

REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO FINACIJA

SMJERNICE EKONOMSKE I FISKALNE POLITIKE
ZA RAZDOBLJE 2015. – 2017.

Zagreb, studeni 2014.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	2
2. MAKROEKONOMSKI OKVIR U SREDNJOROČNOM RAZDOBLJU	5
3. FISKALNI OKVIR U SREDNJOROČNOM RAZDOBLJU	8
3.1. Izmjene i dopune državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika u 2014. godini	8
3.2. Kretanje prihoda u razdoblju 2015. – 2017.	9
3.3. Kretanje rashoda u razdoblju 2015. – 2017.....	13
3.4. Konsolidirana opća država i kretanje duga opće države u razdoblju 2015. – 2017...	23

1. UVOD

Smjernice ekonomske i fiskalne politike temelje se na makroekonomskoj projekciji koja pretpostavlja izlazak iz dugotrajne recesije uz vrlo blage stope rasta u narednom trogodišnjem razdoblju. Nakon realnog smanjenja bruto domaćeg proizvoda (BDP) od 0,7% u 2014., očekuje se rast od 0,5% u 2015., 1,3% u 2016. i 1,5% u 2017. godini. Paralelno s izlaskom iz recesije i oporavkom rasta, očekuje se okončanje deflatornih pritisaka uz stabiliziranje stopa rasta deflatora BDP-a, nakon njegovog neznatnog rasta u 2014. godini.

Glavni poticaj rastu dolazi od izvoza dobara i usluga te investicija privatnog sektora, dok se značajniji pozitivan doprinos potrošnje kućanstava može očekivati tek prema kraju razdoblja. Unatoč razmjerno slabom oporavku hrvatskih vanjskotrgovinskih partnera, na rast izvoza pozitivno utječe orijentacija hrvatskih poduzetnika na europsko tržište. Povećanju konkurentnosti hrvatskih izvoznika pridonose i strukturne mjere koje Vlada Republike Hrvatske provodi u sklopu Nacionalnog programa reformi. Pozitivni rezultati provedenih mjera već su utjecali na povećanje rejtinga poslovanja (*doing business*) Svjetske banke za 2014. godinu, dok se nastavak poboljšanja konkurentnosti očekuje i u idućem razdoblju.

Važan izvor gospodarskog rasta predstavljaju fondovi Europske unije. Tijekom iduće dvije godine u završnoj fazi provedbe bit će programi koji se financiraju iz financijske perspektive 2007. - 2013. iz koje je preostalo za iskoristiti preko 4 milijarde kuna EU sredstava. Znatno veća sredstva u ukupnom dodijeljenom iznosu od 81,3 milijarde kuna (10,7 milijardi eura) raspoloživa su za financijsko razdoblje 2014. - 2020. Sredstva se mogu koristiti tri godine nakon godine za koju su dodijeljena, što znači da je za dostizanje punog povlačenja dodijeljenih EU sredstava potrebno realizirati projekte u iznosu od 10,5 milijardi kuna iz EU sredstava na godišnjoj razini do 2017. uz dodatnih minimalno 15% sredstava nacionalnog sufinanciranja. Krovni sporazum za povlačenje EU fondova, Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014. - 2020. potpisan je u listopadu 2014. godine, a isti definira sveobuhvatnu strategiju za jačanje rasta i zaposlenosti, kako u kontekstu EU politika tako i onih nacionalnih.

Javne financije u idućem srednjoročnom razdoblju obilježit će naponi u svrhu osiguranja stabilnosti javnih financija u srednjem i dugom roku. Stoga će se negativan doprinos državne potrošnje ekonomskom rastu nastaviti tijekom iduće dvije godine. Početkom 2014. godine RH je ušla u postupak prekomjernog proračunskog manjka (*excessive deficit procedure - EDP*) kojim se zahtjeva korekcija manjka opće države do kraja 2016. godine. U travnju 2014. godine Vlada RH je donijela program fiskalnih mjera za smanjenje proračunskog manjka u okviru Programa konvergencije. Tijekom 2014. godine provedene su potrebne strukturne mjere povećanja prihoda i ušteda na strani rashoda, ali je zbog nepovoljnog makroekonomskog kretanja i odstupanja proračunskih prihoda te prelaska na novu statističku metodologiju (ESA 2010) izostao željeni utjecaj na proračunski manjak.

Projekcije proračunskih prihoda znatno su smanjene u odnosu na prethodne projekcije s početka godine zbog slabijeg ostvarenja i nižeg očekivanja budućeg gospodarskog rasta te niza poreznih promjena provedenih u ovoj godini i očekivanih promjena za iduće godine. Opisane stope rasta već su dovele do značajne kontrakcije proračunskih prihoda u prijedlogu

Izmjena i dopuna državnog proračuna iz listopada 2014. godine. S obzirom da je projekcija rasta smanjena i za iduće godine, očekuju se i znatno niži proračunski prihodi. U 2015. godini očekuje se jednokratni prihod prebacivanja doprinosa iz drugog u prvi mirovinski stup za osobe koje rade po posebnim uvjetima (beneficirane mirovine), a koje nisu bile obuhvaćene u ovoj godini. Prijedlog poreznih promjena iz listopada ove godine obuhvaća oporezivanje kamata na štednju i kapitalnih dobitaka te snažnije oporezivanje dobitaka od igara na sreću. Također, preciznije se i strože propisuje korištenje poreznih olakšica za reinvestiranu dobit. S druge strane, uvode se i određene porezne olakšice koje trebaju potaknuti ekonomski rast. Tako se malim poduzetnicima omogućava i plaćanje PDV-a po naplaćenju, a ne obračunatoj realizaciji, što će u konačnici dovesti do određenog odmaka u naplati PDV-a. Također, proširuju se porezni razredi kod oporezivanja dohotka što će dovesti do smanjenja poreznog opterećenja rada. S obzirom da se radi o smanjenju dohotka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za oko 2 milijarde kuna, Vlada RH pripremila je kompenzacijske mjere za djelomično ublaživanje gubitka prihoda povećanjem udjela u porezu na promet nekretnina, povećanjem udjela u porezu na dohodak, te povećanjem sredstava za decentralizirane funkcije. Međutim, očekuju se dodatne mjere na strani povećanja prihoda i smanjenja rashoda na lokalnoj razini s obzirom da lokalne jedinice moraju voditi uravnotežene proračune.

Na strani rashoda očekuje se intenziviranje napora Vlade RH u svrhu postizanja fiskalne održivosti. U 2015. godini planirano je smanjenje rashoda za zaposlene, materijalnih rashoda, pomoći, naknada građanima i kućanstvima te rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Nominalno povećanje planira se na financijskim rashodima, subvencijama te ostalim rashodima. U 2016. godini očekuje se daljnje smanjenje rashoda, dok se u 2017. projicira njihovo povećanje. U obje godine očekuje se povećanje proračunskih rashoda financiranih iz EU fondova.

Proračunski korisnici dužni su prilikom planiranja rashoda realistično procijeniti i najprije planirati fiksne rashode, a razliku do odobrenog limita planirati za nove projekte. Pritom su svi proračunski korisnici dužni uskladiti svoje rashode s propisanim zakonskim obvezama i po potrebi Vladi RH predložiti izmjene odgovarajućih propisa čime bi veličinu pojedinih prava uskladili s odobrenim limitima. Pri planiranju rashoda za razdoblje 2015. - 2017. proračunski korisnici moraju usmjeriti aktivnosti na maksimalnu apsorpciju dodijeljenih EU sredstava vodeći računa o osiguravanju nacionalnog sufinanciranja. Slijedom navedenog, sredstva dodijeljena proračunskom korisniku moraju se prvenstveno koristiti za projekte koji se financiraju iz sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova. Aktivnosti koje se financiraju isključivo iz vlastitih izvora, a pogodne su za sufinanciranje iz EU fondova ubrzano će se ukidati.

Kako bi se ostvarilo smanjenje ukupne javne potrošnje, uz istodobno povećanje učinkovitosti trošenja proračunskih sredstava te uz najmanji mogući negativni učinak na postojeću razinu javnih usluga, Vlada RH je u listopadu ove godine donijela Odluku o provođenju dubinske analize rashoda državnog proračuna Republike Hrvatske. Cilj te analize je identificirati potencijalne uštede u proračunu na svim razinama javne vlasti. Predmetna Odluka predviđa donošenje paketa mjera koji će rezultirati 10 postotnim godišnjim smanjenjem rashoda u svakoj od određenih kategorija koje su predmet dubinske analize, u odnosu na tekući plan za 2014. godinu. Dubinskom analizom rashoda državnog proračuna obuhvaćeni su: svi rashodi za zaposlene koji se isplaćuju iz državnog proračuna, subvencije, poslovanje proračunskih

korisnika u sustavu zdravstva, poslovanje agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima bez obzira na izvore financiranja te dubinsku analizu poreznih rashoda (olakšica).

Na visinu prihoda i rashoda državnog proračuna značajno utječe primjena odredbi Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju kojima je propisan izlazak Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO) iz sustava državne riznice od 1. siječnja 2015. godine. HZZO postaje izvanproračunski korisnik državnog proračuna na čiji financijski plan daje suglasnost Hrvatski sabor. Prihodi od doprinosa za zdravstveno osiguranje, prihodi od participacije i dopunskog zdravstvenog osiguranja te ostali prihodi HZZO-a po posebnim propisima, isključeni su iz prihoda državnog proračuna. Navedeni prihodi, kao i rashodi koji se iz istih podmiruju sastavni su dio financijskog plana HZZO-a. U državnom proračunu iskazat će se transfer HZZO-u u iznosu od 2,4 milijarde kuna sukladno članku 72. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju.

Rezultat ovakvih kretanja jest postupno smanjenje manjka državnog proračuna s planiranih 15,6 milijardi kuna u 2014. na 12,2 milijarde kuna u 2015. godini, a u idućim godinama predviđa se dodatno smanjenje manjka i to na razinu ispod 3% BDP-a, prvenstveno kroz konsolidaciju na rashodnoj strani proračuna. Ovakve projekcije trebale bi stabilizirati dug opće države ispod 82% BDP-a. Navedeni proračunski manjak je iskazan prema nacionalnoj metodologiji koja nije u skladu s europskom metodologijom nacionalnih računa prema kojoj se iskazuju proračunski manjak i dug opće države te koja se koristi u sklopu procedura ekonomskog upravljanja na razini EU. Osnovne razlike su u tome što se nacionalna metodologija temelji na gotovinskom načelu dok se ESA 2010 temelji na obračunskom načelu. Također, ESA 2010 u sebi sadrži širi statistički obuhvat jedinica koje se smatraju državom. Tako su prema ESA 2010 u sektor države uključene HŽ infrastruktura, Hrvatske autoceste, Autocesta Rijeka Zagreb te Hrvatska radio televizija, što znatno povećava dug opće države i proračunski manjak. Također, pojedine transakcije, za koje se smatra da izlaze iz okvira dobrog gospodara iz perspektive maksimiziranja dobiti, također se uključuju u proračunski manjak i dug. Tako su u prethodnim godinama uključena plaćena i preuzeta potraživanja od niza sektora poput brodogradnje, avioprijevoznika i željeznica, a koje po statističkom tretmanu ne uključuju u sektor države. Slično tome, dokapitalizacija Hrvatske banke za obnovu i razvoj promatra se kao transakcija koja povećava proračunski manjak. Prema novoj metodologiji proračunski manjak u 2013. godini iznosio je 5,2% BDP-a, a dug opće države 76,5% BDP-a. Očekuje se da bi u 2014. godini proračunski manjak mogao iznositi 5,8% BDP-a, a dug opće države 81,7% BDP-a. S obzirom na nedavne izmjene sektora države, puni prelazak na ESA 2010 kod iskazivanja planiranog proračunskog manjka i duga, na kojima će se temeljiti i novo fiskalno pravilo, očekuje se od Programa konvergencije u travnju 2015. godine.

2. MAKROEKONOMSKI OKVIR U SREDNJOROČNOM RAZDOBLJU

U razdoblju od objave posljednje službene makroekonomske projekcije Vlade RH za 2014. godinu (u okviru Programa konvergencije RH za razdoblje 2014. - 2017. iz travnja 2014.) do danas znatno su izmijenjene gospodarske okolnosti, što se prvenstveno odnosi na intenziviranje negativnih domaćih makroekonomskih kretanja, ali i na pogoršanje uvjeta u međunarodnom okruženju. Prema dosad objavljenim podacima Državnog zavoda za statistiku, u prvom polugodištu 2014. godine zabilježeno je međugodišnje realno smanjenje bruto domaćeg proizvoda od 0,7%, kao posljedica pada od 0,6% u prvom te 0,8% u drugom tromjesečju. Smanjenju bruto domaćeg proizvoda u prvom polugodištu najviše je pridonio uvoz roba i usluga koji je zabilježio realno povećanje od 4,7%, a slijede bruto investicije u fiksni kapital s međugodišnjim smanjenjem od 4,5%. Državna potrošnja zabilježila je pad od 2,8%, dok je potrošnja kućanstava (zajedno s potrošnjom neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima) realno smanjena 0,5%. Za razliku od domaće potražnje koja je nastavila s padom, doprinos neto inozemne potražnje realnoj promjeni bruto domaćeg proizvoda bio je pozitivan budući da je izvoz roba i usluga zabilježio snažan rast od 9,4%, pri čemu se ovakva stopa u cijelosti odnosi na povećanje izvoza roba (18,2%). Dosad objavljeni visokofrekventni pokazatelji ukazuju na nastavak nepovoljnog kretanja gospodarske aktivnosti i u trećem tromjesečju 2014. godine. Ovo se prije svega odnosi na smanjenja indeksa industrijske proizvodnje, prometa od trgovine na malo, indeksa građevinskih radova, nastavak deflacije potrošačkih cijena te daljnja negativna kretanja na tržištu rada, sve prema dostupnim podacima za treće tromjesečje, kao što prikazuje tablica 1.

Slijedom navedenog, projekcija gospodarskog rasta za 2014. godinu korigirana je naniže (u Programu konvergencije iz travnja iznosila je 0,0%) te ukazuje na realno smanjenje bruto domaćeg proizvoda od 0,7% što znači šestu uzastopnu recesijsku godinu. Navedeno odstupanje kretanja bruto domaćeg proizvoda u 2014. u odnosu na prethodnu projekciju u najvećoj mjeri objašnjava iznimno izraženo nepovoljno odstupanje bruto investicija u fiksni kapital, za koje se prvotno očekivao rast, a uslijed znatno slabijih rezultata investicijskog ciklusa opće države te javnih poduzeća, ali i nešto slabije dinamike privatnih investicija. Za potrošnju kućanstava sada se predviđa neznatno blaži pad od projiciranog u Programu konvergencije, dok se za državnu potrošnju očekuje snažniji pad, prvenstveno kao rezultat izraženijeg smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru od prethodno očekivanog. U skladu s ranije opisanim kretanjima izvoza roba i usluga u prvom polugodištu, dosad objavljenim podacima o izvozu roba te turističkim pokazateljima u nastavku godine, kao i trenutnim očekivanjima o rastu inozemne potražnje za hrvatskim izvozom krajem godine, predviđa se znatno povoljnije ostvarenje izvoza roba i usluga. S obzirom na naglašeniji pad domaće potražnje, snažniji očekivani rast uvoza roba i usluga u 2014. u usporedbi s predviđanjem iz Programa konvergencije proizlazi iz spomenute pozitivne korekcije kretanja izvoza roba i usluga te izraženije procijenjene elastičnosti uvoza u odnosu na izvoz. Kao posljedica zabilježene deflacije u dosadašnjem dijelu 2014., projekcija prosječne inflacije mjerene indeksom potrošačkih cijena blago je smanjena u odnosu na ranije predviđanje. Uzevši u obzir dosadašnja ostvarenja na tržištu rada (prema administrativnim izvorima), smanjenje broja zaposlenih osoba nešto će usporiti u odnosu na prošlu godinu, dok bi se stopa nezaposlenosti mogla zadržati na razini približnoj onoj iz 2013. godine.

Tablica 1: Osnovni makroekonomski pokazatelji

	2011.	2012.	2013.	I - III 2014.	IV - VI 2014.	VII - IX 2014.	I - VII 2014.	I - VIII 2014.	I - IX 2014.
Bruto domaći proizvod, realno, međugod. promjena u %	-0,3	-2,2	-0,9	-0,6	-0,8	-	-	-	-
Industrijska proizvodnja, kal. pr., međugod. promjena u %	-1,2	-5,6	-2,0	1,5	0,1	-1,6 ¹	0,8	0,2	-
Promet od trgovine na malo, kal. pr., međugod. promjena u %	1,0	-4,3	-0,4	0,5	-0,5	-0,8 ¹	-0,4	-0,3	-
Broj noćenja turista, međugod. promjena u %	7,0	4,0	3,3	-6,5	5,9	1,9 ¹	0,9	2,6	-
Indeks građevinskih radova, kal. pr., međugod. promjena u %	-8,7	-9,7	-4,6	-6,7	-7,3	-5,5 ¹	-7,4	-6,9	-
Indeks potrošačkih cijena, međugod. promjena u %	2,3	3,4	2,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Prosječna mjesečna bruto plaća, međugod. promjena u %	1,5	1,0	0,8	-0,2	0,1	0,3 ¹	0,0	0,0	-
Zaposlene osobe (administrativni izvori), međugod. promjena u % ²	-1,5	-1,1	-2,2	-2,3	-2,4	-2,5 ¹	-2,4	-2,4	-
Stopa registrirane nezaposlenosti (%) ²	17,8	18,9	20,2	22,4	19,7	17,7	20,6	20,2	19,9
Stopa anketne nezaposlenosti (%)	13,5	15,8	17,3	18,7	16,6	-	-	-	-
Izvoz roba, HRK, međugod. promjena u %	9,8	1,6	0,3	14,7	12,9	-	12,1	-	-
Uvoz roba, HRK, međugod. promjena u %	9,7	0,7	2,6	7,7	3,3	-	5,3	-	-

¹ međugodišnja promjena izračunata je pomoću podataka za 7. i 8. mjesec, budući da podatak za 9. mjesec još nije dostupan

² podaci o broju zaposlenih osoba te o radnoj snazi za 2014. godinu su privremeni

Izvor: Državni zavod za statistiku

U 2015. godini očekuje se blagi oporavak ekonomske aktivnosti odnosno realni rast bruto domaćeg proizvoda od 0,5%. Pritom se najznačajniji pozitivan doprinos očekuje od izvoza roba i usluga koji će zabilježiti rast od 3,6% te od bruto investicija u fiksni kapital (rast od 1,6%). Blagi pozitivan doprinos doći će i od osobne potrošnje za koju se očekuje rast od 0,2%. S druge strane, negativan doprinos ovakvom kretanju bruto domaćeg proizvoda očekuje se od uvoza roba i usluga koji će u 2015. godini zabilježiti rast od 3,5% te od državne potrošnje koja će biti pod utjecajem fiskalne konsolidacije s rashodne strane proračuna.

U nastavku projekcijskog razdoblja očekuje se ubrzanje realnog rasta bruto domaćeg proizvoda. Tako je u 2016. godini predviđen rast od 1,3%, a u 2017. rast od 1,5%. Ubrzanje ekonomske aktivnosti u ostatku promatranog razdoblja temeljit će se prvenstveno na pozitivnom doprinosu izvoza roba i usluga te bruto investicija u fiksni kapital dok se značajniji pozitivan doprinos potrošnje kućanstava može očekivati tek prema kraju razdoblja.

U pogledu kretanja na tržištu rada prema administrativnim izvorima, u 2015. godini se, unatoč smanjenju broja zaposlenih za 0,7%, očekuje smanjenje prosječne stope nezaposlenosti na 19,5%, kao rezultat izraženijeg pada radne snage. U narednim godinama predviđa se daljnje smanjenje administrativne stope nezaposlenosti, i to na 19,1% u 2016. te 18,4% u 2017. godini.

Tijekom 2015. godine očekuje se ubrzanje inflacije te prosječni rast indeksa potrošačkih cijena od 1,4%. U narednom razdoblju očekuje se daljnje ubrzanje prosječne inflacije na 1,9% u 2016. te 2% u 2017. godini.

Tablica 2: Makroekonomski okvir u razdoblju 2013. – 2017.

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Bruto domaći proizvod, realni rast	-0,9	-0,7	0,5	1,3	1,5
Potrošnja kućanstava (uključujući NPUSK)	-1,2	-0,6	0,2	0,7	1,3
Državna Potrošnja	0,5	-1,7	-1,0	-1,0	0,0
Investicije u fiksni kapital	-1,0	-3,8	1,6	3,9	4,2
Izvoz roba i usluga	3,0	5,6	3,6	3,6	3,5
Uvoz roba i usluga	3,2	3,7	3,5	4,0	4,2
Deflator bruto domaćeg proizvoda, rast	0,9	0,1	1,4	1,8	1,9
Indeks potrošačkih cijena, rast	2,2	-0,1	1,4	1,9	2,0
Broj zaposlenih (administrativni izvori), rast	-2,2	-1,9	-0,7	0,3	1,1
Stopa nezaposlenosti (administrativna), posto	20,2	19,8	19,5	19,1	18,4

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

3. FISKALNI OKVIR U SREDNJOROČNOM RAZDOBLJU

3.1. Izmjene i dopune državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika u 2014. godini

Tijekom 2014. godine uslijed nepovoljnijih gospodarskih kretanja ostvarenje proračunskih prihoda bilo je slabije u odnosu na planirano. Također, zbog potrebe sanacije šteta uzrokovanih poplavama u istočnoj Slavoniji došlo je dodatnih proračunskih troškova. Osim navedenog, došlo je do rasta rashoda uslijed povećanja rashoda za zaposlene i rashoda za mirovine. Slijedom toga, napravljene su izmjene i dopune državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2014. godinu kojim se proračunski planovi usklađuju s ostvarenim kretanjima tijekom godine. U izmjene i dopune proračuna ugrađene su dodatne mjere fiskalne konsolidacije određene Zaključkom Vlade Republike Hrvatske te Odlukom o mjerama privremene obustave izvršavanja državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu. Također, predložene su određene preraspodjele na pojedinim kategorijama na kojima planirana sredstva nisu dostatna, a nužno ih je izvršiti u ovoj godini. Naime, od 2012. godine Vlada RH ne može poduzeti značajnije preraspodjele između proračunskih stavaka, već sve preraspodjele iznad 5% iznosa pojedinih stavki mora odobriti Hrvatski sabor.

U uvjetima nominalnog pada BDP-a i ostvarenje proračunskih prihoda u 2014. godini znatno je slabije od očekivanja. Najznačajnija smanjenja prihoda u odnosu na prethodni plan očekuju se kod poreza na dodanu vrijednost (1,3 milijarde kuna), poreza na dobit (259 milijuna kuna) te doprinosa (238 milijuna kuna). S druge strane, znatno bolji rezultati od plana očekuju se kod posebnih poreza i trošarina (756 milijuna kuna). Značajno su smanjeni i prihodi od pomoći prvenstveno zbog slabijeg povlačenja fondova EU (1,2 milijarde kuna), a koji su neutralni na manjak. Proračunski prihodi bi u 2014. godini trebali iznositi 114,5 milijardi kuna, što je za 2,6 milijardi kuna manje od prethodno očekivanih.

Izmjenama i dopunama državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2014. godinu ukupni rashodi smanjuju se za 544 milijuna kuna i iznose 130,1 milijardu kuna. Smanjenja su ostvarena na većini proračunskih kategorija od čega preko 1 milijarde kuna na rashodima poslovanja (financijski rashodi, subvencije, pomoći i ostali rashodi) te gotovo pola milijarde kuna na rashodima za nabavu nefinancijske imovine. Istodobno, povećani su rashodi za zaposlene (332 milijuna kuna), naknade građanima i kućanstvima (579 milijuna kuna) te materijalni rashodi (50 milijuna kuna). Proračunski trošak sanacije šteta uzrokovanih poplavama iznosi 279 milijuna kuna.

Osim promjena u stavkama državnog proračuna, napravljene su i izmjene i dopune proračuna izvanproračunskih korisnika. Najveće korekcije ugrađene su kod Hrvatskih cesta čiji su planovi investicija smanjeni za dodatnih 715 milijuna kuna, čime je smanjen i njihov manjak za isti iznos.

Na strani državnog proračuna, rezultat smanjenja prihoda i povećanja rashoda je povećanje manjka državnog proračuna koji će iznositi 15,6 milijardi kuna, što je za 2 milijarde kuna više

od prethodnog plana. S obzirom na predložena smanjenja manjka izvanproračunskih korisnika, ukupni manjak opće države iznosit će 16,4 milijarde kuna ili 5% BDP-a.

3.2. Kretanje prihoda u razdoblju 2015. – 2017.

Državni proračun

Kretanja prihoda držanog proračuna u razdoblju 2015. – 2017. godine određena su očekivanim blagim oporavkom gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir promjene poreznih politika kojima se nastoji smanjiti porezni teret rada i malog poduzetništva te na taj način potaknuti gospodarski rast. Također, projekcije prihoda za naredno srednjoročno razdoblje umanjene su za prihode kojima se financira obvezno zdravstveno osiguranje, a koji od 1. siječnja 2015. godine više nisu prihodi državnog proračuna već pripadaju Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje kao izvanproračunskom korisniku. Tako se za 2015. godinu ukupni prihodi umanjuju za oko 19,5 milijardi kuna. Stoga su projekcije ukupnih prihoda državnog proračuna za razdoblje 2015. - 2017. znatno niže u odnosu na izvršenje prihoda u ovoj i prethodim godinama.

Uz navedeno, u projekcije su uključene i mjere koje je u svrhu provođenja postupka prekomjernog proračunskog manjka usvojila Vlada RH. Kako bi se osigurala stabilnost državnog proračuna, ali i makroekonomska stabilnost u uvjetima gospodarske krize, prilagodba na prihodnoj strani proračuna povedena je na način da najmanje optereti najugroženije slojeve stanovništva i to povećanim oporezivanjem kategorija koje nisu vezane uz egzistencijalne potrebe.

U projekcije prihoda državnog proračuna uključene su i kompenzacijske mjere kojima se planira nadomjestiti dio prihoda jedinicama lokalne i regionalne samouprave koje će izgubiti uslijed izmjena Zakona o porezu na dohodak.

Na poziciji prihoda od prodaje nefinancijske imovine planira se pojačana prodaja stanova i drugih građevinskih objekata u vlasništvu države. Ukupni prihodi državnog proračuna u 2015. godini projicirani su u iznosu od 96,6 milijardi kuna. U 2016. godini ukupni prihodi ostat će na približno istoj razini kao i 2015., odnosno iznositi će 96,1 milijardu kuna, dok se za 2017. godinu predviđaju u iznosu od 101,5 milijardi kuna, odnosno uz međugodišnji rast od 5,6%.

Tablica 3: Kretanje prihoda državnog proračuna u razdoblju 2013. – 2017.

(000 HRK)	2013.	Plan 2014.	Indeks 14/13	Projekcija 2015.	Indeks 15/14	Projekcija 2016.	Indeks 16/15	Projekcija 2017.	Indeks 17/16
UKUPNI PRIHODI (6+7)	108.844.543	114.468.520	105,2	96.647.742	84,4	96.114.445	99,4	101.535.285	105,6
6 Prihodi poslovanja	108.585.049	113.909.869	104,9	95.636.712	84,0	95.768.870	100,1	101.176.735	105,6
Prihodi od poreza	62.713.258	62.507.225	99,7	63.590.910	101,7	64.738.003	101,8	66.377.298	102,5
Porez na dohodak	1.372.698	1.368.706	99,7	1.659.756	121,3	1.679.170	101,2	1.721.463	102,5
Porez na dobit	6.365.443	5.430.709	85,3	5.474.155	100,8	6.037.623	110,3	6.165.870	102,1
Porezi na robu i usluge, od čega:	53.349.544	54.897.799	102,9	55.863.634	101,8	56.430.643	101,0	57.893.728	102,6
Porez na dodanu vrijednost	40.253.061	40.668.044	101,0	41.450.207	101,9	41.996.523	101,3	43.373.440	103,3
Posebni porezi i trošarine	11.682.936	12.796.917	109,5	12.761.372	99,7	12.745.940	99,9	12.788.679	100,3
Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	1.159.371	396.425	34,2	393.269	99,2	389.926	99,2	394.605	101,2
Ostali prihodi od poreza	1.879.750	1.846.424	98,2	1.852.151	100,3	1.888.819	102,0	1.933.241	102,4
Doprinosi	37.149.263	41.617.747	112,0	23.374.532	56,2	21.531.019	92,1	22.104.975	102,7
Pomoći	1.826.619	3.121.281	170,9	3.975.660	127,4	5.452.431	137,1	8.628.000	158,2
Prihodi od imovine	1.906.626	2.695.517	141,4	2.357.451	87,5	1.711.587	72,6	1.706.136	99,7
Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	4.302.365	3.217.204	74,8	1.613.094	50,1	1.601.633	99,3	1.613.044	100,7
Ostali prihodi	686.918	750.894	109,3	725.064	96,6	734.198	101,3	747.281	101,8
7 Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	259.494	558.651	215,3	1.011.030	181,0	345.575	34,2	358.550	103,8

Izvor: Ministarstvo financija

Prihodi od poreza

Porezni prihodi za razdoblje 2015. – 2017. projicirani su uz pretpostavku postupnog gospodarskog oporavka, uzimajući u obzir izmjene u poreznim zakonima koje su stupile na snagu tijekom 2014., a čiji će cjelogodišnji učinci kao i daljnji učinci biti vidljivi i tijekom narednih godina. Također, u projekcije poreznih prihoda uključene su i promjene u poreznim propisima koje će se početi primjenjivati u 2015. ili kasnijim godinama.

U pogledu dosadašnjih izmjena važno je napomenuti izmjene u sustavu posebnih poreza i trošarina, oporezivanju igara na sreću, te odluke o povlačenju dobiti trgovačkih društava u vlasništvu države u državni proračun, a koje će svoj učinak imati i u narednim godinama. Također, izmjenom Zakona o obveznim mirovinskim fondovima omogućava se osiguranicima čija su prava uređena posebnim propisima, da temeljem slobodnog izbora prebace sredstva s osobnog računa iz II. u I. mirovinski stup, budući da se mirovina za navedene kategorije osiguranika ionako obračunava i isplaćuje iz prvog stupa.

Od 2015. godine na snagu stupaju izmjene u poreznom sustavu poreza na dohodak, dobit, poreza na dodanu vrijednost te igara na sreću.

Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, osobni odbitak za zaposlene povećava se s 2.200 kuna na 2.600 kuna, a za umirovljenike s 3.400 na 3.800 kuna. Također, povećava se osobni odbitak na potpomognutim područjima za I. skupinu s 3.200 na 3.500 kuna te za II. skupinu s 2.700 na 3.000 kuna. Ujedno, dolazi do promjene poreznih razreda za primjenu porezne stope od 25% i 40%. Navedenim izmjenama zaštitit će se porezni obveznici s najnižim primanjima, te povećati raspoloživi dohodak za srednji sloj stanovništva. To posljedično dovodi do povećanja potrošnje te se mogu očekivati pozitivna kretanja u gospodarstvu. Također, izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak od 1. siječnja 2015. godine uvodi se oporezivanje kamata na štednju po stopi od 12%, dok se od 1. siječnja 2016. godine uvodi oporezivanje kapitalnih dobitaka od financijske imovine. Pod

oporezivanjem kapitalnih dobitaka od financijske imovine podrazumijeva se oporezivanje dohotka ostvarenog prodajom vrijednosnih papira te udjela u trgovačkim društvima u razdoblju od tri godine uz napomenu da će se oporezivanje provoditi samo za imovinu stečenu nakon 1. siječnja 2016. godine. Kako bi se ujednačilo oporezivanje svih oblika dohotka od kapitala ukida se korištenje olakšica za dividende i udjele u dobiti do 12.000 kuna. Uzimajući u obzir da je dohodak od nesamostalnog rada u Republici Hrvatskoj opterećen znatno višim stopama poreza u odnosu na dohodak od kapitala, uvođenjem oporezivanja kamata na štednju i kapitalne dobitke od financijske imovine postiže se veća pravednost u oporezivanju i proširuje porezna osnovica. Proširenjem porezne osnovice stvara se temelj za buduće porezno rasterećenje dohotka od nesamostalnog rada. Također, radi proširenja porezne osnovice, ali i uređenja područja preprodaje otpada, izmjenama propisa o porezu na dohodak mijenja se način oporezivanja primitaka od prodaje otpada i to na način da se oporezivanje ostvaruje u okviru poreza na dohodak od imovine po stopi od 12%. Uvođenjem ovih mjera nastoji se urediti područje trgovanja otpadom, a sve u cilju smanjenja sive ekonomije za koju se procjenjuje da postoji na navedenom području.

Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit, korištenje porezne olakšice za reinvestiranu dobit dodatno se uvjetuje investicijama u dugotrajnu imovinu te zadržavanjem broja zaposlenih. Ovdje je potrebno istaknuti kako se porezna olakšica ne ukida, ali je njeno korištenje uvjetovano stvarnim investicijama kako bi se potakao gospodarski rast. Sukladno navedenom, od 1. siječnja 2015. godine olakšicu za reinvestiranu dobit neće moći koristiti onaj porezni obveznik koji je u poreznom razdoblju smanjio broj radnika ili ukoliko nije izvršio investiranje u dugotrajnu imovinu, odnosno ukoliko je odgodio investicije. Ove zakonske izmjene će učinak na proračunske prihode imati tek 2016. godine nakon predaje godišnjih poreznih prijava.

Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost propisuje se mogućnost obračuna PDV-a prema naplaćenju realizaciji za sve obveznike s isporukama do 3 milijuna kuna, čime se omogućuje da oko 120.000 poduzetnika samostalno bira način obračuna PDV-a. Također, uvodi se snižena stopa za sve lijekove koji se koriste na recept, a ne kao do sada samo za lijekove na listi HZZO-a.

Izmjenama i dopunama Zakona o igrama na sreću propisuje se uvođenje poreza na sve dobitke od igara na sreću, umjesto dosadašnjeg oporezivanja samo dobitaka iznad 750 kuna.

Tijekom 2015. godine cjelogodišnje učinke imat će i promjene poreznih i drugih propisa koje su provedene tijekom 2014. godine, a s ciljem povećanja proračunskih prihoda, što se prvenstveno odnosi na povećanje trošarina na energente i električnu energiju. Također, u narednim godinama, zbog postupka prekomjernog proračunskog manjka i potrebe za povećanjem prihodne strane proračuna nastaviti će se praksa povlačenja dobiti trgovačkih društava u vlasništvu države u državni proračun, ali u nešto manjoj mjeri nego li je to bilo u 2014. godini.

U nadolazećem srednjoročnom razdoblju, Ministarstvo financija će i dalje raditi na poboljšanju naplate poreza, sprječavanju utaje poreza te postupnom rješavanju poreznih dugovanja.

Uzimajući u obzir sve navedeno, porezni prihodi u 2015. godini projicirani su u iznosu od 63,6 milijardi kuna i bilježe blagi međugodišnji rast od 1,7%. U narednim godinama očekuje se daljnji rast prihoda od poreza, te su oni za 2016. godinu projicirani u iznosu od 64,7 milijardi kuna, odnosno uz međugodišnji rast od 1,8%, dok se u 2017. godini očekuju u iznosu od 66,4 milijarde kuna i bilježe rast od 2,5%.

Prihodi od doprinosa

Prihodi od doprinosa drugi su po važnosti proračunski prihodi, a za nadolazeće srednjoročno razdoblje projicirani su u skladu s očekivanim kretanjima na tržištu rada. Također, od 2015. godine, prihod državnog proračuna čine samo prihod od doprinosa za mirovinsko osiguranje i prihod od doprinosa za zapošljavanje. Sukladno Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju, prihodi od doprinosa za zdravstveno osiguranje od 1. siječnja 2015. godine više nisu prihod državnog proračuna već prihod Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje kao izvanproračunskog korisnika. U 2014. godini ovi prihodi planirani su u iznosu od 17,2 milijarde kuna.

Tijekom 2015. godine očekuje se povlačenje sredstava iz II. mirovinskog stupa za osiguranike s beneficiranim radnim stažem i to u iznosu od 2,2 milijarde kuna. Naime, zbog činjenice da mirovinska kapitalizacija ne poznaje povoljnosti koje omogućuju posebni propisi o mirovinskom osiguranju, izmjenom Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima iz 2003. godine, propisano je da se članovima obveznog mirovinskog fonda, koji ostvaruju mirovinu prema povoljnijim uvjetima ili ostvaruju staž osiguranja s povećanim trajanjem, mirovina računa kao da su bili osigurani samo u I. mirovinskom stupu. Stoga im se prilikom odlaska u mirovinu, sredstva s osobnog računa prenose u državni proračun, a osoba ostvaruje mirovinu u I. stupu. Iz navedenog proizlazi da nema valjanih razloga zbog kojih bi spomenute osobe bile i dalje osigurane u II. stupu. Dakle, kod ovakvih osiguranika se ne mijenja sustav izračuna mirovine, nego se mijenjaju buduće uplate koje će u cijelosti biti dijelom državnog proračuna, a akumulirana sredstva u II. stupu će biti prebačena u državni proračun. Ovdje treba naglasiti da kod navedene izmjene država ne preuzima nove financijske obveze.

Temeljem navedenog u 2015. godini projicira se 23,4 milijarde kuna prihoda od doprinosa, u 2016. 21,5 milijardi kuna, a 2017. 22,1 milijardu kuna. Važno je napomenuti da zbog navedenih planiranih izmjena u sustavu prikupljanja prihoda od doprinosa za zdravstveno i mirovinsko osiguranje, ovi prihodi nisu međusobno usporedivi na međugodišnjoj razini.

Prihodi od pomoći

U strukturi ukupnih prihoda u promatranom srednjoročnom razdoblju značajan porast imat će i prihodi od pomoći EU, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz fondova EU, izgradnju Schengenskih kapaciteta te izravna plaćanja u poljoprivredi. Od 2014. godine Republici Hrvatskoj su na raspolaganju značajna sredstva u okviru novog programskog razdoblja EU 2014 – 2020. U skladu s navedenim, ukupni prihodi od pomoći u 2015. iznose 4 milijarde kuna, u 2016. 5,5 milijardi kuna, te 8,6 milijardi kuna u 2017. godini.

Ostali prihodi

Od ostalih proračunskih prihoda, koji u pravilu nisu u direktnoj vezi s kretanjima gospodarske aktivnosti, valja izdvojiti prihode od imovine, koji će u najvećoj mjeri ovisiti o ostvarenim prihodima po osnovi uplate dobiti HNB-a, dividendi te dobiti trgovačkih društava u vlasništvu države, kao i prihodima od koncesija. Prihodi po posebnim propisima od 2015. godine znatno se smanjuju budući da namjenski prihodi za financiranje obveznog zdravstvenog osiguranja od 1. siječnja 2015. godine više nisu prihod državnog proračuna, već HZZO-a. U 2014. godini ovi prihodi planirani su u iznosu od 1,6 milijardi kuna. Očekuje se da će prihodi od administrativnih taksi, prihodi od vlastite djelatnosti proračunskih korisnika te prihodi od kazni i upravnih mjera slijediti trendove dosadašnjih kretanja i u narednom razdoblju.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine u 2015. godini planiraju se u iznosu od 1 milijardu kuna, a najveći dio ovih prihoda ostvarit će se prodajom stanova i ostalih građevinskih objekata u vlasništvu države. U 2015. godini planira se prodaja oko 2.000 stanova u vlasništvu Republike Hrvatske temeljem Odluka Vlade Republike Hrvatske o prodaji stanova iz 2011. i 2013. godine. Planirani prihod od prodaje građevinskih objekata i prodaje putem javnog natječaja odnosi se na prodaju neizgrađenih građevinskih zemljišta te izgrađenih građevinskih zemljišta neposrednom pogodbom sukladno Zakonu o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske ili putem javnog natječaja.

3.3. Kretanje rashoda u razdoblju 2015. – 2017.

Državni proračun

U razdoblju 2015. – 2017. rashodi proračuna bit će određeni ciljevima i prioritetima Vlade RH sadržanim u Strategiji Vladinih programa, uzimajući u obzir fiskalne učinke članstva RH u EU, a koji imaju svoj utjecaj na visinu i strukturu rashoda državnog proračuna.

U 2015. godini ukupni rashodi državnog proračuna projicirani su u iznosu od 108,8 milijardi kuna, što je 21,3 milijarde kuna manje u odnosu na plan proračuna za 2014. godinu. Od ukupnog iznosa smanjenja 19,6 milijardi kuna odnosi se na izdvajanje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje iz sustava Državne riznice. Preostalo smanjenje u iznosu od 1,7 milijardi kuna odnosi se na smanjenje rashoda kako slijedi:

- rashodi za zaposlene u iznosu od 646 milijuna kuna,
- materijalni rashodi u iznosu od 518 milijuna kuna,
- pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna u iznosu od 372 milijuna kuna,
- rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu od 198 milijuna kuna,

Istovremeno, planirano je povećanje rashoda kako slijedi:

- financijski rashodi u iznosu od 191 milijun kuna,
- subvencije u iznosu od 93 milijuna kuna,

- ostali rashodi u iznosu od 444 milijuna kuna

U 2016. očekuje se smanjenje ukupnih rashoda državnog proračuna koji će doseći razinu od 108,2 milijarde kuna dok se u 2017. godini očekuje povećanje ukupnih rashoda za 1,2 milijarde kuna, čime će zabilježiti razinu od 109,4 milijarde kuna. Ovakvo kretanje rashoda u 2015. i 2016. godini određeno je značajnim povlačenjima sredstava iz EU fondova, koji imaju neutralni utjecaj na manjak.

Proračunski korisnici su dužni prilikom planiranja rashoda realno procijeniti i najprije planirati fiksne rashode (rashode za zaposlene, materijalne rashode, ugovorne obveze, ..), a razliku do odobrenog limita planirati za nove projekte.

Tablica 4: Kretanje rashoda državnog proračuna u razdoblju 2013. – 2017.

(000 HRK)	2013.	Plan 2014.	Indeks 14/13	Projekcija 2015.	Indeks 15/14	Projekcija 2016.	Indeks 16/15	Projekcija 2017.	Indeks 17/16
UKUPNI RASHODI (3+4)	125.069.894	130.107.492	104,0	108.846.683	83,7	108.240.883	99,4	109.408.286	101,1
3 Rashodi poslovanja	123.505.883	128.011.410	103,6	106.948.193	83,5	106.403.386	99,5	107.401.391	100,9
31 Rashodi za zaposlene	21.667.927	21.638.650	99,9	20.992.556	97,0	20.478.844	97,6	20.000.373	97,7
32 Materijalni rashodi	8.010.956	8.117.519	101,3	7.599.974	93,6	7.391.668	97,3	7.090.310	95,9
34 Financijski rashodi	9.883.140	10.974.247	111,0	11.164.894	101,7	11.665.463	104,5	12.015.644	103,0
35 Subvencije	5.537.844	5.327.577	96,2	5.421.050	101,8	4.764.340	87,9	4.575.399	96,0
36 Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	6.492.455	8.811.084	135,7	8.439.250	95,8	8.468.255	100,3	8.710.559	102,9
37 Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	67.244.173	67.730.178	100,7	47.474.089	70,1	47.205.865	99,4	47.048.703	99,7
38 Ostali rashodi	4.669.388	5.412.154	115,9	5.856.380	108,2	6.428.951	109,8	7.960.404	123,8
4 Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.564.011	2.096.082	134,0	1.898.490	90,6	1.837.497	96,8	2.006.895	109,2

Izvor: Ministarstvo financija

Rashodi za zaposlene

Rashodi za zaposlene svojim udjelom u ukupnim rashodima čine drugu po veličini skupinu rashoda proračuna, koji su u najvećoj mjeri određeni kretanjem broja državnih i javnih službenika. Ukupni rashodi za zaposlene u 2015. planiraju se u iznosu od 21 milijarde kuna odnosno planiraju se smanjiti za 646 milijuna kuna u odnosu na plan iz 2014. godine.

Zaposlenicima će se uvećati osnovna plaća za minuli rad (oko 100 milijuna kuna) dok se, kao i u 2014. godini, ne predviđa isplata materijalnih prava poput božićnice i regresa.

Istovremeno, planira se smanjenje navedenih rashoda koje se zasniva na:

- potpunom obuhvatu svih korisnika kroz sustav centralnog obračuna plaća što će dovesti do daljnjih ušteda na ovoj kategoriji rashoda,
- očekivanom smanjenju broja zaposlenih u državnim i javnim službama za određeni broj službenika i namještenika koji ispunjavaju uvjete za punu starosnu mirovinu i to s datumom kada su ti uvjeti ispunjeni, a ne kao do sada sa zadnjim danom godine u

kojoj su ti uvjeti ispunjeni, te uz striktno provođenje proklamirane politike 1 za 2 (za 2 otišla radnika u mirovinu smije se primiti samo jedan novi radnik),

- ujednačavanju plaća zaposlenih u agencijama, fondovima i drugim tijelima s plaćama službenika i namještenika, ujednačavanjem kako osnovice tako i koeficijenata za ista radna mjesta.

Ako se do svibnja 2015. godine ne pokažu pozitivni rezultati navedenih aktivnosti, a u cilju planiranog godišnjeg smanjenja ovih rashoda, Ministarstvo financija će u lipnju predložiti Vladi RH smanjenje osnovice za odgovarajući postotak s primjenom od 1. srpnja 2015. godine.

Proračunski korisnici koji sudjeluju u sustavu upravljanja i kontrole korištenja EU fondova u razdoblju 2014. – 2020. mogu iz EU sredstava (kroz prioritet Tehničke pomoći u pojedinom Operativnom programu) sufinancirati plaće djelatnicima koji rade na tim poslovima u ukupnom iznosu od 120 milijuna kuna u 2015. godini.

U 2016. nastavit će se primjena navedenih aktivnosti te će ukupni rashodi za zaposlene doseći razinu od 20,5 milijardi kuna odnosno 20 milijardi kuna u 2017. godini.

Materijalni rashodi

Materijalni rashodi u 2015. planiraju se u iznosu od 7,6 milijardi kuna odnosno planira se njihovo smanjenje za 518 milijuna kuna u odnosu na plan proračuna iz 2014. godine.

To pretpostavlja daljnji nastavak primjene mjera racionalizacije i štednje na svim stavkama, a posebno na naknadama troškova zaposlenima, rashodima za usluge, pogotovo intelektualnim uslugama kao i ostalim nespomenutim rashodima poslovanja. Također, očekuje se smanjenje radi primjene postupka objedinjene javne nabave za proračunske korisnike.

U 2016. nastavit će se primjena navedenih mjera racionalizacije i štednje, te će ukupni materijalni rashodi doseći razinu od 7,4 milijarde kuna odnosno 7,1 milijardu kuna u 2017. godini.

Financijski rashodi

Financijski rashodi, koje čine kamate za izdane vrijednosne papire, kamate za primljene zajmove i ostali financijski rashodi, projicirani su u skladu sa stanjem uvjeta na financijskim tržištima odnosno troškovima servisiranja javnog duga nastalog u proteklom razdoblju.

Tako se u 2015. predviđa viša razina financijskih rashoda u odnosu na 2014. godinu te će ovi rashodi ukupno iznositi 11,2 milijarde kuna.

U 2016. očekuje se njihovo daljnje povećanje te će iznositi 11,7 milijardi kuna, a u 2017. će iznositi 12 milijardi kuna.

Subvencije

Rashodi za subvencije u 2015. godini bilježe godišnje povećanje od 93 milijuna kuna, odnosno planiraju se u iznosu od 5,4 milijarde kuna. Najveća izdvajanja odnose se na subvencije u poljoprivredi i Hrvatskim željeznicama kao i na subvencije brodogradnji u skladu s obvezama iz planova restrukturiranja.

U 2015. godini predviđa se ista razina subvencija poljoprivredi, pri čemu se iznos nacionalnih sredstava za izravna plaćanja u poljoprivredi smanjuje dok će se sredstva EU za izravna plaćanja povećati s ovogodišnjih 700 milijuna kuna na iznos od 1,1 milijardu kuna.

Ukupni iznos subvencija HŽ-u koje se financiraju iz državnog proračuna se blago smanjuju dok se istodobno očekuje povećanje sredstava EU za projekte održavanja i izgradnje željezničke infrastrukture i regulaciju prometa.

Subvencije brodogradnji se u 2015. smanjuju za iznos od 100 milijuna kuna. Takva izdvajanja u skladu su s dinamikom financiranja koja je dogovorena s EK u planovima restrukturiranja brodogradilišta.

U 2016. i 2017. godini ukupne subvencije projicirane su u iznosu od 4,8 odnosno 4,6 milijardi kuna.

Nakon donošenja proračuna svi proračunski korisnici dužni su uskladiti ove rashode s propisanim obvezama i po potrebi Vladi RH predložiti izmjene odgovarajućih propisa, čime bi veličinu pojedinih prava uskladili s odobrenim limitima.

Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna

Rashodi za pomoći državnog proračuna dane u inozemstvo i unutar opće države u 2015. predviđeni su u iznosu od 8,4 milijarde kuna, što je 372 milijuna kuna manje nego u 2014. godini.

Pomoći za sredstva za decentralizirane funkcije lokalnim jedinicama predviđene su u iznosu od 1,4 milijarde kuna, odnosno na istoj su razini kao i u 2014. godini.

U ovoj kategoriji rashoda planira se i doprinos proračunu EU koji će u 2015. godini iznositi 3,5 milijardi kuna.

U naredne dvije godine ukupne pomoći povećavaju se te će dosegnuti iznos od 8,5 milijardi kuna u 2016. i 8,7 milijardi kuna u 2017.

Naknade građanima i kućanstvima

Naknade građanima i kućanstvima čine i u 2015. godini najznačajniju skupinu rashoda proračuna bez obzira što se iz državnog proračuna, nakon izlaska HZZO-a iz Državne riznice 1. siječnja 2015. godine, isključuju rashodi s osnova zdravstvenog osiguranja.

Ovi rashodi u 2015. godini planiraju se u iznosu od 47,5 milijardi kuna odnosno planira se njihovo nominalno smanjenje za 20,3 milijarde kuna (najveći dio rashoda za HZZO).

Ipak, rashodi za zdravstvo odnosno rashodi za HZZO, ostaju i u 2015. godini u iznosu od 2,4 milijarde kuna. U navedenom iznosu 959,5 milijuna kuna odnosi se na rashode s osnova doprinosa za određene skupine korisnika zdravstvenih usluga za koje je čl. 72. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju propisano da će se nadoknađivati iz državnog proračuna (doprinosi za nezaposlene, doprinosi za osobe kojima je oduzeta sloboda, doprinosi iz ili na mirovine). Preostalih 1,4 milijarde kuna odnosi se na obveze iz čl. 82. istog Zakona.

U 2015. rashodi za mirovine projicirani su u iznosu od 36,5 milijardi kuna, što je 85 milijuna kuna više nego 2014. godine, kao posljedica povećanja broja korisnika mirovina. Napominjemo da se u 2015. ne predviđa usklađivanje mirovina iz radnog odnosa s troškovima života.

Rashodi za socijalnu skrb ostaju na istoj razini kako su planirani u proračunu za 2014. godinu.

U 2016. i 2017. rashodi za naknade građanima i kućanstvima predviđeni su u iznosu od 47,2 milijarde kuna odnosno 47 milijardi kuna.

Ostali rashodi

Ostali rashodi, koji uključuju tekuće i kapitalne donacije, kazne, penale i naknade štete, izvanredne rashode i kapitalne pomoći, u 2015. projicirani su u iznosu od 5,9 milijardi kuna, što predstavlja povećanje od 444 milijuna kuna u odnosu na godišnji plan za 2014. godinu, a što je posljedica većeg povlačenja sredstava iz EU fondova.

U 2016. dosegnut će razinu od 6,4 milijarde kuna, a u 2017. godini razinu od 8 milijardi kuna.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine u 2015. projicirani su u iznosu od 1,9 milijardi kuna, što je 198 milijuna kuna manje u odnosu na godinu ranije, pri čemu se gotovo cijeli iznos odnosi na projekte financirane iz EU proračuna, poput izgradnje Schengenskih kapaciteta, projekata u znanosti i pravosuđu i sl.

Proračunskim korisnicima se zabranjuje planiranje ovih rashoda za svu nabavu nefinancijske imovine koja se može financirati iz fondova EU. Proračunski korisnici koji smatraju da nabavu nefinancijske imovine ne mogu financirati sredstvima iz fondova EU, već samo na teret državnog proračuna, moraju za takve nabave, ako su i planirane, ishoditi prethodnu suglasnost Ministarstva financija i Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU.

U 2016. i 2017. ovi rashodi predviđaju se u iznosu od 1,8 milijardi kuna odnosno 2 milijarde kuna.

DUBINSKA ANALIZA RASHODA

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

Odlukom Vijeća za gospodarska i financijska pitanja EU na sastanku 28. siječnja 2014. godine, RH se nalazi u Proceduri prekomjernog proračunskog manjka, te je dužna u razdoblju do 2017. godine poduzeti mjere s ciljem postizanja održivosti javnih financija. Navedeni prijedlozi mjera sadržani su u Posebnim preporukama za države članice koje je RH dobila u okviru ovogodišnjeg ciklusa Europskog semestra. Temeljem navedenih Preporuka, Vlada RH je na sjednici održanoj 30. srpnja donijela Plan provedbe Specifičnih preporuka za Republiku Hrvatsku za 2014. godinu, koji među ostalim uključuje provedbu dubinske analize rashoda državnog proračuna s ciljem smanjenja ukupne javne potrošnje, čiji je rok za dovršetak 15. ožujka 2015 godine.

U cilju ispunjenja navedene Preporuke, Vlada RH je na sjednici održanoj 23. listopada 2014., donijela Odluku o provođenju dubinske analize rashoda državnog proračuna Republike Hrvatske.

Cilj donošenja predmetne Odluke je izrada paketa mjera koje će dovesti do smanjenja ukupne javne potrošnje, uz istodobno povećanje učinkovitosti trošenja proračunskih sredstava te uz najmanji mogući negativni učinak na postojeću razinu javnih usluga. Predmetna Odluka predviđa donošenje paketa mjera koji će rezultirati 10 postotnim godišnjim smanjenjem rashoda u svakoj od određenih kategorija koje su predmet dubinske analize, u odnosu na tekući plan za 2014. godinu.

Kategorije koje su obuhvaćene dubinskom analizom su: svi rashodi za zaposlene koji se isplaćuju iz državnog proračuna, zatim 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. S ciljem osiguranja fiskalne održivosti sektora zdravstva, navedenom analizom je obuhvaćeno poslovanje proračunskih korisnika u sustavu zdravstva sukladno Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, poslovanje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, kao i najznačajnije aktivnosti u proračunu prema financijskim kriterijima.

Predmetom analize navedene Odluke je i poslovanje agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima - predmet analize bit će poslovanje agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, te će uključivati i poslovanje regulatornih agencija osnovanih posebnim zakonima koje nisu uključene u državni proračun, niti su proračunski korisnici.

Navedena Odluka se također odnosi i na dubinsku analizu poreznih rashoda (izdataka) koji su u najvećoj mjeri utvrđeni na pozicijama Ministarstva financija, Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Ministarstva poduzetništva i obrta, Ministarstva socijalne politike i mladih, Ministarstva rada i mirovinskog sustava, Ministarstva poljoprivrede i Ministarstva branitelja.

SPORAZUM O PARTNERSTVU

Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014. - 2020. Europska komisija usvojila je 30. listopada 2014. godine. Svrha Sporazuma je opisati sveobuhvatnu i koherentnu strategiju za Republiku Hrvatsku, koja ispunjava zajedničke europske ciljeve za rast i radna mjesta, preneseno u specifični nacionalni kontekst.

Partnerskim sporazumom utvrđuju se mehanizmi kojima se osigurava usklađenost sa strategijom Unije za pametan, održiv i uključiv rast (strategija Europa 2020) te sa zadaćama za pojedine fondove EU u skladu s njihovim ciljevima koji se temelje na Ugovorima o pristupanju, uključujući ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju.

U Sporazumu je definirano šest glavnih izazova vezanih za ispunjavanje zajedničkih ciljeva Europske unije za pametan, održiv i uključiv rast:

1. Gospodarska konkurentnost
2. Zaštita okoliša te učinkovitost resursa
3. Razvoj održive i suvremene prometne i mrežne infrastrukture
4. Sudjelovanje na tržištu rada te kvaliteta obrazovanja
5. Siromaštvo, nejednakost i diskriminacija
6. Učinkovitost javne uprave.

Partnerski sporazum predstavlja strateški okvir za mjere za provedbu strategije Europa 2020, a koje se razrađuju u operativnim programima povezanim s korištenjem Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda te Europskog pomorskog i ribarskog fonda, kao i u Programu ruralnog razvoja za korištenje Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj.

Ukupno dodijeljena sredstva za razdoblje 2014. – 2020. iznose 81,3 milijarde kuna (10,7 milijardi eura).

Naziv programa	ESI fond (EFRR, ESF, Kohezijski i fond, EPFRR, EFPR ili IZM)	Ukupno (EUR)	2014. (EUR)	2015. (EUR)	2016. (EUR)	2017. (EUR)	2018. (EUR)	2019. (EUR)	2020. (EUR)
OP	EFRR	4.321.499.588	496.281.102	574.424.722	599.370.413	623.337.978	648.923.982	675.709.218	703.452.172
Konkurentnost i kohezija	KF	2.559.545.971	293.229.673	339.412.563	355.227.649	369.817.264	384.676.335	400.937.858	416.244.629
OP Učinkoviti ljudski resursi	ESF	1.516.033.073	174.101.270	201.514.974	210.266.217	218.674.321	227.650.194	237.046.771	246.779.327
	IZM	66.177.144	37.178.171	28.998.973	0	0	0	0	0
Program ruralnog razvoja	EPFRR	2.026.222.500	332.167.500	282.342.500	282.342.500	282.342.500	282.342.500	282.342.500	282.342.500
OP EFPR	EFPR	252.643.138	34.629.786	35.072.176	35.392.777	35.966.420	36.803.321	37.054.974	37.723.684
	Ukupno	10.742.121.414	1.367.587.502	1.461.765.908	1.482.599.556	1.530.138.483	1.580.396.332	1.633.091.321	1.686.542.312

Sredstva se mogu koristiti tri godine nakon godine za koju su dodijeljena, što znači da je za dostizanje 100% apsorpcije dodijeljenih EU sredstava na godišnjoj razini do 2017. potrebno realizirati projekte u iznosu od 10,5 milijardi kuna iz EU sredstava uz dodatnih minimalno 15% sredstava nacionalnog sufinanciranja. U razdoblju 2015. - 2016. u završnoj fazi provedbe će biti programi koji se financiraju iz financijske perspektive 2007. - 2013. iz koje je preostalo za iskoristiti preko 4 milijarde kuna EU sredstava te je potrebno osigurati i nacionalno sufinanciranje u minimalnom iznosu 15% sredstava.

Pri planiranju rashoda za razdoblje 2015. - 2017. proračunski korisnici moraju usmjeriti aktivnosti na maksimalnu apsorpciju dodijeljenih EU sredstava vodeći računa o osiguravanju nacionalnog sufinanciranja. Slijedom navedenog, sredstva dodijeljena proračunskom korisniku moraju se prvenstveno koristiti za projekte koji se financiraju iz sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova.

PRIMJENA NAČELA SVEOBUHVAATNOSTI DRŽAVNOG PRORAČUNA
I PROMJENA U ZAKONU O IZVRŠAVANJU DRŽAVNOG PRORAČUNA ZA 2015.

Sukladno odredbama Zakona o proračunu, vlastiti i namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika sastavni su dio državnog proračuna i uplaćuju se u državni proračun. Zakon o izvršavanju državnog proračuna u prethodnim godinama propisivao je za korisnike u znanosti, visokom obrazovanju, za zdravstvene ustanove, pravosuđe, sustav izvršenja sankcija, ustanove kulture, nacionalne parkove, parkove prirode, ustanove socijalne skrbi, Državni zavod za zaštitu prirode i Hrvatski hidrografski institut izuzeće od uplate ovih prihoda i primitaka u državni proračun budući da nisu stvoreni tehnički preduvjeti za njihovo praćenje.

Međutim, ne postoje prepreke da se ovi prihodi i primici te rashodi i izdaci koji se iz istih podmiruju ne evidentiraju, što znači planiraju u državnom proračunu i iskazuju u izvještaju o izvršenju državnog proračuna. Navedeno je već godinama jedan od razloga zbog kojeg Državni ured za reviziju uvjetno ocjenjuje izvještaj o izvršavanju državnog proračuna.

Slijedom navedenoga Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Ministarstvo socijalne politike i mladih te Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture obvezni su u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2015. i projekcijama za 2016. i 2017. iskazati sve vlastite i namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti (utvrđene Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika) te rashode i izdatke koji se iz istih podmiruju, sukladno propisanim proračunskim klasifikacijama (organizacijskoj, programskoj, ekonomskoj, funkcijskoj, lokacijskoj i izvorima financiranja). Naglašavamo da navedeni izvori financiranja ne ulaze u limite utvrđene ovim Smjernicama te su fleksibilni u izvršavanju.

Ona ministarstva koja nisu tijekom 2014. stvorila informatičke preduvjete za praćenje uplata vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka korisnika iz svoje nadležnosti, obvezna su ih tijekom 2015. godine osigurati, a do tada će naplatu i potrošnju vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka korisnika iz svoje nadležnosti evidentirati u SAP sustavu državne riznice temeljnicom do 10. u mjesecu za prethodni mjesec.

Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu više neće biti propisana izuzeća od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u državni proračun.

3.3.1. Rashodi državnog proračuna po razdjelima

Tablica 5. sadrži prikaz procjene gornje granice ukupnog financijskog plana za razdoblje 2015. – 2017. prema razdjelima državnog proračuna. Navedene procjene uključuju rashode poslovanja (skupina konta 3) i rashode za nabavu nefinancijske imovine (skupina konta 4). Ti rashodi financiraju se iz sljedećih izvora: opći prihodi i primici, doprinosi (isključivo Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava) te namjenski primici od zaduživanja.

Izvor financiranja „opći prihodi i primici“ obuhvaća: prihode od poreza (najvećim dijelom), prihode od financijske imovine, prihode od administrativnih (upravnih) pristojbi, prihode državne uprave, prihode od kazni, primitke od financijske imovine i zaduživanja te ostale.

Za prihode koji se klasificiraju u izvor financiranja „opći prihodi i primici“ namjena korištenja utvrđuje se kroz sam proračun.

Rashodi planirani u financijskom planu proračunskog korisnika iz izvora financiranja „opći prihodi i primici“ podmiruju se do visine planiranih rashoda neovisno o naplaćenim prihodima.

U tablici 5. nije obuhvaćena procjena rashoda poslovanja i rashoda za nabavu nefinancijske imovine koji će se financirati iz ostalih izvora, a pod istima se smatraju: vlastiti prihodi, prihodi za posebne namjene, pomoći i donacije. Za navedene izvore financiranja pravilo potrošnje ovisi o vrsti izvora financiranja.

U svrhu izrade fiskalno održivih proračuna u narednom trogodišnjem razdoblju, ministarstva, državni uredi i agencije u izradi prijedloga svojih financijskih planova obvezni su se rukovoditi utvrđenim ograničenjem po razdjelima državnog proračuna za izvore financiranja koji utječu na visinu manjka proračuna opće države.

S obzirom na proračunska ograničenja, proračunski korisnici se upućuju na planiranje onih projekata koje je moguće sufinancirati iz europskih fondova. Pritom je potrebno osigurati sredstva na vlastitim pozicijama za nacionalno sufinanciranje. Za korištenje EU sredstava dodijeljenih RH za programsko razdoblje 2014. – 2020. prioriteti financiranja definiraju se u operativnim programima u skladu s tematskim prioritetima EU. Proračunski korisnici trebaju prvenstveno planirati projekte u skladu s utvrđenim prioritetima, raspoloživim sredstvima te realnom dinamikom provedbe pojedinih projekata.

Tablica 5: Limiti **ukupnih rashoda** po razdjelima državnog proračuna za izvore financiranja: opći prihodi i primici, doprinosi i namjenski primici od zaduživanja za razdoblje 2015. – 2017.

	(000 HRK)	Plan 2014.	Projekcija 2015.	Indeks 15./14.	Projekcija 2016.	Indeks 16./15.	Projekcija 2017.	Indeks 17./16.
UKUPNO		124.136.310	103.459.065	83,3	101.397.866	98,0	99.429.376	98,1
010 HRVATSKI SABOR		137.702	132.200	96,0	129.825	98,2	127.509	98,2
012 DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO REPUBLIKE HRVATSKE		73.999	201.675	272,5	34.637	17,2	16.739	48,3
013 URED PREDSEDNIKA REPUBLIKE HRVATSKE PO PRESTANKU OBNAŠANJA		863	863	100,0	857	99,3	851	99,3
015 URED PREDSEDNIKA REPUBLIKE HRVATSKE		42.505	40.500	95,3	39.940	98,6	39.394	98,6
017 USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE		27.426	27.425	100,0	25.558	93,2	25.029	97,9
018 AGENCIJA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA		12.576	12.575	100,0	12.346	98,2	12.123	98,2
020 VLADA REPUBLIKE HRVATSKE		178.405	163.700	91,8	162.141	99,0	160.621	99,1
025 MINISTARSTVO FINANCIJA		19.021.941	18.437.000	96,9	18.634.998	101,1	18.522.591	99,4
027 RH SIGURNOSNO-OBAVJEŠTAJNA AGENCIJA		323.344	323.343	100,0	317.988	98,3	312.767	98,4
028 DRŽAVNI URED ZA SREDIŠNJU JAVNU NABAVU		11.694	6.000	51,3	5.919	98,7	5.841	98,7
029 DRŽAVNI URED ZA UPRAVLJANJE DRŽAVNOM IMOVINOM		20.297	50.150	247,1	49.897	99,5	39.651	79,5
030 MINISTARSTVO OBRANE		4.242.502	4.100.000	96,6	4.100.000	100,0	4.100.000	100,0
032 DRŽAVNI URED ZA HRVATE IZVAN REPUBLIKE HRVATSKE		52.320	52.320	100,0	46.360	88,6	46.114	99,5
033 DRŽAVNI URED ZA OBNOVU I STAMBENO ZBRINJAVANJE		241.667	241.666	100,0	241.321	99,9	190.984	79,1
040 MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA		4.303.135	4.200.000	97,6	4.183.175	99,6	3.945.221	94,3
041 MINISTARSTVO BRANITELJA		908.775	928.000	102,1	927.460	99,9	926.934	99,9
048 MINISTARSTVO VANJSKIH I EUROPSKIH POSLOVA		536.807	521.000	97,1	472.943	90,8	435.854	92,2
049 MINISTARSTVO GOSPODARSTVA		1.267.341	1.100.000	86,8	877.950	79,8	755.951	86,1
051 MINISTARSTVO PODUZETNIŠTVA I OBRTA		231.854	221.853	95,7	146.178	65,9	131.020	89,6
052 POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O SUKOBU INTERESA		5.611	5.500	98,0	5.398	98,1	5.298	98,1
055 MINISTARSTVO KULTURE		649.991	670.000	103,1	609.402	91,0	585.944	96,2
060 MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE		2.817.029	2.660.000	94,4	2.312.700	86,9	1.985.583	85,9
061 MINISTARSTVO REGIONALNOGA RAZVOJA I FONDOVA EUROPSKE UNIJE		438.330	423.325	96,6	407.895	96,4	401.623	98,5
065 MINISTARSTVO POMORSTVA, PROMETA I INFRASTRUKTURE		5.508.220	5.334.000	96,8	5.031.550	94,3	4.919.161	97,8
076 MINISTARSTVO GRADITELJSTVA I PROSTORNOGA UREĐENJA		468.983	550.000	117,3	336.250	61,1	312.094	92,8
077 MINISTARSTVO ZAŠTITE OKOLIŠA I PRIRODE		259.549	249.000	95,9	221.150	88,8	193.371	87,4
080 MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA		11.763.833	11.450.000	97,3	10.981.400	95,9	10.678.765	97,2
086 MINISTARSTVO RADA I MIROVINSKOGA SUSTAVA		39.397.997	41.003.000	104,1	40.839.375	99,6	40.548.041	99,3
090 MINISTARSTVO TURIZMA		188.334	182.070	96,7	181.493	99,7	180.929	99,7
095 MINISTARSTVO UPRAVE		325.558	314.000	96,4	307.825	98,0	301.804	98,0
096 MINISTARSTVO ZDRAVLJA		22.055.077	2.990.000	13,6	2.948.400	98,6	2.846.840	96,6
102 MINISTARSTVO SOCIJALNE POLITIKE I MLADIH		5.981.556	4.292.500	71,8	4.275.375	99,6	4.258.678	99,6
106 HRVATSKA AKADEMIJA ZNANOSTI I UMJETNOSTI		52.522	51.000	97,1	49.817	97,7	48.664	97,7
110 MINISTARSTVO PRAVOSUĐA		2.346.632	2.290.800	97,6	2.250.725	98,3	2.141.652	95,2
120 URED PUČKOG PRAVOBRANITELJA		8.905	8.904	100,0	8.726	98,0	8.552	98,0
121 PRAVOBRANITELJ ZA DJECU		4.997	4.996	100,0	4.907	98,2	4.820	98,2
122 PRAVOBRANITELJ/ICA ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA		2.530	2.529	100,0	2.482	98,1	2.436	98,2
123 PRAVOBRANITELJ ZA OSOBE S INVALIDITETOM		3.119	3.119	100,0	3.067	98,3	3.015	98,3
160 DRŽAVNI ZAVOD ZA STATISTIKU		81.829	78.250	95,6	76.917	98,3	75.618	98,3
185 DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU		51.523	49.470	96,0	48.409	97,9	47.374	97,9
196 DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNE NABAVE		8.691	8.430	97,0	8.270	98,1	8.114	98,1
240 URED VIJEĆA ZA NACIONALNU SIGURNOST		21.791	21.791	100,0	21.393	98,2	21.005	98,2
241 OPERATIVNO-TEHNIČKI CENTAR ZA NADZOR TELEKOMUNIKACIJA		26.728	26.728	100,0	26.468	99,0	26.214	99,0
242 ZAVOD ZA SIGURNOST INFORMACIJSKIH SUSTAVA		12.799	12.799	100,0	12.615	98,6	12.436	98,6
250 AGENCIJA ZA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA		5.569	5.569	100,0	5.465	98,1	5.363	98,1
256 DRŽAVNI ZAVOD ZA RADIOLOŠKU I NUKLEARNU SIGURNOST		10.161	9.180	90,3	9.101	99,1	9.023	99,2
257 AGENCIJA ZA REGULACIJU TRŽIŠTA ŽELJEZNIČKIH USLUGA		1.459	0	0,0	0		0	
258 POVJERENIK ZA INFORMIRANJE		1.835	1.835	100,0	1.801	98,1	1.767	98,1

Izvor: Ministarstvo financija

3.4. Konsolidirana opća država i kretanje duga opće države u razdoblju 2015. – 2017.

U skladu s projiciranim kretanjima prihoda i rashoda svih razina proračuna opće države, očekuje se smanjenje planiranog manjka s 5% BDP-a u 2014. na 3,8% BDP-a u 2015. godini pa njegovo smanjenje na 3,6% u 2016. odnosno 2,3% BDP-a u 2017. godini. Pritom će najveći doprinos ukupnom manjku konsolidirane opće države dati državni proračun koji će u 2015. zabilježiti manjak od 3,6% BDP-a, u 2016. od 3,5% BDP-a, a u 2017. godini od 2,2% BDP-a. Manjak izvanproračunskih korisnika u promatranom srednjoročnom razdoblju iznositi će u prosjeku 0,1% BDP-a dok će lokalna država bilježiti uravnotežen proračun.

Sukladno kretanju manjka konsolidirane opće države, a uzimajući u obzir planirano predfinanciranje u 2014. za potrebe u sljedećoj godini te očekivane privatizacijske primitke, u 2015. godini očekuje se da će dug opće države iznositi 81,6% BDP-a. Na kraju promatranog razdoblja očekuje se smanjenje duga opće države na razinu od 81% BDP-a.

Tablica 6: Proračun konsolidirane opće države u razdoblju 2013. – 2017.

(u 000 HRK)	2013.	Plan 2014.	Projekcija 2015.	Projekcija 2016.	Projekcija 2017.
DRŽAVNI PRORAČUN					
Ukupni manjak/višak	-16.225.351	-15.638.972	-12.198.942	-12.126.438	-7.873.001
% BDP-a	-4,9	-4,8	-3,6	-3,5	-2,2
IZVANPRORAČUNSKI KORISNICI					
Ukupni manjak/višak	-1.785.007	-636.544	-187.288	-244.964	-18.801
% BDP-a	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
KONSOLIDIRANA LOKALNA DRŽAVA					
Ukupni manjak/višak	688.861	-105.203	-160.474	-154.069	-148.919
% BDP-a	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
KONSOLIDIRANA OPĆA DRŽAVA					
Ukupni manjak/višak	-17.321.497	-16.380.719	-12.546.704	-12.525.471	-8.040.722
% BDP-a	-5,2	-5,0	-3,8	-3,6	-2,3

Izvor: Ministarstvo financija

PRIMJENA NOVE EUROPSKE STATISTIČKE METODOLOGIJE ESA 2010 (1)

U rujnu 2014. započela je primjena nove europske statističke metodologije ESA 2010, koja je propisana Uredbom (EU) 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji.

Kao država članica Europske unije, Republika Hrvatska je obavezna primjenjivati ovu metodologiju u komunikaciji i izvještavanju prema Europskoj uniji kako za protekla razdoblja, tako i za planove odnosno projekcije za naredne godine, iako se, kao i kod drugih država članica, na nacionalnoj razini donošenje proračuna i izvještavanje o njegovom izvršenju može provoditi po važećoj nacionalnoj metodologiji.

Ranije postojeće razlike izračuna pokazatelja manjka opće države, po europskoj statističkoj metodologiji ESA 95 u odnosu na izračun manjka općeg proračuna po nacionalnoj metodologiji (računskom planu proračuna i obuhvatu proračunskih i izvanproračunskih korisnika), dodatno se povećavaju početkom primjene nove metodologije ESA 2010.

Među značajnijim je razlozima razlika sektorski obuhvat države. Obuhvat proračunskih i izvanproračunskih korisnika u smislu Zakona o proračunu i obuhvat prema metodologiji ESA u znatnoj su mjeri usuglašeni. Međutim, izvjesne razlike postoje temeljem propisanih definicija, pa primjenom kriterija metodologije ESA, neki subjekti – proračunski ili izvanproračunski korisnici statistički nisu dio sektora države (npr. DAB – Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka), a nasuprot tome pojedini subjekti koji nisu proračunski ili izvanproračunski korisnici već imaju status npr. javnih poduzeća, statistički pripadaju sektoru države. Za drugi slučaj najznačajniji su primjeri HŽ Infrastruktura i Hrvatska radiotelevizija (u sektoru države – podsektoru središnje države po metodologiji ESA 95 i ESA 2010), te Hrvatske autoceste d.o.o. i Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. (u sektoru države – podsektoru središnje države tek po metodologiji ESA 2010).

Posljednja izmjena obuhvata, tj. uključivanje HAC-a i ARZ-a u obuhvat sektora države temeljem metodologije ESA 2010, različito je utjecala na statistički manjak opće države u odnosu na onaj po metodologiji ESA 95 - prema podacima Državnog zavoda za statistiku dostavljenima Eurostatu, za razdoblje 2010. - 2013., višak/manjak tih dviju jedinica i njihov utjecaj uz uračunavanje ostalih faktora izračuna na ukupni manjak središnje države iznosili su kako je iskazano u tablici:

u milijunima kuna	2010.	2011.	2012.	2013.
HAC+ARZ višak/manjak	-355,2	-394,5	-698,2	-337,1
HAC+ARZ utjecaj na ukupni manjak središnje države	116	-239	-444,6	-306,2

Međutim, uključivanje HAC-a i ARZ-a ima bitno veći utjecaj na stanje duga opće države, koje je prema podacima Hrvatske narodne banke i Državnog zavoda za statistiku na kraju 2013. godine, također dostavljenima Eurostatu, zbog toga veće za 29.640 milijuna kuna.

Pored sektorskog obuhvata, na razliku manjka sektora opće države i po ranijoj i po važećoj metodologiji ESA u odnosu na nacionalnu metodologiju iskazivanja, prvenstveno utječu i sljedeća pravila ESA-e te iz ESA-e izvedenog Eurostatovog Priručnika o državnom deficitu i dugu:

PRIMJENA NOVE EUROPSKE STATISTIČKE METODOLOGIJE ESA 2010 (2)

- statističko tretiranje stjecanja financijske imovine od koje se ne može ostvariti povrat (npr. kupnje dionica ili udjela u poduzeću u gubicima, ili ulaganja u osnivački kapital HBOR-a) kao rashoda - kapitalnog transfera koji povećava manjak; tretman takvog rashoda imaju npr. i određeni otpisi potraživanja od građana, sportskih klubova i sl.
- statističko tretiranje svakog plaćanja po pozvanom jamstvu gdje je jamac država, kao rashoda – kapitalnog transfera koji povećava manjak, bez obzira na njegovo iskazivanje prema računovodstvenim standardima kao financijske imovine – potraživanja od prvobitnog dužnika: prema podacima listopadskog Fiskalnog izvješća 2014., u razdoblju 2010. - 2013. ti su iznosi (umanjeni za primljene povrate od strane prvobitnog dužnika) bili: 749 milijuna kuna, 83 milijuna kuna, 22 milijuna kuna te 138 milijuna kuna;
- propisano statističko preuzimanje cjelokupnog preostalog iznosa svih dugova jednog subjekta za koje je jamčila država ako u tri godine (ne nužno uzastopne) dođe do plaćanja po pozvanom jamstvu za tog subjekta, bez obzira na nepostojanje pravnog akta o preuzimanju. Ukupni preuzeti iznos predstavlja u tom slučaju rashod – kapitalni transfer koji povećava manjak, a istodobno postaje i dio duga opće države koji se time povećava, dok se daljnja plaćanja po pozvanim jamstvima tretiraju kao otplata duga države. Ukoliko se pravnim aktom regulira preuzimanje duga prije nastupanja treće godine poziva jamstva, tada nema automatizma preuzimanja svih jamčenih dugova, ali je za preuzeti dio duga tretman kapitalnog transfera i uključivanja u dug opće države jednak kao što je prethodno navedeno. Prema podacima listopadskog Fiskalnog izvješća 2014., za središnju državu, iznosi preuzetog duga/kapitalnog transfera bili su: u 2010. godini 1.778 milijuna kuna (dugovi brodogradilišta po 3. pozivu), u 2011. 7.044 milijuna kuna (dugovi brodogradilišta po 3. pozivu osim za Uljanik po ugovoru), dok u 2012. nije bilo preuzimanja duga. U 2013. preuzeto je 263 milijuna kuna (dugovi HŽ Putničkog prijevoza po ugovoru). Tijekom 2014. godine došlo je do statističkog preuzimanja duga za HŽ Cargo u iznosu od 705 milijuna kuna po osnovi 3. poziva jamstva.

Osim toga, kako metodologija ESA podrazumijeva primjenu obračunskog načela, to se manifestira u sljedećim razlikama:

- u odnosu na izvršenje državnog proračuna po novčanom tijeku, koje usvaja Hrvatski sabor i koje u Fiskalnom izvješću predstavlja polaznu stavku izračuna za središnju državu, uzimaju se promjene ostalih obveza (za nabavu materijala, nefinancijske imovine, naknade zaposlenima itd.), čiji porast dovodi do većeg manjka a smanjenje do manjeg manjka po metodologiji ESA nego što je manjak po nacionalnoj metodologiji;
- u izračun viška/manjka po ESA-i uključuju se razlike plaćenih i obračunatih kamata;
- u izračun po ESA-i ulaze i promjene ostalih potraživanja uključujući pomake u poreznim prihodima zbog primjene metode vremenski prilagođenog novčanog tijeka – *time-adjusted cash*, kojom se porez naplaćen u određenom razdoblju pripisuje onom razdoblju u kojem je ostvaren na temelju određenih transakcija i sl. (npr. porez na dohodak naplaćen u siječnju pripisuje se prosincu prethodne godine), a što može imati znatnijeg utjecaja naročito u slučaju kad se s početkom godine uvode značajnije izmjene poreznog sustava.

Najviše se navedenih razlika manifestira kod podsektora središnje države, iako razlike postoje i kod ostalih podsektora (lokalne države i socijalnih fondova).