava.
- jedan od rizika predstavlja i neizvjesnost vezana uz buduću sklonost banaka prema kreditiranju domaćih sektora, a naročito poduzeća, što je usko povezano s daljnjim razvojem situacije na inozemnim financijskim tržištima, ali i unutarnjim čimbenicima.
- ovdje se svakako mora spomenuti i daljnji rasplet na tržištu nekretnina što se tiče kretanja ravnotežne cijene u uvjetima prisutnog viška ponude nad potražnjom, što ima svoje reperkusije kako na građevinsku i investicijsku aktivnost, tako i na financijski sektor.
- glavni vanjski rizik predstavljaju nepovoljnija kretanja u međunarodnom okruženju od očekivanih, a naročito daljnje pogoršanje ekonomskih izgleda u zemljama Europske unije.
- strukturne reforme poduzete u 2012. godini većinom će imati značajniji utjecaj tek u srednjem roku. Za dostizanje trenutne stope potencijalnog gospodarskog rasta, koja je smanjena kao posljedica ekonomske krize, potreban je određen vremenski period, u ovisnosti o dinamici stabiliziranja uvjeta u okruženju te slabljenja unutarnjih ograničenja.

Tablica 1.: Makroekonomske projekcije za srednjoročno razdoblje

	2010	2011	2012	2013	2014
BDP - tekuće cijene, mil. HRK	334.564	343.437	350.455	363.352	381.025
BDP - realne godišnje stope rasta, %	-1,2	0,4	0,8	1,5	2,5
Osobna potrošnja	-0,9	0,3	-0,3	0,7	1,3
Državna potrošnja	-0,8	-0,1	-2,4	-2,0	-0,8
Bruto investicije u fiksni kapital	-11,3	-7,3	7,4	3,2	4,6
Promjene zaliha	1,8	2,1	2,2	2,2	2,3
Izvoz roba i usluga	6,0	-1,7	1,1	3,8	4,8
Uvoz roba i usluga	-1,3	-5,4	1,5	2,1	3,2
BDP - doprinosi rastu, postotni bodovi	-1,2	0,4	0,8	1,5	2,5
Osobna potrošnja	-0,5	0,2	-0,1	0,4	0,7
Državna potrošnja	-0,2	0,0	-0,5	-0,4	-0,1
Bruto investicije u fiksni kapital	-2,8	-1,6	1,4	0,7	1,0
Promjene zaliha	-0,4	0,4	0,1	0,0	0,1
Izvoz roba i usluga	2,1	-0,7	0,4	1,5	1,9
Uvoz roba i usluga	0,5	2,1	-0,6	-0,8	-1,2
Indeks potrošačkih cijena, godišnja stopa rasta	1,1	2,3	2,4	2,5	2,4
Zaposlenost, godišnja stopa rasta, %	-4,4	-2,5	-0,9	0,4	1,2

Što se tiče ostatka projekcijskog razdoblja, očekuje se ubrzanje rasta gospodarske aktivnosti na 2,5% u 2014. godini. Međutim, ovdje valja spomenuti kako dio pada gospodarske aktivnosti u 2009. i 2010. godini odražava i smanjenje razine potencijalnog proizvoda

uslijed gubitka dijela privrednih kapaciteta te smanjenja kapitaliziranosti gospodarstva i smanjene dostupnosti inozemnog kapitala. Iz tog proizlazi, uzevši u obzir trenutnu cikličku poziciju Hrvatske i relevantnih inozemnih gospodarstava te sve prije spomenute strukturne poremećaje domaćeg gospodarstva zajedno sa stupnjem neiskorištenosti postojećih gospodarskih kapaciteta, kako navedene projekcije podrazumjevaju skorbu stabilizaciju međunarodnih makroekonomskih uvjeta, brzu implementaciju i povratnu vezu planiranih strukturnih reformi te povoljna kretanja u sferi ekonomskih očekivanja.

3. FISKALNA KRETANJA

3.1. Recentna fiskalna kretanja

Fiskalna kretanja u proteklom razdoblju prvenstveno su bila određena utjecajem negativnih ekonomskih kretanja koja su se posebice osjetila na prihodnoj strani proračuna, slijedom čega je udio prihoda u BDP-u u razdoblju 2008. - 2010. smanjen s 39,5% na 37,2%. U isto vrijeme, rashodna strana proračuna povećana je s 40,8% BDP-a u 2008. na 42,1% BDP-a u 2010. godini. Navedeni utjecaj krize produbio je fiskalne neravnoteže te je deficit konsolidirane opće države sukladno ESA 95 metodologiji povećan s 1,4% BDP-a u 2008. na 4,1% BDP-a u 2009. i 4,9% BDP-a u 2010. godini. Za 2011. godinu planirano je daljnje povećanje deficita opće države suprotno od većine europskih zemalja, što je prvenstveno rezultat izmjena na prihodnoj strani proračuna koje su svoj puni utjecaj izvršile u 2011. godini.

Širenje deficita imalo je posljedice i na porast javnog duga koji je u razdoblju 2008. - 2010. porastao s 29,2% BDP-a na 41,3% BDP-a. Potrebno je napomenuti kako Hrvatska nije bila u mogućnosti reagirati na krizu kroz snažnije povećanje državnih izdataka na način kako su to činile države članice EU i to, u prvom redu, zbog raspoloživosti i cijene izvora financiranja te u takvim uvjetima potrebe očuvanja povjerenja financijskih tržišta i očuvanja pristupa tržištu kapitala.

Promatrajući fiskalna kretanja u 2011. godini, zamjetno je da su prikupljeni prihodi na godišnjoj razini u skladu s planiranim prihodima odnosno približno na razini ostvarenja iz prethodne godine. Upravo takvo kretanje prihoda tijekom godine bilo je jedan od razloga što je 2011. godina bila godina u kojoj su izostale izmjene i dopune plana Državnoga proračuna.

3.2. Projekcije proračunskih prihoda

Osnovne odrednice prihodne strane državnog proračuna za razdoblje 2012.-2014. čine zakonske izmjene u poreznoj politici, daljnje prilagođavanje hrvatskog zakonodavstva pravnoj stečevini EU te punopravno članstvo RH u EU od 1. srpnja 2013. godine.

Projekcije prihoda proračuna za 2012. godinu uzimaju u obzir izmjene u poreznom sustavu. Tako se u svrhu osiguranja veće pravednosti u oporezivanju dohotka od rada visina osnovnog osobnog odbitka podiže s 1.800 kuna na 2.200 kuna, mijenjaju se porezni razredi, a stope po kojima se ovaj porez plaća ostaju iste. Dakle, novim zakonskim izmjenama porez na dohodak plaćat će se po stopi od 12% od porezne osnovice do visine iznosa osnovnog osobnog odbitka, po stopi od 25% na razliku porezne osnovice između iznosa osnovnog osobnog odbitka i četverostrukog iznosa osnovnog osobnog odbitka te po stopi od 40% na

poreznu osnovicu iznad četverostrukog iznosa osnovnog osobnog odbitka. Izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima stopa doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje, koju poslodavci plaćaju na bruto plaću svojih zaposlenika, smanjit će se za dva postotna boda odnosno sa dosadašnjih 15% na 13%. Time će se osigurati porezno rasterećenje bruto cijene rada, što je jedna od mjera kojom će se stvoriti pretpostavke za stimulatивniji porezni sustav u smislu troška rada te osigurati doprinos konkurentnosti domaćeg gospodarstva po toj osnovi. Osim toga, izmjene u oporezivanju obuhvatit će i porez na dodanu vrijednost pa će tako u primjeni biti nova opća stopa poreza na dodanu vrijednost od 25%. Uz to, na pojedine proizvode kao što su ulja i masti, opskrba vodom te dječja hrana, primjenjivat će se stopa u visini od 10% umjesto dosadašnjih 23%. U smislu veće racionalnosti sustava poreza na dodanu vrijednost predlažu se i mjere koje će biti usmjerene na ukidanje pretporeza sadržanog u računima za troškove reprezentacije odnosno troškove korištenja automobila. Postojeća praksa u kojoj je takav odbitak bio moguć pokazala je određene netransparentne obrasce ponašanja poreznih obveznika.

U pogledu fiskalnih efekata prethodno navedenih izmjena u poreznom sustavu valja naglasiti kako promjene u sustavu poreza na dohodak omogućavaju porast neto plaća za niže kategorije neto plaća te smanjivanje neto plaća za više kategorije čime se doprinosi progresivnosti oporezivanja. Međutim, isto tako treba naglasiti kako ukupni efekt ovih izmjena predstavlja smanjenje prihoda općeg proračuna za oko 250 milijuna kuna na godišnjoj razini, što istovremeno znači povećanje raspoloživog dohotka stanovništva. Što se tiče efekata smanjivanja stope doprinosa za zdravstveno osiguranje, isti se na godišnjoj razini procjenjuje na oko 2,4 milijarde kuna odnosno taj iznos predstavlja godišnju razinu smanjenja troška rada u gospodarstvu. Povećanje opće stope poreza na dodanu vrijednost za dva postotna boda predstavlja dodatni prihod državnom proračunu od oko 3 milijarde kuna na godišnjoj razini dok snižavanje stope poreza na dodanu vrijednost za ulja i masti s 23% na 10% umanjuje prihode za oko 220 milijuna kuna godišnje, jednako smanjenje stope u kategoriji dječje hrane predstavlja godišnje smanjenje prihoda od oko 75 milijuna kuna dok smanjenje u kategoriji opskrbe vodom čini godišnje smanjenje od 160 milijuna kuna. Kombinirani godišnji efekt svih predloženih izmjena u sustavu poreza na dodanu vrijednost čini povećanje prihoda proračuna od oko 2,5 milijardi kuna. Uz to, godišnji efekt ukidanja pretporeza na troškove reprezentacije i troškove automobila procjenjuje se u visini od 550 milijuna kuna. Uzimajući u obzir sve opisane zakonske izmjene u poreznom sustavu, ukupni fiskalni efekt iznosi oko 0,3% BDP-a godišnje.

Važnu kategoriju prihoda predstavljaju i pomoći koje su izravno povezane s korištenjem pretpristupnih i pristupnih fondova EU, a čije značenje sve više raste prema kraju srednjoročnog razdoblja. Oni će se u prosjeku kretati na razini od oko 0,4% BDP-a.

U dijelu EU prihoda za 2014. godinu nije moguće procijeniti točan iznos sredstava koje će Hrvatska primiti iz EU s obzirom da nije poznata nova Financijska perspektiva za sedmogodišnje razdoblje koje počinje od 2014. godine. Stoga je projekcija bazirana na relevantnim informacijama i pretpostavkama s kojima se raspolaže u trenutku izrade projekcija.

Od ostalih proračunskih prihoda valja izdvojiti prihode od financijske imovine za koje je u 2012. godini projicirano nominalno smanjene, prije svega zbog prihoda po osnovi vlasništva koje Republika Hrvatska ima u određenim trgovačkim društvima. Naime, za razliku od prošlogodišnje prakse uplaćivanja takvih prihoda u proračun, namjera je u 2012. godini potaknuti investicijska ulaganja u tim društvima te u tom smislu ne povlačiti ove prihode u proračun. Time se dugoročno postižu višestruke ekonomske koristi kako za ta društva tako i za državni proračun.

U skladu s navedenim, ukupni prihodi državnog proračuna u 2012. godini projicirani su u iznosu od 108 milijardi kuna, što u odnosu na plan za 2011. godinu predstavlja rast od 0,5%. U 2013. godini projicirani prihodi proračuna će rasti 2,7%, a u 2014. godini 3,9%. Drugim riječima, prihodi proračuna u 2013. godini iznosit će 110,9 milijardi kuna, a u 2014. godini 115,1 milijardu kuna. Navedeno kretanje projiciranih prihoda državnog proračuna u promatranom srednjoročnom razdoblju zabilježiti će prosječnu razinu od 30,5% BDP-a.

Tablica 2.: Projekcija prihoda državnog proračuna u razdoblju 2012.-2014.

PRIHODI u 000 HRK	Plan 2011.	Projekcija 2012.	Indeks 12/11	Projekcija 2013.	Indeks 13/12	Projekcija 2014.	Indeks 14/13
UKUPNO PRIHODI POSLOVANJA	107.074.216	107.678.005	100,6	110.529.769	102,6	114.785.037	103,8
1. Prihodi od poreza	60.996.547	64.485.746	105,7	66.555.568	103,2	68.327.937	102,7
Porez na dohodak	1.056.739	1.283.250	121,4	1.298.714	101,2	1.342.532	103,4
Porez na dobit	5.685.162	7.668.746	134,9	7.908.616	103,1	8.195.762	103,6
Porezi na imovinu	504.134	458.862	91,0	475.522	103,6	497.162	104,6
Porezi na robu i usluge	52.068.827	53.355.257	102,5	55.730.055	104,5	57.618.849	103,4
- Porez na dodanu vrijednost	39.313.721	40.522.315	103,1	42.537.163	105,0	43.992.997	103,4
- Porez na promet	127.982	131.333	102,6	135.355	103,1	139.987	103,4
- Posebni porezi i trošarine	11.531.739	11.493.105	99,7	11.805.154	102,7	12.176.490	103,1
- Ostali porezi na robu i usluge	565.784	526.724	93,1	545.848	103,6	570.687	104,6
- Porez na dobitke od igara							
na sreću i ostali porezi od igara na sreću	49.782	28.394	57,0	29.425	103,6	30.764	104,6
- Naknade za priređivanje igara na sreću	479.818	653.387	136,2	677.110	103,6	707.923	104,6
Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	1.681.686	1.719.631	102,3	1.142.661	66,4	673.633	59,0
2. Doprinosi	39.316.927	36.571.829	93,0	36.367.562	99,4	37.594.584	103,4
3. Pomoći	1.254.532	1.253.887	99,9	2.147.607	171,3	3.258.077	151,7
4. Prihodi od imovine	1.415.080	955.089	67,5	989.040	103,6	1.033.138	104,5
Prihodi od financijske imovine	426.864	58.975	13,8	60.390	102,4	62.228	103,0
Prihodi od nefinancijske imovine	881.764	817.396	92,7	847.074	103,6	885.621	104,6
Prihodi od kamata za dane zajmove	106.452	78.719	73,9	81.577	103,6	85.289	104,6
5. Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	3.471.684	3.813.179	109,8	3.866.563	101,4	3.951.627	102,2
6. Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga i prihodi od donacija	83.714	61.430	73,4	59.067	96,2	63.337	107,2
8. Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	535.732	536.846	100,2	544.361	101,4	556.337	102,2
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	351.270	307.675	87,6	320.390	104,1	342.920	107,0
1. Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine	32.400	42.000	129,6	44.000	104,8	46.000	104,5
2. Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	318.300	264.165	83,0	274.880	104,1	295.410	107,5
3. Prihodi od prodaje proizvedene katkotrajne imovine	570	1.510	264,9	1.510	100,0	1.510	100,0
UKUPNI PRIHODI PRORAČUNA	107.425.486	107.985.680	100,5	110.850.158	102,7	115.127.957	103,9

Od ostalih razina proračuna opće države valja izdvojiti prihode izvanproračunskih korisnika koji će se u prosjeku kretati na razini od 1,6% BDP-a dok će se prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kretati na prosječnoj razini od 4,2% BDP-a. U pogledu prihoda izvanproračunskih korisnika posebno treba naglasiti da se sukladno ovom dokumentu predlaže smanjivanje vodnog doprinosa, koji je prihod Hrvatskih voda, za 50% i to na razini 2012. godine što je godišnji efekt od oko 150 milijuna kuna. Obzirom da je navedeno neporezno opterećenje takvog karaktera da opterećuje poduzetnike odnosno investitore, ovo je smanjenje u smjeru umanjivanja neporeznih davanja s kojima su suočeni poduzetnici. U skladu s tim, potrebno je napomenuti da se shodno navedenom nastojanju smanjivanja neporeznog tereta s kojim su suočeni poduzetnici predlaže 50 postotno ukidanje naknade za korištenje općekorisnih funkcija šuma na razini 2012. godine što je prihod Hrvatskih šuma, a što je također procijenjeno na oko 150 milijuna kuna godišnje. Također, prijedlog je ukidanja na razini 2012. godine indirektnog dijela spomeničke rente s procijenjenim godišnjim efektom od oko 60 milijuna kuna.

3.3. Projekcije proračunskih rashoda

Racionalizacija rashodne strane proračuna ključni je preduvjet u pogledu ostvarivanja fiskalne održivosti u uvjetima gospodarske krize. Naime, zbog širenja fiskalnih neravnoteža u posljednjih nekoliko godina, potrebe za zadovoljavanjem Zakona o fiskalnoj odgovornosti te stavljanja javnih financija u realne okvire, važno je identificirati značajne uštede na rashodima državnoga proračuna. Tako se rashodi državnog proračuna za 2012. godinu projiciraju na razini od 117,6 milijardi kuna, što je 4,6 milijardi kuna manje u odnosu na plan za 2011. godinu. Navedeno neto smanjenje rashoda znači da su u isto vrijeme u projekcijama proračuna određene kategorije rashoda porasle, a određene se smanjile. Rashodi za kamate, koje su u prethodnim godinama značajno rastle prvenstveno uslijed rasta deficita i ukupnih potreba za financiranjem proračuna, u 2012. godini će i dalje rasti za oko 1,2 milijarde kuna. Zakonom utvrđeno usklađivanje mirovina prema indeksu potrošačkih cijena i bruto plaćama nije bilo provedeno u posljednje dvije godine, što je općenito u negativnim gospodarskim uvjetima stvorilo dodatni pritisak na materijalni položaj umirovljenika. Stoga se u projekcijama proračuna za 2012. godinu planira dodatnih 500 milijuna kuna na ime rashoda za mirovine. Rashodi koji u pravilu nemaju prostora za veća smanjenja su rashodi povezani s pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji, posebno u dijelu osiguranja sredstva za sufinanciranje projekata.

Imajući na umu realne potrebe za povećanjem rashoda s jedne strane te uštede koje su nužne da bi se zadovoljili prethodno navedeni ciljevi, važno je osigurati veće smanjenje rashoda od iznosa njihova neto smanjenja na godišnjoj razini. U skladu s navedenim, značajne uštede su predviđene na svim kategorijama rashoda. Tako se planira provedba racionalizacije u različitim skupinama rashoda za zaposlene poput ostalih rashoda za zaposlene, čime bi se na godišnjoj razini postigla ušteda od oko 2 milijarde kuna. Dodatni prostor za uštedu od 350 milijuna kuna identificiran je i na materijalnim rashodima. Međutim, potrebno je napomenuti kako su ovi rashodi vrlo značajni u pretpristupnom i pristupnom razdoblju s obzirom da se velik dio projekata i aktivnosti povezanih s EU odražava kroz ovu skupinu rashoda. U pogledu subvencija očekuje se značajna ušteda od oko 1,4 milijarde kuna. Pritom se najveći dio odnosi na subvencije poljoprivredi i subvencije Hrvatskim željeznicama. U posljednjih nekoliko godina subvencije poljoprivredi su bilježile vrlo visoke iznose, a sve u svrhu pripreme domaćeg sektora zajedničkoj poljoprivrednoj politici EU. U razdoblju do ulaska u EU bit će potrebno dodatno preispitati cjelokupni sustav i učiniti ga dodatno spremnijim i konkurentnijim za prethodno spomenuto sudjelovanje u zajedničkoj politici EU. U pogledu subvencija HŽ-u nužno je ubrzano provođenje strukturnih reformi koje će omogućiti sve manju ovisnost željeznica o državnom proračunu i pridonijeti jačanju njihove konkurentnosti. Projicirano smanjenje naknada građanima i kućanstvima od 500 milijuna kuna u proračunu za 2012. godinu u glavnini se odnosi na racionalizaciju poslovanja u zdravstvenom sektoru. Preostali najznačajniji dio ušteda kretao bi se od ostalih tekućih i kapitalnih pomoći do ostalih tekućih i kapitalnih rashoda te rashoda za nabavu nefinancijske imovine i to u visini od oko 2 milijarde kuna.

Tablica 3.: Projekcija rashoda državnog proračuna u razdoblju 2012.-2014.

(000 HRK)	Plan 2011.	Projekcija 2012.	Projekcija 2013.	Projekcija 2014.	razlike 2012.-2011.	razlike 2013.-2012.	razlike 2014.-2013.
Ukupni rashodi	122.289.028	117.635.886	118.574.631	121.221.629	-4.653.142	938.745	2.646.998
% BDP-a	35,6	33,6	32,6	31,8	-2,0	-0,9	-0,8

Projekcije za 2013. godinu ukazuju na rashode državnog proračuna u visini od 118,6 milijarde kuna, a u 2014. godini u visini od 121,2 milijarde kuna. Time će rashodi državnog proračuna smanjiti svoj udio u BDP-u s 32,6% u 2013. na 31,8% u 2014. godini. U isto vrijeme, izvanproračunski korisnici će zabilježiti smanjenje svog udjela s 1,8% BDP-a u 2012. na 1,7% BDP-a u 2014. godini, a jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave s 4,5% BDP-a u 2012. na 4,3% BDP-a u 2014. godini. Ovakva kretanja svih jedinica proračuna opće države dat će značajan doprinos smanjenju rashoda općeg proračuna za 1 postotni bod BDP-a godišnje odnosno s razine od 38,9% BDP-a u 2012. na 36,9% BDP-a u 2014. godini, a što jasno ukazuje na poštivanje zadovoljavanja fiskalnog pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

3.4. Fiskalni saldo

Rast fiskalnih deficita u posljednjih nekoliko godina ostvario je značajne učinke na domaće financijsko tržište, njegovu strukturu, percepciju zemlje od strane inozemnih financijskih tržišta, dostupnost i cijenu izvora financiranja te u konačnici na javni dug koji je u posljednjih nekoliko godina krize značajno povećao svoj udio u BDP-u. Kao odgovor takvim kretanjima logično se javlja čim brži gospodarski rast i odmjerena fiskalna politika podržana gospodarskim oporavkom. U trenutnim nepovoljnim gospodarskim uvjetima, uz prisutne strukturne nedostatke, uz visoku razinu neizvjesnosti kako na globalnom tako i na domaćem planu, te uz objektivnu nemogućnost protucikličkog djelovanja odgovorna ekonomska politika treba biti usmjerena ispravljanju postojećih neravnoteža i tako stvaranju temelja za ubrzani gospodarski rast u nadolazećem razdoblju. Obzirom da je značajan dio pozitivnih utjecaja preorijentiranja ekonomske politike u svrhu osiguranja gospodarskoga rasta moguće materijalizirati tek u srednjem roku, u kratkom roku je potrebno postaviti osnove gospodarskom rastu, a zatvaranje fiskalnih neravnoteža prvenstveno provoditi mjerama štednje na rashodnoj strani proračuna u nedostatku mogućnosti provođenja anticiklične ekonomske politike. U smislu osiguravanja temelja budućem što bržem gospodarskom rastu promjene u prihodovnoj politici proračuna imaju važnu ulogu, dok štednja na rashodnoj strani treba osigurati zatvaranje dijela fiskalnih neravnoteža i otvoriti put održivim, financijski prihvatljivim izvorima financiranja te mogućnost servisiranja financijskih obveza.

U skladu s odrednicama prihodne i rashodne strane proračuna, za 2012. godinu prihodi se planiraju na razini od ukupno 108,1 milijardu kuna što u odnosu na prihode planirane u 2011. godini čini rast od 0,6%. Rashodi proračuna, s druge strane, su prilagođeniji proračunskim mogućnostima te svojim planiranim iznosom od 117,6 milijardi kuna predstavljaju neto smanjenje od 4,6 milijardi kuna u odnosu na plan prethodne godinu. Neto smanjenje podrazumijeva činjenicu da je čitav niz rashoda unutar strukture ukupnih rashoda morao pokazati međugodišnji porast (kao što su primjerice rashodi za kamate ili rashodi za mirovine uslijed povratka usklađivanja mirovina) dok su uštede koje su generirane na ostalim kategorijama rashoda značajnije više.

Slijedom ovakvih prihoda i rashoda, planirani deficit za 2012. godinu iznosi 9,6 milijardi kuna ili 2,7% BDP-a što u odnosu na planirani deficit iz 2011. godine predstavlja smanjenje od 5,3 milijarde kuna ili 1,6 postotnih bodova BDP-a, što će ujedno dati i značajan doprinos kretanju i održivosti javnoga duga.

Tablica 4.: Procjena deficita državnog proračuna u razdoblju 2012. -2014.

(000 HRK)	Plan 2011.	Projekcija 2012.	Projekcija 2013.	Projekcija 2014.
Ukupni prihodi	107.425.486	107.985.680	110.850.158	115.127.957
Ukupni rashodi	122.289.028	117.635.886	118.574.631	121.221.629
Ukupni manjak/višak	-14.863.542	-9.650.206	-7.724.472	-6.093.671
% BDPa	-4,3	-2,8	-2,1	-1,6

U pogledu kretanja salda ostalih razina općeg proračuna, sukladno projekcijama očekuje se da će izvanproračunski korisnici u srednjoročnom razdoblju bilježiti deficit prosječno na razini 0,2% BDP-a godišnje dok se za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave isti očekuje prosječno godišnje na podjednakim razinama izraženo udjelom u BDP-u.

Tablica 5.: Procjena deficita općeg konsolidiranog proračuna u razdoblju 2012. -2014.

% BDP-a	Plan 2011.	Projekcija 2012.	Projekcija 2013.	Projekcija 2014.
državni proračun	-4,3	-2,8	-2,1	-1,6
izvanproračunski korisnici	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1
jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
konsolidirana opća država	-4,9	-3,2	-2,5	-1,9
prihodi konsolidirane opće države	36,1	35,6	35,3	34,9
rashodi konsolidirane opće države	41,1	38,9	37,9	36,9
međugodišnja razlika (postotni bodovi)		-2,3	-1,0	-1,0

U pogledu financiranja proračuna valja naglasiti nekoliko činjenica. Prije svega treba naglasiti činjenicu da je širenje fiskalnih neravnoteža u proteklih nekoliko godina zajedno s potrebama otplata starih dugova zahtijevalo visoke potrebe za financiranjem te se odrazilo na cijenu, ročnost i dostupnost izvora financiranja na domaćem financijskom tržištu dok su značajne potrebe za financiranjem na inozemnim financijskim tržištima utjecale na jačanje vanjske ranjivosti zemlje. Pojačane potrebe za financiranjem u proteklom razdoblju odrazile su se na značajan porast rashoda za kamate. Stoga, ubrzano zatvaranje fiskalnih neravnoteža predstavlja prioritet u pogledu održivosti javnih financija dok poticanje gospodarskoga rasta predstavlja apsolutni prioritet u saniranju efekata prošlih nepovoljnih ekonomskih kretanja.

Politika financiranja u nadolazećem razdoblju biti će okarakterizirana smanjenim potrebama za financiranjem prvenstveno kao rezultat smanjivanja fiskalnih neravnoteža dok će samo financiranje biti raspoređeno na domaće i inozemne izvore financiranja u onim omjerima koji će proizvesti najpovoljnije ekonomske učinke kako u pogledu općeg stanja i uvjeta domaćeg financijskog tržišta tako i u pogledu vanjske izloženosti domaćega gospodarstva.

Opisana kretnja djelovati će i na dinamiku javnog duga s osnovnom zadaćom zaustavljanja njegovoga udjela u BDP-u te preokreta u njegovu dosadašnjem trendu kontinuiranog rasta.

U pogledu pozitivnih implikacija na financiranje i dinamiku javnog duga, posebno treba naglasiti značaj i potrebu privatizacijskih primitaka u nadolazećem razdoblju.