

PRIJEDLOG

Na temelju članka 31. stavka 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine, br 150/2011 i 119/2014), članka 121. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Službeni list Europske unije C 83/1, 30.3.2010.), te članka 2-a. točke 2. Uredbe (EU) br. 1175/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1466/97 o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika (Službeni list Europske unije L 306/12, 23.11.2011.), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 28. travnja 2016. godine donijela

ZAKLJUČAK

1. Utvrđuje se Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2016. – 2019., u tekstu koji je Vladi Republike Hrvatske dostavilo Ministarstvo financija aktom, klase: 910-01/16-01/142; urbroja: 513-06-01-16-1, od 28. travnja 2016. godine.
2. Zadužuje se Ministarstvo financija da o utvrđivanju Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2016. – 2019. iz točke 1. ovog Zaključka, na odgovarajući način, izvijesti sva tijela nadležna ministarstva i druga nadležna tijela državne uprave.
3. Zadužuje se Ministarstvo financija da Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2016. – 2019. iz točke 1. ovoga Zaključka, na odgovarajući način dostavi Glavnom tajništvu Europske komisije.

Klasa:

Urbroj:

Zagreb, _____

PREDSJEDNIK

Tihomir Orešković

OBRAZLOŽENJE ZAKLJUČKA

Europski semestar je instrument fiskalnog nadzora i koordinacije ekonomskih politika država članica s ekonomskom politikom Europske unije, usmjerenoj ka postizanju održivog rasta i poticanja zaposlenosti. S istim ciljem države članice u okviru Europskog semestra usklađuju svoje proračunske i ekonomske politike s ciljevima i pravilima dogovorenima na razini Europske unije te definiraju i provode niz reformi koje potiču rast. Europski semestar odvija se u godišnjim ciklusima, a sudjelovanje u Europskom semestru obveza je svake države članice Europske unije.

Nastavno, Republika Hrvatska bila je dužna izraditi dokument Program konvergencije koji se prihvaća od strane Vlade Republike Hrvatske te službeno dostavlja Europskoj komisiji do kraja travnja 2016. godine, a definira osnovne postavke makroekonomske i fiskalne politike u srednjoročnom razdoblju.

Tekst Programa konvergencije izradilo je Ministarstvo financija.

Usvajanjem Zaključka i pripadajućeg Programa konvergencije ostvaruje se dio obveza koje proizlaze iz sudjelovanja Republike Hrvatske u ciklusu Europskog semestra sukladno članku 121. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Službeni list Europske unije C 83/1, 30.3.2010.), te članku 2-a. točke 2. Uredbe (EU) br. 1175/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1466/97 o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika (Službeni list Europske unije L 306/12, 23.11.2011.).



REPUBLIKA HRVATSKA

PROGRAM KONVERGENCIJE
REPUBLIKE HRVATSKE
ZA RAZDOBLJE 2016. – 2019.

Travanj 2016.

Predgovor

Vlada Republike Hrvatske je na sjednici 28. travnja 2016. godine prihvatila Program konvergencije Republike Hrvatske za 2016. godinu. Ovo je treći Program konvergencije koji je RH izradila kao država članica Europske unije. Dokument je rezultat procesa tijekom kojeg su sve države članice EU obvezne izvještavati i usklađivati svoju ekonomsku politiku sa zajedničkim definiranim ciljevima i odredbama EU. Takvo usklađivanje i izvještavanje provodi se u sklopu godišnjih ciklusa Europskog semestra, kada do kraja travnja svake godine države članice predaju svoje strateške dokumente Europskoj komisiji, nakon čega slijedi ekonomski dijalog, izrada preporuka za pojedinačne države članice te njihova provedba u praksi. Program konvergencije također je i dokument kojim se istovremeno izvješćuje o naporima koje poduzima RH u svrhu ispunjavanja preporuka Vijeća EU u okviru procedure prekomjernog proračunskog manjka. Dokument je izradilo Ministarstvo financija.

Sadržaj

Predgovor	I
Sadržaj	II
Popis tablica	III
Popis grafikona	III
1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE	4
2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA	6
2.1. Bruto domaći proizvod	6
2.2. Ciklička kretanja.....	12
2.3. Cijene	14
2.4. Tržište rada	16
2.5. Vanjski sektor	17
2.6. Monetarna kretanja	18
2.7. Rizici makroekonomskih projekcija	19
3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG	22
3.1. Fiskalna politika	22
3.2. Izvršavanje proračuna u 2015. godini	23
3.3. Mjere za rješavanje prekomjernog proračunskog manjka u 2016. godini.....	25
3.4. Proračun opće države u 2016. godini.....	32
3.5. Srednjoročni proračunski okvir (2017. – 2019.)	35
3.6. Procjena strukturnog salda i srednjoročni proračunski cilj (MTO).....	37
3.7. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava	38
4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM	42
4.1. Fiskalni rizici i testovi osjetljivosti kretanja javnog duga.....	42
4.2. Usporedba s prethodnim Programom	43
5. ODRŽIVOST JAVNIH FINACIJA	45
6. KVALITETA JAVNIH FINACIJA.....	52
6.1. Strateški okvir	52
6.2. Mjere na prihodnoj strani proračuna	52
6.3. Mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna	57
7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA	60
7.1. Upravljanje javnim dugom	60
7.2. Prijedlog Zakona o fiskalnoj odgovornosti	61
7.3. Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o proračunu.....	64
7.4. Fiskalna statistika	66
PRILOZI	68

Popis tablica

Tablica 2.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda	7
Tablica 2.2. Bruto investicije u fiksni kapital po sektorima (realne stope promjene u %)	10
Tablica 2.3. Kretanje cijena	16
Tablica 2.4. Kretanja na tržištu rada	17
Tablica 3.1. Strukturne mjere za smanjenje prekomjernog proračunskog manjka	25
Tablica 3.2. Preporuke Vijeća za korekciju prekomjernog manjka	26
Tablica 3.3. Fiskalne projekcije - Preporuke Vijeća EU u potpunosti usvojene i ugrađene u fiskalne projekcije RH	26
Tablica 3.4. Kretanje strukturnog salda konsolidirane opće države u razdoblju 2015. - 2019.	37
Tablica 3.5. Pregled dospjeća obveznica RH u razdoblju 2016. – 2019.	40
Tablica 4.1. Usporedba prihoda, rashoda i neto pozajmljivanja/zaduživanja opće države	44

Popis grafikona

Grafikon 2.1. Doprinosi rastu potencijalnog BDP-a	13
Grafikon 2.2. Usporedba rasta potencijalnog BDP-a Europske komisije i Ministarstva financija	14
Grafikon 3.1. Kretanje javnog duga u razdoblju 2008. - 2015.	39
Grafikon 3.2. Projekcija kretanja javnog duga do 2019. godine	41
Grafikon 4.1. Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima	43
Grafikon 5.1. Udio starije populacije (65+) u ukupnoj populaciji	45
Grafikon 5.2. Očekivano trajanje života pri rođenju, žene (u godinama)	45
Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci (u godinama)	46
Grafikon 5.4. Usporedba dobne i spolne strukture stanovništva	46
Grafikon 5.5. Projekcija broja zaposlenih (osiguranici) i broja umirovljenika u razdoblju 2013. – 2060.	47
Grafikon 5.6. Potrošnja za zdravstvo (kao % BDP-a)	48
Grafikon 5.7. Potrošnja za dugotrajnu skrb (kao % BDP-a)	49
Tablica 5.8. Rashodi za mirovine i mirovinski doprinosi u razdoblju 2013. - 2060. (% BDP-a)	50
Tablica 5.9. Rashodi I. mirovinskog stupa u razdoblju 2013. - 2060. (% BDP-a)	51

1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE

Okvir ekonomske politike Republike Hrvatske obilježen je postupnim oporavkom ekonomske aktivnosti nakon šestogodišnje recesije. Tako se u srednjoročnom razdoblju očekuje realni rast BDP-a od 2,0% i 2,1% u 2016. i 2017., koji će dalje ubrzati na 2,3% u 2018. te 2,5% u 2019. godini. Najznačajniji doprinos gospodarskom rastu kroz čitavo projekcijsko razdoblje dolazit će i nadalje od domaće potražnje unutar koje će najizraženije pozitivno djelovati potrošnja kućanstava. Postupno ubrzanje bruto investicija u fiksni kapital također će imati značajan pozitivan utjecaj na ekonomsku aktivnost iako će njihov doprinos ipak biti niži u odnosu na razdoblje prije krize kada je na snažnu dinamiku ukupnih investicija utjecao i intenzivan ciklus građevinske aktivnosti. Državna potrošnja imat će zanemariv doprinos gospodarskom rastu kao rezultat procesa razduživanja opće države. Doprinos neto inozemne potražnje bit će vrlo blago pozitivan u razdoblju 2016. - 2018. te će se postupno smanjivati s ubrzanjem gospodarske aktivnosti prema 2019. godini u kojoj će zabilježiti blago negativnu vrijednost.

Usprkos očekivanom oporavku, gospodarstvo RH karakteriziraju snažni izazovi, posebice vezano uz izražene ekonomske neravnoteže koje zahtijevaju poduzimanje odlučnih mjera za njihovo rješavanje. U tom smislu, ekonomski program RH u nastupajućem srednjoročnom razdoblju temeljit će se na nastavku snažnih napora u svrhu daljnje fiskalne konsolidacije kao i poticanju gospodarskog oporavka.

Primjerena fiskalna konsolidacija doprinosi smanjenju javnog duga, ali i podizanju putanje potencijalnog bruto domaćeg proizvoda jer dugoročno smanjuje trošak zaduživanja i kamata, povećava prostor za investicije privatnog sektora, jača kredibilitet fiskalne politike i poboljšava percepciju rizika zemlje, uz posljedično poboljšanje kreditnog rejtinga te uvećanu dostupnost i nižu cijenu kapitala. K tome, snažna srednjoročna fiskalna konsolidacija predstavlja i jednu od obveza RH u okviru postupka prekomjernog proračunskog manjka kako bi ispunila Preporuke Vijeća ministara EU, a kojima se od RH traži da do kraja 2016. godine smanji svoj proračunski manjak ispod 3% BDP-a te dug opće države dovede na održivu putanju. Već prošle godine intenzivirani su naponi u ovu svrhu, te Fiskalno izvješće RH iz ožujka ove godine ukazuje na snažni pozitivni iskorak u smislu smanjenja proračunskog manjka na razinu od 3,2% BDP-a već u 2015. godini, što premašuje Preporuke Vijeća EU.

Nadolazeće srednjoročno razdoblje obilježeno je nastavkom odlučnih fiskalnih napora koji će, sukladno planovima, rezultirati smanjenjem proračunskog manjka na 2,6% BDP-a u 2016. godini kao i smanjenjem udjela javnog duga u bruto domaćem proizvodu u istom razdoblju te posljedičnim ispunjavanjem Preporuka Vijeća EU u okviru postupka prekomjernog proračunskog manjka.

Naponi u srednjoročnom razdoblju na prihodnoj strani proračuna bit će usmjereni na sveobuhvatnu analizu poreznog sustava i odgovarajući prijedlog zakonskih rješenja u svrhu uspostave stabilnog, održivog, jednostavnog i konkurentnog poreznog sustava, jačanju učinkovitosti poreznog nadzora i daljnjem unaprjeđenju rada Porezne uprave. Nastavit će se i s primjenom fiskalizacije u prometu gotovinom. Nadalje, ojačana je i razmjena podataka o dohotku i ostalim primicima građana s drugim institucijama. U svrhu poboljšanja porezne učinkovitosti unaprjeđuje se sustav analize rizika te je uveden institut porezne nagodbe s ciljem skraćivanja postupka poreznog nadzora i brže naplate

novoutvrđenih obveza. Uvođenjem poreznog ugovora olakšava se poreznim obveznicima podmirenje poreznih obveza dok je u svrhu učinkovitog upravljanja poreznim dugom razvijena platforma eOvrhe. Nastavlja se i s naporima s ciljem ukidanja odnosno smanjenja neporeznih davanja.

Na rashodnoj strani proračuna pozornost je usmjerena na smanjenje proračunskog manjka, no korištenjem takvih mjera koje ne djeluju negativno na rast, uz istodobno zadržavanje socijalne zaštite građana i sve naglašeniju usmjerenost ka korištenju fondova EU. Proračunom za 2016. godinu predviđene su strukturne uštede na većini kategorija rashoda. Među prioritetima javne potrošnje bit će ulaganja u vodnu, prometnu i energetska infrastrukturu. U uvjetima visoke nezaposlenosti, posebice mladih, pozornost se posvećuje provođenju aktivnih mjera na tržištu rada. Ostvarit će se i strukturni napori u mirovinskom i zdravstvenom sustavu, pravosuđu, socijalnoj skrbi i obrazovanju.

Svi navedeni ciljevi i predviđena kretanja fiskalnih agregata su određeni i ovise o provedbi ključnih strukturnih reformi u nadolazećem razdoblju. One su prije svega uz javne financije usmjerene i na zdravstveni i mirovinski sustav, socijalnu zaštitu, tržište rada, javnu upravu, unapređenje investicijske klime i smanjenje opterećenosti poduzeća kao i povećanje apsorpcije EU sredstava, čime bi se osigurala dugoročna fiskalna održivost te stvorili temelji za snažniji gospodarski rast i zapošljavanje. Vezano uz aktivaciju državne imovine, Vlada RH je usmjerena na intenziviranje procesa privatizacije poduzeća u državnom vlasništvu izuzev onih koja su od strateške važnosti.

Temeljem provedbe strukturnih reformskih mjera, a u skladu s makroekonomskim projekcijama za razdoblje 2016. - 2019. planirani manjak proračuna konsolidirane opće države kretat će se na razini od 2,6% BDP-a u 2016., 2,0% BDP-a u 2017., 1,6% BDP-a u 2018. te 1,0% BDP-a u 2019. godini.

Ovakvi fiskalni napori rezultirat će smanjenjem strukturnog manjka i dostizanjem srednjoročnog proračunskog cilja, čime se osigurava usklađenost kretanja javnog duga s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu i preporukama EK.

Naime, ovakvi pozitivni trendovi značajnog smanjenja proračunskog manjka, a uzimajući u obzir prethodno spomenute privatizacijske primitke te promjenu stanja depozita, dovest će i do smanjenja udjela javnog duga u BDP-u već u 2016. godini na 85,9% nakon višegodišnjeg trenda njegovog snažnog rasta. I u ostatku promatranog srednjoročnog razdoblja očekuje se nastavak njegovog postupnog smanjenja na 80% BDP-a u 2019. godini.

2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA

Makroekonomski okvir opisan u sljedećim poglavljima sastavljen je u veljači ove godine pri izradi proračuna za 2016. tako da su prihodna i rashodna strana proračuna konsolidirane opće države usuglašene s ovim projekcijama. Pritom su vanjske pretpostavke za izradu makroekonomskih projekcija u najvećem dijelu preuzete iz posljednjih projekcija Europske komisije iz veljače - „Zima 2016“. Naknadno objavljena ostvarenja makroekonomskih varijabli za 2015. godinu uvrštena su u ovaj makroekonomski okvir na način da su zadržane projicirane stope promjena do kraja projekcijskog razdoblja.

2.1. Bruto domaći proizvod

Tijekom 2015. godine zaustavljen je šestogodišnji negativni trend ekonomske aktivnosti te je zabilježen realni rast bruto domaćeg proizvoda (BDP) od 1,6%¹. Može se konstatirati kako je oporavak gospodarske aktivnosti zabilježen u 2015. godini bio održiv budući da nije generirao dodatne neravnoteže, kako vanjske, tako ni unutarnje, uzevši u obzir i stanje poslovnog ciklusa domaćeg gospodarstva, a, osim toga, iznimno se povoljno odrazio i na tržište rada. Pozitivan doprinos rastu BDP-a u 2015. prvenstveno je došao od domaće potražnje, ponajviše potaknute potrošnjom kućanstava, ali i od neto inozemne potražnje. Podaci o stopi promjene desezoniranog BDP-a ukazuju na kontinuirano ubrzanje rasta u prva tri tromjesečja 2015., dok je u posljednjem tromjesečju zabilježen blagi pad ekonomske aktivnosti. Međutim, ovdje valja spomenuti kako su sve pojedinačne komponente finalne potražnje u posljednjem tromjesečju 2015. zabilježile iznimno snažan rast, upravo kako je i bilo očekivano pri izradi ovog makroekonomskog okvira (izuzev promjene zaliha za koje se očekivala nešto snažnija dinamika) koji je inicijalno predviđao blago snažniji međugodišnji rast BDP-a u čitavoj 2015., kao što je i objavljeno u okviru Smjernica za izradu proračuna za 2016. godinu. Pri tome je izvoz roba i usluga u zadnjem tromjesečju 2015. porastao čak i blago snažnije od tadašnjih očekivanja. Tako je pad sezonski prilagođenog BDP-a u zadnjem tromjesečju isključivo rezultat iznimno izražene elastičnosti uvoza roba i usluga koja je premašila sva tadašnja očekivanja te nešto slabije pozitivne dinamike kategorije promjene zaliha nego što je bilo predviđeno.

U srednjoročnom razdoblju očekuje se nastavak pozitivnih kretanja te postupno umjereno dinamiziranje gospodarske aktivnosti. U 2016. i 2017. tako se predviđa realni rast BDP-a od 2,0% i 2,1%, redom, koji će dalje ubrzati na 2,3% u 2018. te 2,5% u 2019. godini.² Najznačajniji doprinos gospodarskom rastu kroz čitavo projekcijsko razdoblje dolaziti će i nadalje od domaće potražnje

¹ Podaci o BDP-u za 2014. i 2015. godinu su privremeni.

² U usporedbi s posljednjim projekcijama Europske komisije za Hrvatsku („Zima 2016“ iz veljače), rast BDP-a tek je neznatno niži u 2016. (0,1 postotni bod) što odražava niži projicirani doprinos domaće potražnje uz isti doprinos neto inozemne potražnje. U 2017. godini stopa rasta BDP-a iz ovog okvira identična je onoj iz projekcija EK za RH.

unutar koje će najizraženije pozitivno djelovati potrošnja kućanstava. Postupno ubrzanje bruto investicija u fiksni kapital također će imati značajan pozitivan utjecaj na ekonomsku aktivnost iako će njihov doprinos ipak biti niži u odnosu na razdoblje prije krize kada je na snažnu dinamiku ukupnih investicija utjecao i intenzivan ciklus građevinske aktivnosti. Državna potrošnja imat će zanemariv doprinos gospodarskom rastu kao rezultat procesa razduživanja opće države. Doprinos neto inozemne potražnje bit će vrlo blago pozitivan u razdoblju 2016. - 2018. te će se postupno smanjivati s ubrzanjem gospodarske aktivnosti prema 2019. godini u kojoj će zabilježiti blago negativnu vrijednost. Potrebno je napomenuti kako je neto izvoz u pred-kriznom razdoblju, u godinama s dinamikom gospodarskog rasta približnom opisanoj u ovom makroekonomskom okviru, zamjetno negativno pridonosio gospodarskom rastu. S druge strane, trenutno očekivani obrazac gospodarskog rasta sadrži njegov neznatno pozitivan ili neutralan doprinos koji bi tek sa snažnijim stopama rasta BDP-a poprimio znatnije negativnu vrijednost. Iz navedenog proizlazi i kako je domaća potražnja, a posebice investicije, u odgovarajućim godinama pred-kriznog razdoblja davala značajniji doprinos ekonomskoj aktivnosti nego što je to sada predviđeno.

Tablica 2.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda

	2015.	Projekcija 2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.
BDP - realni rast (%)	1,6	2,0	2,1	2,3	2,5
Potrošnja kućanstava	1,2	1,8	1,8	2,0	2,5
Državna potrošnja	0,6	0,3	0,8	1,4	2,0
Bruto investicije u fiksni kapital	1,6	2,5	3,2	3,5	4,5
Izvoz roba i usluga	9,2	5,2	5,5	5,6	5,4
Izvoz roba	12,1	7,1	6,8	6,7	6,8
Izvoz usluga	6,4	3,2	4,1	4,5	4,1
Uvoz roba i usluga	8,6	4,7	5,3	5,9	6,3
Uvoz roba	8,8	4,9	5,4	5,9	6,3
Uvoz usluga	7,4	4,1	5,0	5,9	6,1
Doprinosi rastu BDP-a (postotni bodovi)	1,6	2,0	2,1	2,3	2,5
Potrošnja kućanstava	0,7	1,1	1,1	1,2	1,5
Državna potrošnja	0,1	0,0	0,2	0,3	0,4
Bruto investicije u fiksni kapital	0,3	0,5	0,6	0,7	0,9
Promjena zaliha	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,1
Izvoz roba i usluga	4,2	2,5	2,8	2,9	2,9
Uvoz roba i usluga	-3,8	-2,2	-2,5	-2,9	-3,2

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

Potrošnja kućanstava, komponenta na koju se odnosi gotovo 60% BDP-a, bit će glavni pokretač rasta domaće potražnje u srednjoročnom razdoblju. Njezin oporavak, nakon tri uzastopne godine pada, započet je već u 2015. godini, kada je potrošnja realno povećana 1,2%. Ovakvo ostvarenje rezultat je znatnog ubrzanja realnog rasta raspoloživog dohotka kućanstava³, najvećim dijelom uslijed rasta zaposlenosti te izmjena u porezu na dohodak krajem 2014. što je dovelo do povećanja mase neto

³ Procijenjeno je da je raspoloživi dohodak kućanstava u 2015. povećan 1,6% nominalno, od čega su porezne izmjene povećale raspoloživi dohodak kućanstava za 1,0 milijardu kuna (tu je uračunat pozitivan učinak poreznih izmjena u oporezivanju dohotka s kraja 2014. te negativan učinak uvođenja poreza na kamate na štednju s početka 2015. godine), odnosno 2,1% realno.

plaća⁴, kao i povoljnih cjenovnih kretanja. Unatoč značajnom poboljšanju indeksa pouzdanja potrošača na razine iz pred-krizne 2007., tijekom 2015. godine nastavljeno je razduživanje sektora kućanstava (ako izuzmemo utjecaj konverzije kredita u švicarskim francima, pad kredita kućanstvima iznosio je oko 0,8% u 2015.), što odražava njihovu visoku zaduženost i neizvjesnost glede budućih kretanja ekonomske aktivnosti i kretanja na financijskom tržištu, posebno uzevši u obzir dugogodišnju recesiju. U 2016. godini realni rast potrošnje kućanstava iznositi će 1,8% te će još uvijek biti blago niži od rasta raspoloživog dohotka, koji će zadržati dinamiku iz 2015. (realni rast od 2,1%), unatoč činjenici kako neće više biti pozitivnog učinka izmjena poreza na dohodak te unatoč promjeni predznaka inflacije.⁵ Ovo će prvenstveno biti rezultat pozitivnog doprinosa njegove najveće kategorije, naknada zaposlenima (udio od 75,0% u raspoloživom dohotku kućanstava), koja će porasti uslijed nastavka povoljnih kretanja na tržištu rada. Značajan pozitivan utjecaj na potrošnju u 2016. godini predviđa se da će doći i od konverzije kredita u švicarskim francima. Naime, ukupan učinak konverzije i otpisa kredita za kućanstva se procjenjuje na oko 2,2% BDP-a, što se odnosi na smanjenje glavnice i neto preplatu rata kredita. Zbog umanjenja budućih rata kredita temeljem smanjenja ukupnog duga kućanstava, ali i neto preplate u prijašnjem razdoblju, doći će do oslobađanja dodatnih financijskih sredstava sektora stanovništva⁶. Sektor kućanstava nastaviti će razduživanje i u 2016. godini pri čemu je projiciran pad ukupnih kredita odobrenih kućanstvima, iz kojeg je isključen učinak konverzije kredita u švicarskim francima, sličnog intenziteta kao i 2015. Pozitivna kretanja u potrošnji kućanstava nastaviti će se sličnim intenzitetom i u narednim godinama dok se tek na kraju projekcijskog razdoblja očekuje nešto viša stopa rasta s kojom bi se zaustavio pad udjela potrošnje kućanstava u BDP-u izraženom u stalnim cijenama. Naime, predviđa se realni rast potrošnje kućanstava od 1,8% u 2017., 2,0% u 2018. te 2,5% u 2019. godini. Raspoloživi dohodak kućanstava zamjetno će usporiti svoj realni rast na 1,4% u 2017. godini, prvenstveno kao posljedica jačanja inflacije, da bi u narednim godinama postupno ubrzao na 1,5% u 2018. te 1,6% u 2019. U navedenom razdoblju realni rast potrošnje kućanstava premašivat će rast raspoloživog dohotka pa će stopa štednje sektora kućanstava ubrzano padati sa svog višegodišnjeg maksimuma (12,9% u 2016.) prema dugoročnim ravnotežnim vrijednostima koje će i dalje biti znatno iznad pred-kriznih razina (12,5% u 2017., 12,0% u 2018. te 11,2% u 2019.). Proces razduživanja sektora kućanstava, prisutan pet uzastopnih godina, trebao bi se zaustaviti tijekom 2017. uz projiciran neznatan rast kredita kućanstvima u uvjetima očekivanog početka oporavka potražnje za kreditima, zadržavanja povoljne razine kunske likvidnosti bankarskog sustava te mogućeg daljnjeg blagog smanjivanja aktivnih kamatnih stopa poslovnih banaka. Oporavak povjerenja potrošača intenzivirati će se u narednim

⁴ Procjenjujemo kako je realni rast raspoloživog dohotka kućanstava u 2015. mogao biti i viši budući da podatak Eurostata za naknade zaposlenika te podatak iz GFS fiskalne statistike o prikupljenim doprinosima poslodavaca, a uzevši u obzir rast broja zaposlenika od 1,8% (svi navedeni podaci su i dalje preliminarni), implicira pad prosječne bruto plaće po zaposleniku od 0,8%, dok administrativni podaci Državnog zavoda za statistiku (DZS) ukazuju na rast prosječne bruto plaće od 1,3%.

⁵ Napomenimo ovdje kako je EK u svojim projekcijama za RH iz veljače predviđjela identičnu stopu rasta potrošnje kućanstava u 2016.

⁶ Maksimalan iznos potencijalno raspoloživ za potrošnju sektora kućanstava koji se oslobađa zbog konverzije procjenjuje se na 0,4% BDP-a u 2016. godini te 0,1% BDP-a u 2017., a u narednim godinama ovaj iznos će postepeno iščezavati kako će dolaziti do otplata kredita. Međutim, napominjemo kako ova procjena ne uključuje učinak razlike kamatnih stopa uslijed konverzije.

godinama koje će karakterizirati povoljnija i stabilnija gospodarska kretanja uz daljnji oporavak na tržištu rada te zadržavanje relativno niske i stabilne inflacije.

Državna potrošnja zabilježila je blagi realni rast od 0,6% u 2015. godini⁷, prvenstveno radi povećanja intermedijarne potrošnje, dok je, s druge strane, najveća stavka državne potrošnje, naknade zaposlenima, blago realno smanjena budući da je zabilježen identičan pad zaposlenosti na razini opće države. U skladu s nužnošću daljnjeg razduživanja konsolidirane opće države, tijekom srednjoročnog razdoblja ne očekuje se značajan doprinos državne potrošnje gospodarskom rastu. Procjenjuje se da će realni rast državne potrošnje iznositi 0,3% u 2016., 0,8% u 2017., 1,4% u 2018. te 2,0% u 2019. godini.⁸

Bruto investicije u fiksni kapital zabilježile su realni rast od 1,6% u 2015. godini, potaknut prvenstveno snažnim realnim rastom investicija poduzeća u većinskom državnom vlasništvu (van sektora opće države) od 14,5%, dok su investicije privatnog sektora ostvarile blagi rast od 0,8%, a investicije opće države blagi pad od 0,5% (sve prema preliminarnim ostvarenjima za 2015. godinu).⁹ U 2016. godini očekuje se rast bruto investicija u fiksni kapital od 2,5%¹⁰. Investicije opće države zabilježit će snažan realni rast potaknut kapitalnim priljevima iz EU fondova dok se, s druge strane, za investicije poduzeća u većinskom državnom vlasništvu očekuje tek neznatno povećanje nakon dvije godine iznimno visokih stopa rasta. Predviđa se kako će rast investicija privatnog sektora blago ubrzati u odnosu na 2015. godinu. Na njihovu prigušenu dinamiku u 2016. utjecat će i dalje prisutna ograničenja jačanju investicijske aktivnosti poslovnog sektora kao što je izvjestan nastavak razduživanja poduzeća, slaba likvidnost unutar sektora, nedostatak izvora kao i visoka cijena financiranja, neizvjesnost oko nastavka rasta inozemne kao i domaće potražnje te obujma međunarodne razmjene. Treba istaknuti i znatnu neizvjesnost oko oporavka građevinskog sektora, unatoč stabilizaciji kretanja tijekom 2015., u uvjetima i dalje prisutnog jaza ponude i potražnje (iako su indeksi cijena nekretnina tijekom 2015. ukazivali na određene pozitivne pomake). U srednjem roku rast bruto investicija u fiksni kapital ubrzavat će izraženije nego ukupna gospodarska aktivnost no, unatoč tome, rastući udio investicija u BDP-u izraženom u stalnim cijenama ipak će i na kraju promatranog razdoblja ostati ispod razina iz pred-kriznog razdoblja. Razlog za takvo očekivanje treba tražiti u pred-kriznoj strukturi priljeva inozemnog kapitala te obrascu investicijske aktivnosti koji je bio na neodrživ način naslonjen prije svega na građevinsku djelatnost. Značajan poticaj dinamici

⁷ Prema preliminarnim podacima DZS-a nominalni pad državne potrošnje iznosi 2,1% u 2015. dok je u ovom makroekonomskom okviru pretpostavljen rast od 0,9% pri čemu je glavni razlog za ovo razilaženje iznenađujuće snažan rast kategorije „tržišni output, output za vlastitu krajnju uporabu te plaćanja za ne-tržišni output“ od gotovo 10%, prema podacima DZS-a. Budući da bi ovo imalo direktne implikacije za obračun BDP-a, ovi podaci nisu uzeti u obzir u ovim projekcijama.

⁸ Najveća razlika u projekcijama realnog rasta sastavnica BDP-a s rashodne strane za 2016. između ovog projekcijskog okvira te projekcija EK za RH, zbog koje je u ovom makroekonomskom okviru i projiciran za 0,1 postotni bod niži rast, je upravo državna potrošnja čiji je rast EK predviđela na 1,1% (doprinos rastu BDP-a od 0,2 postotna boda) dok je ovdje predviđen njen neutralan doprinos gospodarskom rastu.

⁹ Prema preliminarnim podacima DZS-a nominalni pad bruto investicija u fiksni kapital konsolidirane opće države iznosi preko 20% ili gotovo 3 milijarde kuna u 2015. Međutim, budući da navedeni rezultati nisu dobiveni upotrebom standardne metode obračuna (INV-P obrasci), a da preliminarni podaci Ministarstva financija i dalje ukazuju na stagnaciju ili neznatan nominalni pad, podaci DZS-a nisu uzeti u obzir u ovim projekcijama te se očekuje njihova korekcija naviše.

¹⁰ Što je tek neznatno niže od projekcije EK (2,6%).

investicijske aktivnosti kroz čitavo projekcijsko razdoblje očekuje se od podizanja stope iskorištenosti strukturnih i investicijskih fondova EU koji sadrže znatan investicijski potencijal, pogotovo uzevši u obzir trenutni stupanj opće kapitaliziranosti domaće privrede. Tako se predviđa realni rast bruto investicija u fiksni kapital od 3,2% u 2017., 3,5% u 2018. te 4,5% u 2019. godini. Rast investicija privatnog sektora postupno će preći onaj šireg javnog sektora prema kraju promatranog razdoblja u uvjetima jačanja poslovnog optimizma te poboljšanja investicijske klime, uz ustrajno provođenje strukturnih reformi koje će poduzetnicima olakšati poslovanje. Pri tome se tijekom srednjoročnog razdoblja, sa smanjenjem negativnih rizika i neizvjesnosti glede budućih gospodarskih kretanja, pozitivnim strukturnim promjenama u gospodarstvu te posljedičnim poboljšanjem kreditnog rejtinga zemlje, predviđa i stabilno povećanje priljeva inozemnih izravnih investicija. Spomenimo kako će važnu ulogu u osiguravanju dostatnih sredstava pod povoljnim uvjetima poslovnog sektoru, a pogotovo malim i srednjim poduzetnicima, imati i kreditne linije HBOR-a kao i stvaranje fonda za srednje i male poduzetnike.

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

	2015.	Projekcija 2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.
Ukupne bruto investicije u fiksni kapital	1,6	2,5	3,2	3,5	4,5
Širi javni sektor*	3,6	4,8	5,3	3,3	2,3
Opća država	-0,5	6,7	4,8	2,7	1,7
Poduzeća u većinskom državnom vlasništvu	14,5	0,6	6,6	4,7	3,5
Privatni sektor	0,8	1,6	2,3	3,5	5,3

Napomena: Deflacionirano deflatorom ukupnih bruto investicija u fiksni kapital.

* Konsolidirano.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

Najveći pozitivan doprinos rastu BDP-a u 2015. godini došao je od izvoza roba i usluga, koji je realno povećan 9,2%. Pritom je rastu ukupnog izvoza znatno više pridonio izvoz roba od izvoza usluga, unatoč rekordnoj turističkoj sezoni na koju su dijelom utjecali privremeni faktori poput političke nestabilnosti u pojedinim konkurentskim turističkim destinacijama te vrlo povoljnih vremenskih prilika. Iznimno pozitivna ostvarenja izvoza roba od sredine 2013. godine koja je pratio snažan rast udjela na hrvatskim izvoznim tržištima, a naročito u 2015., u velikoj su mjeri rezultat jednokratnih povoljnih strukturnih promjena povezanih s pristupanjem zajedničkom tržištu EU koje se odnose na bolju integraciju domaćih izvoznika te poboljšanje necjenovne konkurentnosti domaćeg izvoza uslijed pozitivnog učinka deklaracije o zemlji porijekla (EU). Osim toga, znatan pozitivan utjecaj na rast izvoza roba imao je i učinak re-izvoza koji je teško mjeriti te se uočava neizravno, kroz iznimno izražen porast uvoza i izvoza istovremeno, što je vidljivo kada se promatra kretanje ukupnog izvoza i uvoza, a poglavito u pojedinim djelatnostima. Unatoč procijenjenom ubrzanju rasta inozemne potražnje za domaćim robama i uslugama, u narednim godinama realni rast izvoza roba i usluga imat će slabiju dinamiku te biti na nižim razinama no što je to bio tijekom posljednje dvije godine. U 2016. se tako predviđa realni rast izvoza roba i usluga od 5,2%.¹¹ Snažno jednokratno usporavanje rasta ukupnog izvoza odnosi se kako na izvoz roba tako i na izvoz usluga. Pri tomu niži rast izvoza roba odražava očekivano prije svega naglo i snažno slabljenje dinamike re-izvoza, dok je glavni razlog za smanjenje

¹¹ Ovakvo očekivanje neznatno je optimističnije od projekcije EK (5,0%) pri čemu je predviđeno blago snažnije povećanje kod izvoza roba te neznatno slabije kod izvoza usluga.

stope rasta izvoza usluga nepovoljan bazni efekt. Unatoč tome, u 2016. se iznova predviđa uspješna turistička sezona, što potvrđuju turističke rezervacije te promotivne aktivnosti na turističkim sajmovima, a pozitivan utjecaj ponovno će imati i očekivani nepovoljni turistički rezultati konkurentskih zemalja. Rast izvoza roba i usluga dalje će ubrzati na 5,5% u 2017. te 5,6% u 2018., dok će u 2019. godini blago usporiti na 5,4%. Pritom se očekuje nastavak pozitivnih promjena udjela domaćeg izvoznog sektora na izvoznim tržištima, ali će one biti znatno manje izražene u usporedbi s razdobljem 2013. – 2015. te će usporavati prema 2019. godini. Tako će izvoz roba i usluga u ostatku projekcijskog razdoblja u puno većoj mjeri odražavati kretanje inozemne potražnje za domaćim dobrima i uslugama. U svim se godinama očekuju više stope rasta kod izvoza roba nego kod izvoza usluga. Projicirano ubrzavanje rasta izvoza usluga u razdoblju 2017. – 2018. prvenstveno se odnosi na sektor turizma gdje se u kratkom roku očekuje povećanje kapaciteta te širenje ponude uz stabilnu i relativno nisku inflaciju turističkih cijena. Uslijed završetka procesa korekcije dinamike re-izvoza, kao i uslijed iščezavanja pozitivnih privremenih čimbenika vezanih uz pristupanje EU, u 2017. i 2018. očekuje se daljnje blago usporavanje rasta izvoza roba u uvjetima lagano ubrzavajuće inozemne potražnje tako da bi se rast izvoza roba mogao stabilizirati na još nižoj razini u odnosu na 2016. godinu.¹² Spomenimo još kako će u razdoblju 2016. – 2018., ali u manjoj mjeri nego što je to bio slučaj prethodnih godina, pozitivan učinak na izvoz doći i od kretanja realnog efektivnog tečaja kune čiji će utjecaj ipak postupno slabiti prema kraju projekcijskog horizonta. Ovakvo jačanje cjenovne konkurentnosti izvoza odnosi se na povoljna kretanja cijena na inozemnim tržištima, posebice energenata, uzevši u obzir strukturu domaćeg izvoznog sektora, zatim projiciranu slabu dinamiku jediničnih troškova rada, ali i očekivano kretanje tečaja kune prema euru i dolaru. U 2019. se očekivano blago usporavanje rasta ukupnog izvoza odnosi na slabljenje dinamike izvoza usluga te neznatno ubrzanje izvoza roba.

Tijekom 2015. godine zabilježen je snažan rast uvoza roba i usluga od 8,6% koji je velikim dijelom bio vezan uz rast izvoza, prije svega kao rezultat spomenutog visokog rasta re-izvoza. S obzirom na prije navedeno jednokratno snažno usporavanje rasta izvoza uz iščezavanje pozitivne dinamike učinaka re-izvoza, očekuje se da će i realni rast uvoza roba i usluga usporiti na 4,7% u 2016. godini, unatoč blagom ubrzanju domaće potražnje. Iako se u 2016. godini očekuje prilično usporavanje rasta finalne potražnje za 1,0 postotni bod, ova projekcija uvoza roba i usluga dovodi do iznimno naglašenog smanjenja implicitne elastičnosti ukupnog uvoza u odnosu na finalnu potražnju što je posljedica znatne procjene utjecaja parcijalne elastičnosti uvoza u odnosu na izvoznu komponentu.¹³ Prema kraju projekcijskog razdoblja, u skladu s jačanjem potražnje, uvoz će ponovno ubrzavati pa je tako projiciran realni rast uvoza od 5,3% u 2017., 5,9% u 2018. te 6,3% u 2019. godini. U čitavom projekcijskom razdoblju rast uvoza usluga zaostajat će za rastom uvoza roba s iznimkom 2018. godine kada će ga sustići. Putanja uvoza roba i usluga prikazana u ovom makroekonomskom okviru podrazumijeva kako će elastičnost uvoza u odnosu na finalnu potražnju u narednom razdoblju

¹² Slična putanja izvoza roba u godinama nakon pristupanja EU registrirana je u određenoj mjeri i u zemljama koje su pristupile EU u petom valu proširenja, s tim da je početak financijske krize narušio dinamiku izvoza roba dotičnih zemalja u daljnjim godinama te tako otežao usporedbu višegodišnje prilagodbe izvoza s Hrvatskom.

¹³ Napomenimo kako je ovakvo očekivanje opreznije od projekcije EK za RH (neznatno niži rast uvoza roba i usluga od 4,6% u 2016.) koja pretpostavlja nešto nižu spomenutu elastičnost ukupnog uvoza spram finalne potražnje uz, istovremeno, brži očekivani rast same finalne potražnje (za 0,1 postotni bod), a posebno domaće potražnje (za 0,2 postotna boda). Pri tome je u 2016. projicirana viša stopa rasta uvoza roba (0,6 postotnih bodova) te niža stopa rasta uvoza usluga (2,0 postotna boda).

postupno rasti s ubrzavanjem finalne potražnje, ali će ostati na nižim razinama nego što je to bio slučaj u posljednjim godinama kada su na nju, kao što je prethodno opisano, snažno utjecali privremeni učinci, a s druge strane, bit će opet nešto izraženija u usporedbi s razinama iz pred-kriznog razdoblja. Naime, iako je parcijalna elastičnost uvoza u odnosu na izvozu komponentu u kriznim godinama doživjela iznimno snažan, ali velikim dijelom samo privremen porast, elastičnost uvoza u odnosu na preostale komponente finalne potražnje zabilježila je u razdoblju recesije blagu korekciju naviše, no trajnog karaktera, u svezi sa strukturnim promjenama u gospodarstvu uključujući i gubitak određenih proizvodnih kapaciteta te odgovarajuću supstituciju uvoznim proizvodima. U skladu s navedenim, s ubrzanjem gospodarske aktivnosti rast uvoza roba i usluga nužno će prestići rast izvoza što će biti posebno izraženo u 2019. godini. Međutim, budući da je izvoz roba i usluga posljednjih godina zabilježio znatno apsolutno povećanje, doprinos neto izvoza gospodarskom rastu bit će blago pozitivan u razdoblju 2016. – 2018., iako će s ubrzanjem oporavka bivati sve manji, dok će u posljednjoj godini projekcijskog razdoblja neto inozemna potražnja blago negativno pridonijeti gospodarskom rastu.

Prošlogodišnjim Programom konvergencije projiciran je rast ekonomske aktivnosti od 0,4% u 2015. godini te je tako poprilično podcijenjeno ubrzanje ekonomske aktivnosti nakon šest uzastopnih recesijskih godina. Najveća odstupanja prošlogodišnjih projekcija i ostvarenja zabilježena su kod vanjskotrgovinske razmjene, pri čemu je rast izvoza kao i uvoza roba i usluga bio podcijenjen, dok se projicirani ukupan doprinos neto izvoza rastu BDP-a ostvario. Navedeno razilaženje kod projekcija rasta izvoza i uvoza te njihovih ostvarenja u najvećem je dijelu proizašlo iz podcijenjenog učinka re-izvoza pri čemu se očekivao njegov dosta manji ukupni utjecaj u 2014. te znatnije iščezavanje u 2015., godini. Do znatnijeg odstupanja došlo je i kod bruto investicija u fiksni kapital kod kojih je bio projiciran blagi realni pad nasuprot njihovom ostvarenom rastu, prvenstveno zbog suprotnog kretanja investicija privatnog sektora od predviđenog, ali i podcijenjenog rasta investicija šireg javnog sektora. Osim toga, realni rast potrošnje kućanstava ostvaren je nešto snažnije no što se očekivalo, prije svega uslijed zamjetno povoljnijih kretanja na tržištu rada od očekivanih. Kod državne potrošnje ostvaren je blagi rast umjesto projiciranog pada, prvenstveno zbog izostanka očekivanog smanjenja intemedijarne potrošnje.

2.2. Ciklička kretanja

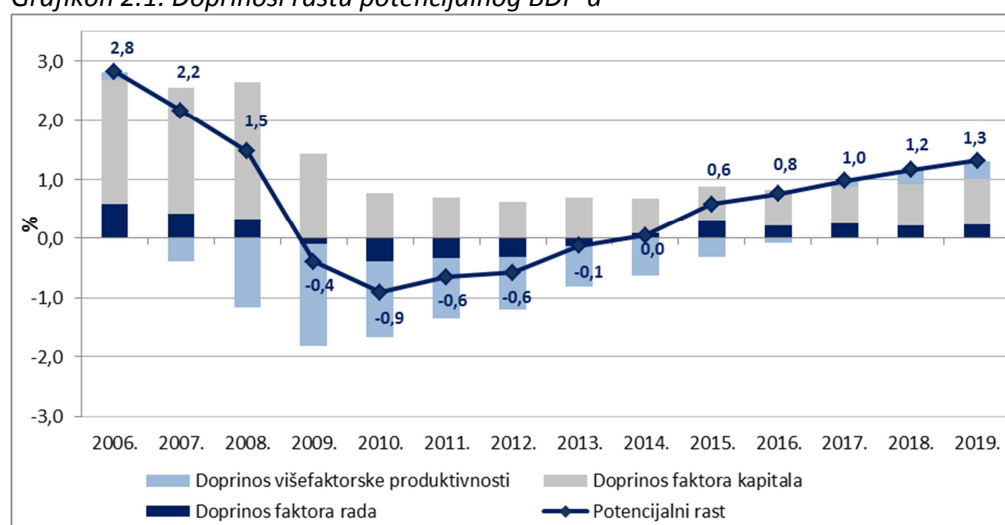
Rast potencijalnog bruto domaćeg proizvoda¹⁴ znatno je usporen u razdoblju šestogodišnje recesije. Naime, rast potencijalnog bruto domaćeg proizvoda iznosio je prosječno više od 3,0% u pred-kriznom razdoblju, dok se u 2015. kretao na razini od 0,6% te bi tek u 2018. godini mogao nadmašiti 1,0%. Izražen doprinos rastu potencijalnog bruto domaćeg proizvoda koji je prije krize dolazio od faktora kapitala uslijed snažne investicijske aktivnosti, znatno je smanjen početkom krize. Došlo je i do znatnog smanjenja pozitivnog doprinosa višefaktorske produktivnosti, koji je u razdoblju 2007. -

¹⁴ Izračun Ministarstva financija korištenjem metodologije proizvodne funkcije Europske komisije.

2015. bilježio negativne vrijednosti. Negativne doprinose rastu potencijalnog BDP-a u razdoblju krize bilježio je i faktor rada, ponajprije kao posljedica smanjenja trenda radne snage, te u manjoj mjeri zbog povećanja trenda stope nezaposlenosti.

U srednjoročnom razdoblju očekuje se ubrzanje rasta potencijalnog bruto domaćeg proizvoda. U 2016. godini očekuje se rast potencijalnog BDP-a od 0,8%. Pritom će najveći doprinos njegovom rastu doći od faktora kapitala uslijed ponovnog intenziviranja investicija, a u manjoj mjeri od faktora rada na koji će djelovati povećanje stope participacije radne snage¹⁵, dok će doprinos višefaktorske produktivnosti još uvijek biti blago negativan. Predviđa se da će rast potencijalnog bruto domaćeg proizvoda iznositi 1,0% u 2017., 1,2% u 2018. te 1,3% u 2019. godini. Tijekom cijelog razdoblja rastu potencijalnog BDP-a će najviše doprinositi faktor kapitala, te u manjoj mjeri faktor rada i višefaktorska produktivnost, čiji bi se trend nakon 2016. godine ponovno mogao početi povećavati.

Grafikon 2.1. Doprinosi rastu potencijalnog BDP-a



Izvor: Državni zavod za statistiku, Eurostat, Ministarstvo financija

Očekuje se da će se negativan jaz proizvodnje, koji je prisutan od 2009. te je dosegnuo svoj maksimum u 2014., znatno smanjiti tijekom 2016. i 2017. godine, uslijed znatno višeg rasta BDP-a od potencijalnog. Zatvaranje jaza predviđa se za 2018. kada će se zabilježiti blago pozitivan jaz proizvodnje koji će se zatim povećati na 1,4% u 2019. godini.

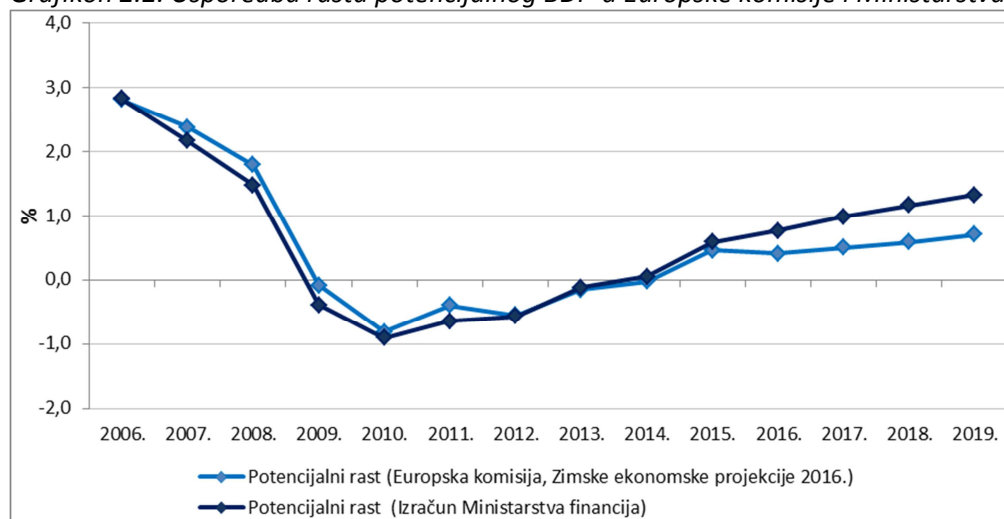
Stope potencijalnog rasta dobivene izračunom Ministarstva financija do 2015. godine približno se podudaraju s izračunima EK¹⁶, no u razdoblju od 2016. nadalje nešto su više od prognoza EK. Preciznije, prema izračunu Ministarstva financija stope potencijalnog rasta ubrzavaju nakon 2016., da bi do 2019. dostigle 1,3%, što je za 0,6 postotnih bodova¹⁷ veća stopa od stope potencijalnog rasta u 2019. godini iz prognoza EK.

¹⁵ Iako se u 2016. očekuje nastavak smanjenja broja radno sposobnih stanovnika (u dobi od 15 do 74 godine) koje kontinuirano traje još od 2006. godine, povećanje trenda radne snage proizlazi iz povećanja trenda stope participacije, koji bi trebao nastaviti rasti i u ostatku projekcijskog razdoblja, iako sporijom dinamikom.

¹⁶ Zimske ekonomske prognoze, veljača 2016.

¹⁷ Navedena razlika prvenstveno proizlazi iz višeg doprinosa trend zaposlenosti izračunate od strane Ministarstva financija, u kojem, za razliku od Zimskih prognoza EK, nije korištena serija prosječnog godišnjeg broja radnih sati po zaposleniku. EK u svom izračunu koristi seriju broja radnih sati koje je dostupna počevši od

Grafikon 2.2. Usporedba rasta potencijalnog BDP-a Europske komisije i Ministarstva financija



Izvor: Državni zavod za statistiku, Eurostat, Europska komisija, Ministarstvo financija

2.3. Cijene

Tijekom 2015., već drugu godinu zaredom, ostvarena je stagnacija deflatora BDP-a uz zabilježena negativna kretanja deflatora potrošnje kućanstava sličnog intenziteta, blagi rast deflatora državne potrošnje te smanjenja implicitnih deflatora razmjene roba i usluga, pri čemu je brži bio pad deflatora uvoza roba i usluga od deflatora izvoza. Jedina znatnija razlika u odnosu na 2014. godinu je u kretanju deflatora investicija koji je, nakon smanjenja u 2014., u 2015. blago porastao. Inflacija mjerena indeksom potrošačkih cijena je iznosila -0,5% u 2015. godini.¹⁸ Najznačajniji čimbenik deflatornih kretanja tijekom 2015. bile su cijene energije, koje su smanjene 4,9% u usporedbi s 2014. godinom. Padu cijena energije prvenstveno je pridonijelo znatno smanjenje cijena sirove nafte na svjetskom tržištu, ali i administrativno smanjenje cijene plina za kućanstva u travnju 2015., dok je u suprotnom smjeru na cijene energije djelovalo povećanje trošarina na goriva, također iz travnja. Ukoliko se iz ukupnog indeksa potrošačkih cijena isključe cijene energije, u 2015. godini je bio zabilježen rast preostalih komponenti indeksa od 0,6%.

U 2016. godini očekuje se blagi oporavak rasta deflatora BDP-a na 1,0%. Što se tiče njegovih komponenti, očekuje se stagnacija implicitnog deflatora potrošnje kućanstava, tj. rast od neznatnih 0,1%, čije je projicirano kretanje identično onom indeksa potrošačkih cijena. Glavni čimbenik kretanja inflacije tijekom 2016. godine bit će i dalje cijene sirovina na svjetskom tržištu, za koje se predviđa

2008. godine (u ranijim godinama koje su potrebne za izračun uzima se nepromijenjena vrijednost iz 2008. godine), pa smatramo da je zbog svoje kratkoće navedena serija neprikladna za prognožiranje u srednjem roku ARIMA modelima, koje bi po metodologiji trebalo koristiti.

¹⁸ Mjerena harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HICP), inflacija je bila nešto viša te iznosila -0,3%.

daljnji pad, prvenstveno uslijed znatnog smanjenja cijena nafte¹⁹. S druge strane, jačanje potrošnje kućanstava i rast jediničnog troška rada trebali bi djelovati u smjeru rasta indeksa potrošačkih cijena. Stoga se u 2016. godini očekuje blago ubrzanje rasta indeksa potrošačkih cijena bez prehrane i energije na 0,8%, stagnacija cijena prehrane, dok bi se cijene energije mogle smanjiti za 2,7%, te će i dalje ostvarivati značajan negativan doprinos inflaciji potrošačkih cijena.

Što se tiče deflatora uvoza roba i usluga, njegov pad će u 2016. blago usporiti u odnosu na 2015. godinu te iznositi 0,7% uslijed usporavanja pada deflatora uvoza roba, dobrim dijelom kao posljedica kretanja uvoznih cijena energije, te rasta deflatora uvoza usluga. Deflator izvoza roba blago će pasti, međutim, rast deflatora izvoza usluga, dijelom zbog nastavka snažne turističke potražnje, u konačnici će dovesti do blagog rasta deflatora ukupnog izvoza od 0,6%. U usporedbi s 2015. te prethodnim godinama, pad deflatora izvoza roba će poprilično usporiti što je odraz postupnog iščezavanja iznimno negativnih pritisaka od strane domaćeg tržišta rada i tečajnih kretanja kao i usporavanja uvoznih deflatornih pritisaka. U odnosu na prošlu godinu, blago će ubrzati rast deflatora investicija, na 1,0%, dok će se na približno istoj razini, od 0,5%, zadržati deflator državne potrošnje, prije svega kao rezultat tek blago snažnijeg rasta jediničnih naknada zaposlenima na razini opće države.²⁰

U narednim godinama, u skladu s kretanjem domaće ekonomske aktivnosti te međunarodnim cjenovnim kretanjima, deflator BDP-a postupno će ubrzavati rast na 1,2% u 2017., 1,5% u 2018. te 1,7% u 2019. godini. Prvenstveno pod utjecajem oporavka cijena sirovina na svjetskom tržištu²¹, očekivanog ubrzanja inflacije u EU²² i nastavka rasta domaće potražnje očekuje se ubrzanje stope inflacije na 1,4% u 2017., 1,6% u 2018. te 1,7% u 2019. godini. U isto vrijeme, inflatorni pritisci sa strane domaće ponude bit će prigušeni kao posljedica projicirane dinamike jediničnih troškova rada. Inflacija potrošačkih cijena, zbog strukturnih razloga, uglavnom neće premašivati stope inflacije na tržištima EU. Deflator uvoza roba i usluga, pod utjecajem inozemnih cjenovnih kretanja, postupno će ubrzavati rast prema kraju projekcijskog razdoblja. Nešto slabije stope rasta koje će također ubrzavati prema 2019. bilježit će i deflator izvoza roba i usluga, pri čemu će deflator izvoza roba tijekom čitavog promatranog razdoblja bilježiti niže stope promjene od deflatora izvoza usluga budući da je predviđena slaba dinamika domaćih troškovnih pritisaka, a istovremeno se očekuje snažna inozemna potražnja za domaćim uslugama te podizanje njihove kvalitete. Tako će od strane predviđenih kretanja na tržištu rada biti omogućeno jačanje konkurentnosti domaćeg sektora razmjene roba što će se ogledati i u zadržavanju negativnih promjena u uvjetima razmjene roba do kraja razdoblja, iako s padajućom dinamikom. Ubrzavanje prema 2019. godini zabilježit će i deflatori preostalih komponenti domaće potražnje, pri čemu će deflator državne potrošnje tijekom čitavog promatranog

¹⁹ Prema projekcijama Međunarodnog monetarnog fonda (*World Economic Outlook Update*, siječanj 2016.) cijene nafte izražene u američkim dolarima bi se u 2016. godini trebale smanjiti za 17,6%, dok se kod cijena hrane i pića očekuje smanjenje od 6,6%.

²⁰ U svojim projekcijama za RH iz veljače EK je u 2016. godini projicirala tek blago snažniji rast deflatora BDP-a od 1,2% prvenstveno kao posljedica nešto snažnijeg rasta deflatora potrošnje kućanstava (za 0,3 postotna boda) te deflatora državne potrošnje (za 0,7 postotnih bodova) dok je promjena uvjeta razmjene roba i usluga predviđeni na približno istoj razini.

²¹ Prema projekcijama Međunarodnog monetarnog fonda (*World Economic Outlook Update*, siječanj 2016.) cijene nafte (u američkim dolarima) trebale bi u 2017. na međugodišnjoj razini porasti 14,9%, dok se u 2018. i 2019. godini očekuje nastavak rasta nešto sporijom dinamikom od 8,9% i 6,8%.

²² Prema prognozama EK inflacija u EU mjerena harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HICP) bi trebala ubrzati sa 0,5% u 2016. na 1,6% u 2017. godini.

razdoblja bilježiti slabije stope promjene od deflatora potrošnje kućanstava kao i deflatora investicijske potrošnje, kao posljedica razmjerno slabe očekivane dinamike rasta prosječne bruto plaće zaposlenika na razini opće države.

Tablica 2.3. Kretanje cijena

	2015.	Projekcija 2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.
Deflator BDP-a, promjena (%)	0,1	1,0	1,2	1,5	1,7
Indeks potrošačkih cijena, promjena (%)	-0,5	0,1	1,4	1,6	1,7

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

Prošlogodišnjim Programom konvergencije rast deflatora BDP-a prognozirani je tek zanemarivo iznad ostvarenja, prije svega zato što se očekivala stagnacija potrošačkih cijena, a ostvaren je blagi pad. Ostvarenje niže stope inflacije od projicirane prvenstveno je posljedica znatno snažnijeg pada cijena sirovina na svjetskom tržištu od očekivanog.

2.4. Tržište rada

Kao što je ranije spomenuto, gospodarski rast u 2015. iznimno se povoljno odrazio na tržište rada²³. Prema preliminarnim podacima usklađenim s definicijom nacionalnih računa, u 2015. godini ostvaren je rast zaposlenosti od 1,7%²⁴. Ovakvom kretanju zaposlenosti najviše je pridonio rast zaposlenosti u trgovini i turizmu²⁵, što bi moglo biti povezano s jačim sezonskim zapošljavanjem. Anketna stopa nezaposlenosti smanjena je sa 17,3% u 2014. na 16,3% u 2015. godini. Pozitivni trendovi će se nastaviti i u narednom razdoblju, iako slabijim intenzitetom, pa projicirani rast zaposlenosti iznosi 1,1% u 2016. godini, 1,4% u 2017., 1,6% u 2018. te 1,5% u 2019. godini. Pri tome će znatno snažniju dinamiku u promatranom razdoblju imati rast zaposlenosti u privatnom sektoru. Kroz čitavo projekcijsko razdoblje predviđa se i daljnje smanjenje anketne stope nezaposlenosti, s 15,5% u 2016. na 14,5% u 2017., 13,5% u 2018. te na 12,8% u 2019. godini. U navedenu projekciju ugrađena je pretpostavka kako će, unatoč nepovoljnim ukupnim demografskim kretanjima, gospodarski oporavak imati određene pozitivne učinke na stopu participacije, čemu u prilog ide i činjenica o nepovoljnim strukturnim karakteristikama hrvatskog tržišta rada, prvenstveno visok udio dugotrajno nezaposlenih osoba te dugo prosječno trajanje nezaposlenosti.

²³ Iako je početkom 2014. došlo do promjene metodologije i prekida serije zaposlenosti, ovo ne bi trebalo imati utjecaja na kretanje zaposlenosti u 2015. godini.

²⁴ Prema anketi o radnoj snazi rast zaposlenosti je iznosio 1,5%.

²⁵ Prema podacima ankete o radnoj snazi.

Tablica 2.4. Kretanja na tržištu rada

	2015.		Projekcija 2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.
	razina, u 000	promjena, u %	promjena, u %	promjena, u %	promjena, u %	promjena, u %
Radna snaga	1.898	0,3	0,1	0,2	0,4	0,7
Broj zaposlenih	1.589	1,5	1,1	1,4	1,6	1,5
Broj nezaposlenih	309	-5,6	-4,5	-6,3	-6,4	-5,1
Stopa nezaposlenosti, razina u %		16,3	15,5	14,5	13,5	12,8

Napomena: Prema anketi o radnoj snazi.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

Nakon stagnacije u 2015., prosječna produktivnost rada bilježit će blago povećanje kroz čitavo projekcijsko razdoblje, budući da će predviđeni rast BDP-a u svim godinama biti brži od rasta zaposlenosti, pri čemu će produktivnost rada svoj minimalni rast postići 2018. (rast od 0,7%). Nakon tri uzastopne godine izraženijih smanjenja, jedinični trošak rada u 2015. godini usporio je pad te je tek blago smanjen. U narednim godinama nešto snažniji te ubrzavajući rast bruto naknada po zaposleniku od rasta produktivnosti rada dovest će do dinamiziranja jediničnog troška rada. Međutim, s ubrzanjem inflacije, realne promjene bruto naknada po zaposleniku bit će slabije od rasta produktivnosti rada u razdoblju 2017. – 2019.

2.5. Vanjski sektor

U 2015. godini, treću godinu zaredom, zabilježen je pozitivan saldo tekućeg računa bilance plaćanja od 5,2% BDP-a, što je dosad najviša zabilježena razina. Najveći doprinos poboljšanju salda tekućeg računa u 2015. došao je od smanjenja negativnog salda primarnog dohotka, prvenstveno uslijed iskazanih gubitaka bankarskog sektora u pretežno stranom vlasništvu zbog konverzije kredita u švicarskim francima²⁶. Poboljšanju salda platne bilance pridonio je i račun usluga i sekundarnog dohotka, dok je račun roba negativno djelovao na saldo tekućeg računa.

U narednom razdoblju očekuje se stabilizacija viška na tekućem računu bilance plaćanja koji će se smanjiti sa svoje rekordne vrijednosti iz 2015. godine na razine od približno 4% BDP-a. Najznačajniji utjecaj na kretanje tekućeg računa očekuje se od računa roba i usluga, pri čemu će pozitivan saldo usluga kontinuirano premašivati negativan saldo roba. Nakon privremene korekcije u 2015., negativan saldo računa primarnog dohotka vratit će se na više razine, ponajviše pod utjecajem rasta dobiti poduzeća u stranom vlasništvu, dok će intenzivnije korištenje sredstava iz EU fondova dovesti do povećanja pozitivnog salda na računu sekundarnog dohotka.

Račun kapitalnih transakcija bilježit će kontinuirani porast pozitivnog salda u čitavom projekcijskom razdoblju uslijed jačeg korištenja kapitalnih transfera iz EU. Uslijed opisanih kretanja, očekuje se da će se višak na tekućem i kapitalnom računu, koji je dosegno 5,6% BDP-a u 2015. godini, zadržati na razinama od oko 5% BDP-a u narednom razdoblju.

²⁶ Prema privremenim nerevidiranim podacima za kreditne institucije, bankarski sektor je krajem 2015. godine ostvario gubitak od 4,7 milijardi kuna odnosno 1,4% BDP-a.

Prethodnim Programom očekivao se pozitivan saldo tekućeg i kapitalnog računa od 1,9% BDP-a (1,4% BDP-a ukoliko gledamo samo tekući račun) u 2015. godini. Znatno povoljnije ostvarenje prvenstveno je posljedica nepredviđene konverzije kredita u švicarskim francima.

2.6. Monetarna kretanja

Središnja banka je u 2015. godini nastavila održavati stabilnost tečaja domaće valute. Prosječni tečaj kune prema euru iznosio je 7,61 HRK/EUR u 2015. te je zabilježio blagu aprecijaciju od 0,3% u usporedbi s 2014. godinom. U narednom razdoblju i dalje se očekuje zadržavanje tečaja kune prema euru na stabilnim razinama.

Likvidnost monetarnog sustava bila je izuzetno visoka tijekom 2015. godine te se slična kretanja očekuju i u narednom razdoblju. Krajem 2015. godine središnja banka ukinula je obvezu izdvajanja deviznog dijela obvezne pričuve, kako bi se bankama omogućilo fleksibilnije upravljanje deviznom likvidnošću. Usto, početkom 2016. godine uvedene su strukturne repo operacije s ciljem osiguravanja dugoročne kunske likvidnosti banaka kako bi mogle intenzivnije i uz povoljnije uvjete kreditirati gospodarstvo i stanovništvo u domaćoj valuti. Osim toga, središnja banka nastavlja koristiti redovite obratne repo operacije te devizne intervencije.

Unatoč spomenutoj visokoj likvidnosti monetarnog sustava, tijekom 2015. nastavljen je pad plasmana privatnom sektoru četvrtu godinu zaredom. Naime, kreditna potražnja privatnog sektora ograničena je dugogodišnjim nepovoljnim ekonomskim kretanjima, visokom razinom njegove zaduženosti (dug privatnog sektora iznosio je oko 120% BDP-a u rujnu 2015. godine, od čega se oko 80% odnosilo na dug poduzeća), kao i neizvjesnošću glede budućih kretanja. Osim toga, veća poduzeća okrenula su se povoljnijem financiranju na inozemnom tržištu. S druge strane, ponudu kredita ograničava i dalje smanjen apetit za rizikom bankarskog sektora te visoki udjeli loših plasmana, naročito kod poduzeća. Kao što je ranije navedeno, tijekom 2016. godine još se uvijek ne očekuje oporavak kreditne aktivnosti banaka. Naime, zbog prethodno navedenih ograničenja, kod sektora kućanstava očekuje se blago smanjenje plasmana, a trend razduživanja nastaviti će se i kod poduzeća. Stoga se rast ukupnih plasmana očekuje tek od 2017. godine.

Unatoč gubicima povezanim s konverzijom kredita u švicarskim francima te visokom udjelu loših plasmana, domaći financijski sektor pokazao se otpornim i stabilnim. Kapitaliziranost bankarskog sektora je visoka (stopa adekvatnosti kapitala iznosi oko 21%), a izvjesno je i smanjivanje udjela loših kredita (udio loših plasmana u ukupnim već krajem 2015. pao je ispod 17%). Vrijednost inozemne aktive bankovnog sektora po prvi je puta nakon 14 godina premašila vrijednost inozemne pasive, dok su inozemne pričuve HNB-a i dalje na visokim razinama.

2.7. Rizici makroekonomskih projekcija

Opisani makroekonomski scenarij izložen je blago prevladavajuće negativnim rizicima, prvenstveno što se tiče međunarodnog okruženja. Kao posljedica snažne i rastuće integriranosti u EU, svi rizici koji ugrožavaju očekivana kretanja u Europi djeluju i na domaće gospodarstvo. Tako, što se tiče dinamike izvoza roba, temeljni negativni rizik proizlazi iz slabijeg ostvarenja inozemne potražnje relevantnih izvoznih tržišta, ali i jačeg iščezavanja pozitivnih učinaka odnosno snažnijih negativnih učinaka re-izvoza u kratkom roku. Ostvarenje rasta izvoza usluga mogla bi također ugroziti slabija inozemna potražnja za turističkim uslugama, ali i jačanje nepovoljnih geopolitičkih faktora. Rizici za projekciju potrošnje kućanstava u srednjem roku smatraju se uravnoteženima, pri čemu je predviđena putanja usko vezana uz kretanja na tržištu rada. Što se tiče rizika za kretanje bruto investicija u fiksni kapital, procjenjuje se kako prevladavaju pozitivni rizici, pogotovo u kratkom roku. Navedeni pozitivni rizici u kratkom roku odnose se prije svega na moguću snažniju dinamiku investicija poduzeća u većinskom državnom vlasništvu te investicija u građevinskoj djelatnosti dok se nepovoljni rizici vezani uz očekivani rast agregatnih investicija u velikoj mjeri odnose na potencijalno slabije iskorištavanje kapitalnih EU fondova, jači intenzitet fiskalne konsolidacije vezano uz investicijsku potrošnju opće države, ali i slabije pozitivne učinke napora oko poticanja privatnih investicija. Rizici za državnu potrošnju podrazumijevaju drugačiju dinamiku fiskalne konsolidacije od pretpostavljene i smatraju se uravnoteženima. Što se tiče projekcije uvoza roba i usluga, izuzev jačeg rasta domaće potražnje i promjene zaliha te izvoza roba i usluga od prognozirano zbog svih prije spomenutih faktora, glavni razlog koji bi mogao dovesti do snažnijeg rasta uvoza roba i usluga je precijenjena jednokratna korekcija uvozne elastičnosti naspram agregatne potražnje u 2016. godini, nastavno na prethodno opisanu analizu utjecaja kategorije re-izvoza na robnu razmjenu. Ovdje spomenimo još da bi vrijednosti spomenute elastičnosti uvoza u dužem roku znatnije iznad onih implicitno pretpostavljenih u okviru ovih projekcija značile zamjetno višu razinu uvozne ovisnosti domaćeg gospodarstva u odnosu na pred-krizne razine što bi predstavljalo ozbiljnu prepreku snažnijoj dinamici budućeg gospodarskog rasta. Glavni rizici koji bi mogli uzrokovati drugačije ostvarenje stope inflacije od prognozirane vezani su uz kretanje cijena nafte te ostalih sirovina kao i kretanje tečaja kune, prije svega prema američkom dolaru, ali i ostvarenja na tržištu rada. Također, drugačija ostvarenja stope inflacije od prognozirane mogle bi prouzročiti i eventualne promjene administrativno reguliranih cijena.

Budući da je od izrade opisanog makroekonomskog okvira do izrade ovog dokumenta prošlo više od dva mjeseca, prema dostupnim visokofrekventnim pokazateljima te novim podacima vezanim za domaće gospodarstvo te međunarodno okruženje proizlazi kako su se neki negativni, ali i pozitivni rizici dijelom već materijalizirali. Ovdje dajemo kratku analizu potencijalnih promjena i njihovih posljedica za 2016. godinu. Najznačajnije promjene odnose se na cjenovna kretanja pri čemu su početkom 2016. godine nastavljeni znatni deflatorni pritisci u domaćem gospodarstvu. Indeks potrošačkih cijena je u prva tri mjeseca 2016. smanjen 1,3% na međugodišnjoj razini, prvenstveno pod utjecajem cijena energije te, manjim dijelom, cijena hrane. Kao posljedica uključivanja administrativnog smanjenja cijena plina iz travnja ove godine²⁷, kretanja cijena sirovina na svjetskom

²⁷ Smanjenje cijene plina za kućanstva procjenjuje se na oko 20% što implicira negativan doprinos godišnjoj promjeni indeksa potrošačkih cijena od 0,4 postotna boda.

tržištu, kao i indeksa potrošačkih cijena u dosadašnjem dijelu godine, u 2016. se očekuje niža stopa inflacije u odnosu na prethodno projiciranih 0,1%. Ažurirana projekcija inflacije za 2016. iznosila bi -1,0%, ponajprije kao posljedica znatnog smanjenja cijena energije, te u manjoj mjeri smanjenja cijena prehrane. Pri tome i dalje blago prevladavaju negativni rizici za takvu projekciju. Očekuje se da će indeks cijena bez prehrane i energije nastaviti rasti, iako nešto sporijom dinamikom nego u 2015. godini. Što se tiče kretanja implicitnog deflatora BDP-a, ažurirana projekcija uključivala bi, osim opisane promjene deflatora potrošnje kućanstava (u skladu s promjenama indeksa potrošačkih cijena), i blago niže procjene za rast svih ostalih njegovih komponenti uključivši i deflator uvoza roba i usluga, što bi za posljedicu imalo korekciju rasta deflatora BDP-a na 0,1%.

Prema dosad raspoloživim visokofrekventnim pokazateljima za 2016., u prvom tromjesečju i dalje se očekuje umjeren rast ekonomske aktivnosti (identično prethodnim očekivanjima) neznatno više međugodišnje stope u odnosu na posljednje tromjesečje 2015. godine. Promatrajući realni rast sastavnica s rashodne strane BDP-a u 2016., kod potrošnje kućanstava, državne potrošnje te kategorije promjena zaliha, bile bi zadržane identične projekcije rasta uz uravnotežene rizike. Spomenimo samo kako se, što se tiče prognoze potrošnje kućanstava, procjenjuje da bi opisano niže ostvarenje inflacije ipak predstavljalo povoljan utjecaj na dinamiku potrošnje kućanstava preko svog pozitivnog djelovanja na raspoloživi dohodak. Također, recimo kako je promet u trgovini na malo početkom 2016. zabilježio očekivano dobre rezultate. S druge strane, primjetno je blago pogoršanje svih indeksa potrošačkog povjerenja početkom 2016. godine (međutim, na njih utječu i čimbenici poput faze političkog ciklusa). Što se tiče projekcije bruto investicija u fiksni kapital, prema prikupljenim podacima od vremena izrade originalnog makroekonomskog scenarija ispostavlja se kako je došlo do materijalizacije nekih pozitivnih rizika. Prije svega se tu misli na novi ažurirani plan investicija poduzeća u većinskom državnom vlasništvu koji ukazuje na realni rast investicija identičan onom u 2015. godini (14,5%, nasuprot 0,6% koliko je pretpostavljeno u originalnom scenariju), u slučaju da se njegovo ostvarenje pretpostavi konzervativno²⁸. Osim toga, ovdje je blago ubrzan realni rast investicija opće države na 7,1% te privatnih investicija na 1,8%. Zadnja korekcija se najvećim dijelom odnosi na iznenađujuće povoljne rezultate u građevinskoj djelatnosti, što se tiče samog obujma građevinskih radova (posebno zgrada, koje su, doduše, bilježile rast i u 2015.), ali i navješćujućih pokazatelja. Osim toga, navedimo i to da, ukoliko bi se preliminarna projekcija DZS-a o padu investicija opće države u određenoj mjeri pokazala točna, to bi implicitno podiglo dinamiku privatnih investicija u 2015. što bi imalo reperkusije i na dodatnu korekciju naviše dinamike istih u 2016. godini. Zaključno, kada bi uzeli ovakve ažurirane projekcije pojedinih sastavnica (1,8% rast privatnih investicija te 9,3% rast investicija šireg javnog sektora - konsolidirano) dobili bismo realni rast ukupnih investicija u 2016. godini od 3,8%. Zatim, prema dosad objavljenim visokofrekventnim pokazateljima o izvozu roba, prema izvjesnoj korekciji naniže ekonomske aktivnosti u inozemnom okruženju, ali i još izraženijem ispravku naniže robne razmjene na globalnoj razini, sadašnja projekcija izvoza roba i usluga mogla bi iznositi 4,8%, pri čemu bi se cjelokupna korekcija odnosila na izvoz roba. Uzevši u obzir dosad objavljene pokazatelje o uvozu roba kao i sve gore objašnjene promjene (koje bi rezultirale blagim ubrzanjem finalne potražnje od 0,2 postotna boda), projekcija rasta uvoza roba i usluga mogla bi se korigirati na oko 5,5%, pri čemu je pretpostavljen i određen ispravak elastičnosti uvoza u odnosu na potražnju naviše te su pozitivnu promjenu zabilježili rast roba kao i rast usluga.

²⁸ Pretpostavljeno je ostvarenje investicija na razini od 82% inicijalnog plana, a ako bi se pretpostavilo ostvarenje cjelokupnog plana, realni rast investicija iznosio bi gotovo 40%.

Sve navedene promjene pojedinačnih sastavnica rashodne strane obračuna BDP-a zajedno dovele bi do neznatno niže stope realnog rasta BDP-a, ali i za 1,1 postotni bod nižeg nominalnog rasta BDP-a (u originalnom scenariju rast BDP-a u tekućim cijenama iznosi 3,0%), pri čemu se gotovo cijeli iznos odnosi na korekciju rasta deflatora BDP-a. Ovdje treba naglasiti kako ovaj potencijalni gubitak dijela BDP-a u tekućim cijenama, iako bi nužno doveo do nešto drukčije strukture prihodne strane proračuna opće države (prvenstveno bi opisana cjenovna kretanja dovela do nižeg ostvarenja prikupljenog PDV-a), ne bi ugrozio ukupni iznos poreznih prihoda i doprinosa budući da su ionako planirani konzervativno, na što ukazuju i ostvarenja kategorija poreznih prihoda i doprinosa u prvom tromjesečju 2016. godine.

3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG

3.1. Fiskalna politika

Ekonomski program Vlade RH u nastupajućem srednjoročnom razdoblju temeljit će se na naporima u dva ključna područja: stabilizaciji i smanjivanju javnog duga te odgovarajućim strukturnim reformama u svrhu jačanja temelja za rast u srednjem roku. Sama stabilizacija i smanjenje javnog duga imat će trostruko uporište: 1) fiskalna konsolidacija temeljena na smanjenju proračunskog manjka i njegovog dovođenja na održivu razinu; 2) aktivacija državne imovine koja može izravno doprinijeti smanjenju javnog duga; 3) poticanje ekonomskog oporavka. Posebna pozornost posvetit će se potrebi prilagodbe ekonomskih politika u svrhu poštivanja načela fiskalne konsolidacije koja neće narušiti temelje za gospodarski rast.

Fiskalna konsolidacija također predstavlja jednu od obveza RH u okviru rješavanja prekomjernog proračunskog manjka. Naime, Vijeće ministara EU je na prijedlog Europske komisije (EK) u siječnju 2014. godine donijelo Preporuke kojima se od RH traži rješavanje prekomjernog proračunskog manjka i to tako da do kraja 2016. godine smanji svoj proračunski manjak ispod 3% BDP-a te dug opće države dovede na putanju smanjenja ispod 60% BDP-a dvije godine kasnije. RH je obvezna redovito izvještavati EK o napretku u ispunjavanju spomenutih Preporuka. U tom smislu, najnovije tj. zimske projekcije EK pokazuju negativno odstupanje u odnosu na postavljene ciljeve. Međutim, Vlada RH je predana provođenju napora u svrhu ostvarenja obvezujućih Preporuka Vijeća EU. Fiskalno izvješće dostavljeno Eurostatu krajem ožujka ove godine ukazuje na snažni pozitivni iskorak u smislu smanjenja proračunskog manjka na razinu od 3,2% BDP-a u 2015. godini, što premašuje Preporuku EK od 3,5% BDP-a, odnosno predviđanja EK u zimskim projekcijama od 4,2% BDP-a.

Kako bi ispunila Preporuke, mjere fiskalne politike RH bit će usmjerene na daljnju fiskalnu konsolidaciju u nadolazećem srednjoročnom razdoblju kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna. U tu svrhu, Vlada RH će poduzeti daljnje napore u prilagodbi okvira fiskalnog upravljanja te njegovom usklađivanju s odredbama i praksom EU zakonodavstva. Tako će biti nastavljene aktivnosti na izmjenama Zakona o fiskalnoj odgovornosti, uključujući jačanje numeričkih fiskalnih pravila, jačanje neovisnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku i srednjoročnog proračunskog planiranja kao i strateškog upravljanja javnim dugom, a sve u dijalogu s EK.

Nastavak konsolidacijskih napora u srednjoročnom razdoblju na prihodnoj strani proračuna bit će usmjeren na sveobuhvatnu analizu poreznog sustava i odgovarajućem prijedlogu novih zakonskih rješenja u svrhu uspostave stabilnog, održivog, jednostavnog i konkurentnog poreznog sustava; jačanju učinkovitosti poreznog nadzora i daljnjem unaprjeđenju rada Porezne uprave. Između ostalog, tako će se nastaviti i s procesom primjene fiskalizacije u prometu gotovinom, s reorganizacijom Porezne uprave sukladno rezultatima praćenja učinkovitosti rada. Nadalje, ojačana je i razmjena podataka o dohotku i ostalim primicima građana s drugim institucijama temeljem obrasca Izvješća o primicima, porezu na dohodak i prirezu te doprinosima za obvezna osiguranja (JOPPD obrazac). U svrhu poboljšanja učinkovitosti rada Porezne uprave unaprjeđuje se sustav analize rizika te je uveden institut porezne nagodbe s ciljem skraćivanja postupka poreznog nadzora i brže naplate novoutvrđenih obveza. Uvođenjem poreznog ugovora olakšava se poreznim

obveznicima podmirenje poreznih obveza dok je u svrhu učinkovitog upravlja poreznim dugom razvijena platforma eOvrhe. Na kraju, valja spomenuti i nastavak napora s ciljem ukidanja odnosno smanjenja neporeznih davanja.

Na rashodnoj strani proračuna pozornost je usmjerena na smanjenje proračunskog manjka, no korištenjem takvih mjera koje ne djeluju negativno na rast, uz istodobno zadržavanje socijalne zaštite građana i sve naglašeniju usmjerenost na korištenje fondova EU. Proračunom za 2016. godinu predviđene su strukturne uštede na većini kategorija rashoda. Među prioritetima javne potrošnje bit će ulaganja u vodnu, prometnu i energetska infrastrukturu. U uvjetima visoke nezaposlenosti, posebice mladih, pozornost se posvećuje provođenju aktivnih mjera na tržištu rada. Nastavit će se i reforma sustava zdravstva, pravosuđa, socijalne skrbi i obrazovanja, a u svrhu jačanja njihove učinkovitosti i održivosti.

Svi navedeni ciljevi i predviđena kretanja fiskalne politike su određeni i ovise o provedbi ključnih strukturnih reformi u nadolazećem razdoblju, a koje su detaljno opisane u Nacionalnom programu reformi.

3.2. Izvršavanje proračuna u 2015. godini

Tijekom 2015. godine Vlada RH je nastavila s provedbom fiskalne konsolidacije u skladu s Preporukama Vijeća EU u okviru EDP procedure. Naime, preporučeni strukturni napor iznosio je 1% BDP-a, a u travnju 2015. godine RH je u okviru Programa konvergencije planirala poduzeti strukturni napor od 1,5% BDP-a. Međutim, prema konačnim podacima za 2015. godinu premašen je planirani cilj te su provedene strukturne mjere iznosile 1,6% BDP-a. Pritom je manjak opće države iznosio 3,2% BDP-a, što je znatno niže od preporučenog manjka u iznosu od 3,5% BDP-a, odnosno zabilježenog manjka od 5,5% BDP-a u 2014. godini.

U skladu s navedenim, ukupni prihodi proračuna opće države izvršeni su na razini od 43,7% BDP-a. Izvršenje prihoda bilo je značajno bolje od planiranog prvenstveno zbog povoljnijih gospodarskih kretanja. Pritom su prihodi od poreza na dodanu vrijednost, poreza na dobit, posebnih poreza i trošarina zabilježili veće ostvarenje dok su najznačajnije smanjenje imali prihodi od pomoći prije svega zbog slabije dinamike povlačenja sredstava iz fondova EU.

Vezano uz strukturne mjere na prihodnoj strani proračuna, izmjenama Zakona o igrama na sreću s primjenom od 1. siječnja 2015. godine uvedeno je oporezivanje svih dobitaka neovisno o njihovoj visini. Osiguranicima čija su mirovinska prava bila uređena posebnim propisima omogućeno je prebacivanje sredstava iz drugog u prvi mirovinski stup. Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak od 1. siječnja 2015. godine uvedeno je oporezivanje kamata na štednju po stopi od 12%. Također, povećan je i osobni odbitak za pojedine kategorije obveznika te su promijenjeni porezni razredi za primjenu poreznih stopa od 25% i 40%. Iako je cilj ove mjere bio rasterećenje rada i poticanje osobne potrošnje, ona je istovremeno smanjila i prihode jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice) po ovoj osnovi. Stoga je Vlada RH izmijenila

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kako bi djelomično kompenzirala navedeno smanjenje prihoda. Osim toga, pojedine lokalne jedinice su uvele odnosno povećale stopu prireza na porez na dohodak pa je negativni neto učinak izmjena u sustavu poreza na dohodak bio manji od prvotno očekivanog. Povećanje doprinosa za zdravstveno osiguranje sa 13% na 15% iz svibnja 2014. imalo je svoj međugodišnji učinak i u prva četiri mjeseca 2015. godine. Trošarine na olovni benzin, bezolovni benzin i na plinsko ulje za pogon povećane su za 20 lipa/litra. Isto tako, povećane su i trošarine na duhan i duhanske prerađevine u cilju provedbe postupnog usklađivanja sa zakonskim odredbama EU. Sve navedene prihodne strukturne mjere rezultirale su fiskalnim učinkom od 0,2% BDP-a u 2015. godini.

Ukupni rashodi proračuna opće države u 2015. godini izvršeni su na razini od 46,9% BDP-a, pri čemu su postignute značajne strukturne uštede na svim kategorijama rashoda. Iako je bilo potrebno osigurati sredstva za isplatu jubilarnih nagrada javnim službenicima na temelju Odluke Vlade RH iz lipnja 2015., poduzeti su dodatni napor u svrhu ušteda u kategoriji naknada zaposlenima. Tako se i dalje nisu isplaćivale povećane plaće po osnovi godina radnog staža u visini 4%, 8% i 10%. Nastavilo se i s uskratom isplata božićnica i regresa te je provedena i dodatna mjera daljnjeg snižavanja osnovice plaća državnih dužnosnika za još 8%. Na kategoriji intermedijarne potrošnje postignute su uštede prvenstveno na rashodima za usluge, ponajviše intelektualnim i osobnim uslugama te režijskim troškovima kao i ostalim materijalnim troškovima poslovanja proračunskih korisnika. Kod subvencija najveće uštede odnose se na sektor poljoprivrede, aktivnu politiku zapošljavanja te ukidanje subvencija Hrvatskoj banci za obnovu i razvoj. Manje uštede ostvarene su i u području znanosti i obrazovanja te turizma. Na socijalnim naknadama i socijalnim transferima uštede obuhvaćaju smanjena izdvajanja za subvencije i državna jamstva za stambene kredite, smanjenje povlaštenih mirovina većih od 5.000 kuna kao i jednokratne pomoći obiteljima branitelja te konsolidaciju sustava socijalnih naknada kroz Zajamčenu minimalnu naknadu. Unutar ostalih tekućih i kapitalnih transfera planirana trajna ušteda ostvarena je na rashodima jamstvenog fonda za industriju i inovacije, zatim u poticanju stambene štednje, u stambenom zbrinjavanju, na projektu poduzetničkog impulsa, potporama za inovacije, u sektoru turizma te željeznica. Strukturne uštede postignute su i na rashodima za bruto investicije u kapital, prvenstveno u sustavu zdravstva. Provedene strukturne mjere na svim navedenim kategorijama rashoda rezultirale su ukupnim fiskalnim učinkom od 0,4% BDP-a.

Strukturno uštede kod izvanproračunskih korisnika i trgovačkih društava u vlasništvu RH u 2015. godini izvršene su u iznosu od 0,5% BDP-a. Uštede su prvenstveno ostvarene u vodnom sektoru, zdravstvenom sustavu te kod Hrvatskih autocesta i HŽ Infrastrukture (HŽI). K tome uštede temeljem smanjenja broja agencija, zavoda i fondova nisu se ostvarile sukladno planu.

Lokalne jedinice poduzele su niz strukturnih mjera u svrhu povećanja prihoda te smanjenja rashoda, a kako bi se izbjeglo daljnje produbljivanje fiskalnih neravnoteža te očuvala fiskalna stabilnost. Na prihodnoj strani pojedine lokalne jedinice povećale su prireze čime ostvaruju manji negativan učinak smanjenja poreza na dohodak. Također, ostvarile su bolje prihode od komunalnih naknada te poreza na imovinu. Pojačani su i napor u svrhu bolje naplate prihoda od kamata te prihoda od zakupa i iznajmljivanja imovine. Nadalje, zabilježeni su i veći prihodi od projekata financiranih sredstvima EU. Rezultat provedenih mjera ukazuje da je gubitak prihoda uslijed zakonskih izmjena manji od prvotno očekivanog. Na rashodnoj strani proračuna postignuta je značajna ušteda na rashodima za bruto

investicije u kapital. Neto učinak strukturnih ušteda lokalnih jedinica iznosi 0,4% BDP-a, što je povoljnije od očekivanog.

3.3. Mjere za rješavanje prekomjernog proračunskog manjka u 2016. godini

Tablica 3.1. Strukturne mjere za smanjenje prekomjernog proračunskog manjka

	OSTVARENJE U 2014.		OSTVARENJE U 2015.		FISKALNI UČINAK U 2016.	
milijuni HRK		% BDP-a		% BDP-a		% BDP-a
PRIHODNE STRUKTURNE MJERE						
1. porez na dobitke od igara na sreću	90	0,03	180	0,05		
2. izmjene u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje temeljem beneficiranog radnog staža	400	0,12	140	0,04		
3. povlačenje prihoda od dobiti trgovačkih društava u državnom vlasništvu	70	0,02			700	0,20
4. povećanje doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13% na 15%	1.600	0,49	800	0,24		
5. reinvestirana dobit					500	0,15
6. uvođenje poreza na kamate na štednju			250	0,07		
7. naknade na telekomunikacijske usluge	160	0,05				
8. povećanje trošarina na energente	350	0,11	450	0,13	150	0,04
9. povećanje trošarina na duhan			110	0,03	70	0,02
10. smanjenje poreza na dohodak			-1.240	-0,37		
UKUPNO PRIHODNE MJERE	2.670	0,8	690	0,2	1.420	0,4
RASHODNE STRUKTURNE MJERE						
1. naknade zaposlenima			173	0,05		
2. intermedijarna potrošnja	1.098	0,3	277	0,08	169	0,05
3. subvencije	1.211	0,4	104	0,03	542	0,16
4. socijalne naknade i socijalni transferi	936	0,3	114	0,03	458	0,13
5. ostali tekući transferi i kapitalni transferi	376	0,1	434	0,13	720	0,21
6. rashodi za bruto investicije u kapital	568	0,2	250	0,07	253	0,07
UKUPNO RASHODNE MJERE	4.188	1,3	1.353	0,4	2.140	0,6
IZVANPRORAČUNSKI KORISNICI I TRGOVAČKA DRUŠTVA U VLASNIŠTVU RH	1.337	0,4	1.771	0,5	100	0,03
JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE			1.399	0,4		0,00
SVEUKUPNA FISKALNA PRILAGODBA	8.196	2,5	5.213	1,6	3.660	1,1
AGENCIJE, ZAVODI, FONDOVI I DRUGE PRAVNE OSOBE S JAVNIM OVLASTIMA			2	0,001	5	0,001
SVEUKUPNA FISKALNA PRILAGODBA	8.196	2,5	5.215	1,6	3.665	1,1

Izvor: Ministarstvo financija

Okvir 1: Preporuke Vijeća EU za rješavanje stanja prekomjernog proračunskog manjka

I. Obvezujuće preporuke

Tablica 3.2. Preporuke Vijeća za korekciju prekomjernog manjka

% BDP-a	2014.	2015.	2016.
Manjak opće države	4,6	3,5	2,7
Promjena strukturnog manjka	-0,5	-0,9	-0,7
Provedba strukturnih mjera	2,3	1,0	1,0

Izvor: Ministarstvo financija

Tablica 3.3. Fiskalne projekcije - Preporuke Vijeća EU u potpunosti usvojene i ugrađene u fiskalne projekcije RH

% BDP-a	2014.	2015.	2016.
Manjak opće države	5,5	3,2	2,6
Promjena strukturnog manjka	0,0	-1,9	-0,3
Provedba strukturnih mjera	2,5	1,6	1,1

Izvor: Ministarstvo financija

II. Dodatne preporuke – neobvezujuće

1) Detaljna analiza rashoda s ciljem racionalizacije plaća, socijalne skrbi i potpora u svrhu oslobađanja fiskalnog prostora za rashode koji doprinose rastu, uključujući sufinanciranje EU projekata

Mjere za ispunjavanje preporuka:

- provedena dubinska analiza rashoda državnog proračuna
- unapređenje primjene sustava Centralnog obračuna plaća (COP) za cjelokupni javni sektor
- mjere za smanjenje i poboljšanje učinkovitosti socijalnih transfera
 - konsolidacija sustava socijalnih naknada
 - uvođenje prihodovnog i imovinskog cenzusa
 - uspostava jedinstvenog centra za naknade u centrima za socijalnu skrb
- trajno ukidanje dijela državnih subvencija u skladu s usvojenim strukturnim mjerama.

2) Jačanje porezne discipline i povećanje učinkovitosti

Mjere za ispunjavanje preporuka:

- sveobuhvatna analiza poreznog sustava i odgovarajući prijedlog novih zakonskih rješenja
- nastavak reorganizacije Porezne uprave
- nastavak provedbe fiskalizacije prometa gotovinom
- provedba JOPPD (jedinstveni obrazac za prikupljanje podataka o isplaćenim primicima) u svrhu stjecanja potpune slike o prihodima i primicima pojedinca.

Okvir 1: Preporuke Vijeća EU za rješavanje stanja prekomjernog proračunskog manjka

3) Unaprjeđenje institucionalnog okvira javnih financija, uključujući jačanje višegodišnjeg proračunskog planiranja, jačanje uloge i neovisnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku i osiguravanje usklađenosti s fiskalnim pravilima

Mjere za ispunjavanje preporuka:

- u tijeku izrada izmjena i dopuna Prijedloga Zakona o fiskalnoj odgovornosti
 - fiskalna pravila u skladu s pravnim okvirom EU
 - jačanje neovisnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku
- izrada Izmjena i dopuna Zakona o proračunu
 - povezivanje strateškog planiranja i Nacionalnog programa reformi
 - uvođenje mehanizma prilagodbe za fiskalno pravilo manjka
 - jačanje srednjoročnog proračunskog planiranja
 - *ex-post* evaluacija učinaka proračunskih programa, aktivnosti i projekata
- jačanje odgovornosti u odnosu na preporuke Državnog ureda za reviziju
 - usvajanje izmjena i dopuna Zakona o državnom uredu za reviziju
- poboljšanje upravljanja javnim dugom
 - izrada Strategije za upravljanje javnim dugom
 - jačanje institucionalnih kapaciteta organizacijske jedinice za upravljanje javnim dugom unutar Državne riznice
- kontinuirano unaprjeđenje fiskalne statistike.

Strukturne mjere na prihodnoj strani proračuna

Povlačenje prihoda od dobiti trgovačkih društava u državnom vlasništvu

Zakonom o izvršavanju državnog proračuna RH za 2016. godinu utvrđena je mogućnost dodatne mjere u svrhu umanjenja prekomjernog proračunskog manjka. Ova mjera odnosi se na trgovačka društva od strateškog i posebnog interesa za RH koja se obvezuju na uplatu dijela dobiti odnosno viška prihoda nad rashodima u državni proračun. Odluku o uplati donosi Vlada RH na prijedlog Povjerenstva Vlade RH za upravljanje strateškim trgovačkim društvima. U tom smislu, planira se povlačenje dijela ostvarene dobiti iz 2015. godine za gore spomenuta trgovačka društva. Fiskalni učinak navedene mjere procjenjuje se na 0,2% BDP-a u 2016. godini. Uplata dobiti odnosi se isključivo na dobit ostvarenu u prethodnoj kalendarskoj godini pa nije podložna statističkom tretmanu superdividende.

Izmjene u sustavu neoporezivanja reinvestirane dobiti

Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit iz 2014. godine pooštavaju se kriteriji za korištenje porezne olakšice za reinvestiranu dobit. Pritom 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, uz prethodno propisane uvjete (obveza povećanja temeljnog kapitala) koji su se primjenjivali u razdoblju 2012. - 2014., moći će koristiti oni

porezni obveznici koji su tijekom poreznog razdoblja izvršili investicije u dugotrajnu materijalnu i nematerijalnu imovinu, uz uvjet da u razdoblju reinvestiranja i dvije godine kasnije nisu smanjili broj radnih mjesta. Dakle, propisivanjem ova dva nova uvjeta pretpostavlja se da će se broj korisnika porezne olakšice smanjiti te će manje negativno djelovati na proračunske prihode i to za 0,15% BDP-a u 2016. godini.

Trošarine na energente i električnu energiju

Prijedlogom Uredbe o izmjeni Uredbe o visini trošarine na motorne benzine, plinsko ulje i kerozin za pogon, od travnja 2015. godine trošarine na olovni benzin, bezolovni benzin i na plinsko ulje za pogon povećane su za 20 lipa po litri. Od tog povećanja ostvaruje se dodatni fiskalni učinak u 2016. godini od 0,04% BDP-a.

Trošarine na duhan i duhanske prerađevine

Povećanje trošarina na duhan i duhanske prerađevine, provedeno u travnju 2015. ima dodatni fiskalni učinak u 2016. godini koji iznosi oko 0,02% BDP-a. Trošarine na duhan i duhanske prerađevine promijenjene su u cilju postupnog dostizanja minimalne trošarine na cigarete koju zahtijevaju relevantni propisi EU, a uzimajući pri tome u obzir da je RH odobreno prijelazno razdoblje do 31. prosinca 2017. godine za provođenje navedenog.

Strukturne mjere na rashodnoj strani proračuna

Intermedijarna potrošnja

Predviđeni fiskalni učinak strukturnih ušteda na intermedijarnoj potrošnji iznositi će 0,05% BDP-a u 2016. godini. Veći dio mjera odnosi se na smanjenje rashoda za materijal i energiju kao i rashoda za usluge u sustavu poljoprivrede, znanosti, unutarnjih poslova i pravosuđa. Spomenute uštede mahom se temelje na provedbi racionalizacije putem Smjernica za uspostavu standardnih materijalnih troškova kod proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Njima se restriktivnije uređuje korištenje službenih automobila, mobitela, službenih putovanja i reprezentacije, otprema pošte (naglasak na elektroničkoj komunikaciji umjesto papirnatoj), predviđa se smanjenje troška najamnina kao i ostvarenje ušteda zbog objedinjenog vođenja i upravljanja bazama podataka te informacijskom infrastrukturom. Racionalizacijom pravosudnog sustava, uključujući smanjenje broja općinskih i prekršajnih sudova te državnih odvjetništava kao i objedinjavanjem zemljišno-knjižnih odjela općinskih sudova s matičnim sudom, postići će se manji troškovi redovitog poslovanja sudova.

Subvencije

Strukturne uštede na subvencijama projicirane su na razini od 0,16% BDP-a. One se prvenstveno odnose na sektore poljoprivrede, prometa, poštanskih usluga, tržišta rada, gospodarstva, poduzetništva te turizma. Najveće uštede u sektoru poljoprivrede proizlaze iz zatvaranja određenih aktivnosti: mjere intervencije na tržištu poljoprivredno prehrambenih proizvoda, ekološka poljoprivredna proizvodnja koja će se od 2016. godine financirati kroz Program ruralnog razvoja te teži uvjeti gospodarenja u poljoprivredi i očuvanje izvornih i zaštićenih pasmina. Također, predviđeno je i daljnje smanjenje nacionalnih sredstava za izravna plaćanja poljoprivrednicima budući da će se

ista intenzivnije financirati iz EU fondova. U području prometne infrastrukture najznačajnije smanjenje troškova predviđeno je kod poticaja za željeznički putnički prijevoz i to zbog poslovnog restrukturiranja, racionalizacije željezničkih putničkih linija, zbrinjavanja viška zaposlenih, potpune implementacije sustava prodaje i rezervacije karata te sustava za upravljanje voznim parkom i pratećim resursima. S obzirom na smanjenje cijena goriva temeljem kojih se isplaćuju potpore brodarima planiraju se i uštede u njihovom subvencioniranju. Naime, kako je tijekom 2015. brodarima preplaćen iznos ove potpore zbog spomenutog pada cijena goriva do kojeg je došlo u međuvremenu, očekuje se da će brodari izvršiti povrat prekomjerno isplaćene potpore u državni proračun odnosno ugovorena potpora za 2016. umanjit će im se za iznos prekomjerno isplaćene potpore u 2015. godini. Nadalje, predviđeno je i smanjenje subvencionirane naknade za obavljanje univerzalne poštanske usluge zbog smanjenja ukupnih rashoda u poslovanju HP-Hrvatske pošte d.d. temeljem kojih se ista izračunava. Mjere aktivne politike zapošljavanja koje se financiraju iz domaćih izvora umanjuju se u ovoj godini jer će se iste financirati iz sredstava Europskog socijalnog fonda. Međutim, očekuje se da ukupan broj korisnika uključenih u mjere aktivne politike zapošljavanja u narednom razdoblju neće značajnije odstupati od izvršenja ranijih godina, posebice jer se u provedbu i financiranje ovih mjera uključuje i korištenje sredstava EU. U sektoru gospodarstva planirano je smanjenje rashoda za implementaciju industrijske strategije s obzirom da to nisu ugovorene obveze već se svake godine raspisuje novi natječaj za dodjelu sredstava. Vezano uz poduzetništvo, ukida se aktivnost mladi u poduzetništvu i poduzetnici početnici dok se uštede nacionalnih sredstava ostvaruju i kod financiranja poduzetničkog impulsa koji će se u većem dijelu financirati iz europskih strukturnih fondova. K tome, planirano je i trajno smanjenje iznosa sredstava za financijsku potporu izdavanja znanstvenih knjiga i visokoškolskih udžbenika. Uštede se ostvaruju i u subvencioniranju kreditnih programa u turizmu i to zbog zatvaranja 40-ak kredita u 2015. godini kao i zbog određenog broja kredita koji su u fazi druge polovine roka otplate kada se prema uvjetima Programa postotak subvencija umanjuje. Nadalje, ukupna kamatna stopa u kreditima vezana je uz godišnji promjenjivi EURIBOR koji je trenutno izrazito nizak pa su umanjene i subvencije.

Socijalne naknade i socijalni transferi

Socijalne naknade, čije strukturne uštede iznose 0,13% BDP-a obuhvaćaju uštede vezane uz sanaciju šteta od poplava, tržište rada, socijalnu zaštitu, srednje i visoko obrazovanje te stambeno zbrinjavanje. U 2016. godini ne predviđaju se sredstva za saniranje šteta od poplava s obzirom da su u protekloj godini izvršene sve obveze po ovoj osnovi. U sektoru tržišta rada sukladno projekcijama Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ), uz pretpostavku gospodarskog rasta i očekivanog zaustavljanja negativnih trendova, očekuje se smanjenje broja korisnika naknada nezaposlenima, što utječe i na manji iznos planiranih sredstava za ovu namjenu. Također, ovdje valja spomenuti i uštede na području aktivne politike zapošljavanja jer će se iste intenzivnije financirati iz europskih strukturnih fondova, kao što je i ranije spomenuto. Smanjenje rashoda u sektoru socijalne zaštite prvenstveno proizlazi iz konsolidacije sustava socijalnih naknada u okviru zajamčene minimalne naknade koja trenutno objedinjuje četiri naknade sa socijalnom komponentom, a predviđeno je i daljnje širenje njenog obuhvata. U tom smislu planiraju se i dodatne aktivnosti u primjeni aplikacije SocSkrb koja bi bila umrežena sa svim institucijama kod kojih se evidentira imovina i prihodi građana RH te bolja povezanost s podružnicama HZZ-a. Kroz zajamčenu minimalnu naknadu definiran je i imovinski i dohodovni cenzus kao jedan od uvjeta za priznanje prava, čime se postiže najbolje usmjeravanje naknade na najsiriromašnije građane. Planira se i olakšavanje administrativne obrade

socijalnih naknada kroz uvođenje jedinstvenog administrativnog mjesta (jedinstveni centar za naknade) pri centrima za socijalnu skrb. Sve navedeno trebalo bi rezultirati smanjenjem rashoda za ovu namjenu. Predviđaju se uštede i u doplatku za pomoć i njegu zbog njegove daljnje racionalizacije te zbog pada broja korisnika. Uštede se bilježe i kod naknada za ugroženog kupca energenata budući da se od početka godine financiraju iz namjenskih prihoda koje opskrbljivač električne energije uplaćuje u državni proračun. U sustavu znanosti, prilikom sljedećih izmjena i dopuna Zakona o doprinosima, predlaže se značajno smanjiti stopu doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje učenika i studenata na praktičnoj nastavi i stručnoj praksi zbog velike disproporcije u visini plaćenih doprinosa i stvarno ostvarenih prava koja iz njih proizlaze. Stoga se predviđaju značajno smanjeni rashodi po ovoj osnovi. Na području stambenog zbrinjavanja planiraju se trajne uštede vezano uz povrat kupoprodajne cijene stambenih jedinica hrvatskim braniteljima i članovima obitelji stradalih hrvatskih branitelja²⁹ budući da je ovaj projekt uspješno završen. Temeljem Zakona o subvencioniranju i državnom jamstvu stambenih kredita, Agencija za posredovanje nekretninama subvencionira dio kamata u prve četiri godine korištenja stambenih kredita. Subvencije su odobravane u 2011. i 2012. godini. U 2015. izvršena je smanjena isplata preostalih rata za subvencije odobrene u 2012. te stoga u 2016. godini na dalje nema obveza po ovoj osnovi.

Ostali tekući transferi i kapitalni transferi

Unutar ostalih tekućih i kapitalnih transfera planirane su strukturne uštede u iznosu od 0,21% BDP-a i to u područjima gospodarstva, poljoprivrede, pomorstva, regionalnog razvoja, graditeljstva, znanosti te turizma. Trajne uštede ostvaruju se na rashodima vezanim uz energetske učinkovitost i infrastrukturu. Naime, tijekom 2015. sredstva za ovu namjenu dodjeljivana su putem javnog natječaja te stoga ne postoji obveza plaćanja u ovoj godini. Isto tako, nije predviđena ni potpora klasterima jer će se projekti ovakve tematike financirati iz Europskog fonda za regionalni razvoj dok će im se tehnička podrška pružiti putem dva strateška projekta: „Podrška inicijativama klastera konkurentnosti“ te „Podrška u uspostavi inovacijske mreže za industriju i tematskih inovacijskih platformi“. Značajno se smanjuju i sredstva za poduzetnički impuls jer će se financirati iz europskih strukturnih fondova te se istovremeno ukidaju i potpore inovacijskom procesu. U sektoru poljoprivrede također se bilježe značajne uštede zbog završetka projekata vezanih uz navodnjavanje Biđ-Bosutsko polje te Valtura-Bakranjša kao i projekti konjogojstva, zaštite bilja te investicijske potpore u poljoprivredi i ribarstvu. Isto tako, uštede su predviđene i kod projekta zaštite Jadrana od onečišćenja. U sustavu znanosti planirano je smanjenje rashoda za javni međumjesni prijevoz srednjoškolaca slijedom uvođenja imovinskog cenzusa od početka sljedeće školske godine. Također, nije predviđeno daljnje financiranje projekata javno-privatnog partnerstva u školstvu u Varaždinu i Koprivnici. Uštede proizlaze i iz činjenice da je sanacija Studentskog centra uspješno završena dok su pojedini projekti u sportu i znanosti ukinuti odnosno prebačeni na druge izvore financiranja. Projekti u regionalnom razvoju također bilježe smanjenje predviđenih rashoda iz državnog proračuna budući da će se održivi razvoj lokalne zajednice intenzivnije financirati kroz EU Program ruralnog razvoja. Nadalje, usred usporene dinamike provedbe projekata integralnog razvoja lokalne zajednice tijekom 2015., u ovoj godini se planira smanjene rashoda po ovoj osnovi, a nakon toga se ovi projekti više ne

²⁹ Temeljem Uredbe o načinu povrata kupoprodajne cijene bez kamata hrvatskim braniteljima i članovima obitelji smrtno stradalog, zatočenog ili umrlog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, Narodne novine, broj 137/2014.

planiraju financirati. Uštede u području unapređenja stanovanja i komunalnih djelatnosti koji pridonose većoj kvaliteti života lokalnog stanovništva prvenstveno proizlaze iz preusmjeravanja financiranja na izvor naknada za legalizaciju, a koji ne utječe na manjak proračuna. U proračunu za 2016. nisu predviđena sredstva po osnovi dugovanja temeljem odredbi Ugovora o gospodarskim pitanjima i Sporazuma o načinu izvršavanja određenih financijskih obveza RH prema Katoličkoj crkvi iz razdoblja 2000. - 2003. jer su ove obveze u cijelosti podmirene u razdoblju 2013. - 2015. Smanjeni rashodi planiraju se i u području promicanja hrvatske kulturne djelatnosti i suradnje. Također, potrebno je spomenuti i uštede na održavanju željezničke infrastrukture i regulacije prometa zbog planiranog restrukturiranja društva HŽ Infrastruktura d.o.o. koje će pridonijeti njegovoj učinkovitosti te preusmjeravanje sredstava za održavanje željezničke infrastrukture na financiranje iz EU projekata. Smanjuju se i planirani rashodi državnog proračuna za modernizaciju željezničkih vozila jer će se planirana nabava novih vlakova financirati vlastitim sredstvima društva HŽ Putnički prijevoz d.o.o. Vezano uz potpore lučkim upravama glavnina ušteda proizlazi iz smanjenih potpora Lučkoj upravi Rijeka budući da će se dio predviđenih aktivnosti rekonstrukcije financirati iz donacije CEF-a (*Connecting Europe Facility*). K tome valja dodati kako je predviđena i smanjena potpora Lučkoj upravi Ploče za realizaciju Projekta integracije trgovine i transporta jer se isti privodi kraju. Predviđeno je i daljnje smanjenje rashoda za turističku promidžbu RH posebice vezano uz *off-line* oglašavanje koje će se financirati boravišnim pristojbama i turističkim članarinama Hrvatske turističke zajednice.

Rashodi za bruto investicije u kapital

Planirane strukturne uštede na kapitalnim investicijama iznose 0,07% BDP-a. Očekuje se smanjivanje rashoda za projekte u obrani, zdravstvu, znanosti i pravosuđu. Najznačajnije smanjenje u sektoru obrane proizlazi iz niže planiranih rashoda za infrastrukturne projekte kao i odgađanja određenih projekata opremanja i modernizacije. U sustavu zdravstva planirano je daljnje smanjenje rashoda vezano uz obnovu zdravstvene infrastrukture kao i preusmjeravanje na značajno veće financiranje iz EU fondova. Također, provedbom postupka objedinjene javne nabave odnosno nabave istovrsne medicinske opreme za više korisnika zdravstvenih ustanova ostvarit će se racionalizacija kapitalnih ulaganja u pogledu nabave medicinske opreme (zanavljanje opreme). U sustavu pravosuđa planirano je smanjenje nacionalnog financiranja projekata koji se usmjeravaju na korištenje EU sredstava, a koji imaju za cilj unaprjeđenje i uspostavu pravosudnog informacijskog sustava. Namjera je nabava informatičke opreme kojom će uspostaviti jedinstveni sustav zemljišno-knjižnih podataka te dostupnost informacijskih servisa za građanstvo i poslovne subjekte. Slični trendovi preusmjeravanja na financiranje projekata iz EU fondova prisutni su i u sektoru znanosti.

Izvanproračunski korisnici i trgovačka društva u vlasništvu RH

Strukturno smanjenje manjka izvanproračunskih korisnika od 0,03% BDP-a u 2016. godini u potpunosti se odnosi na uštede koje će ostvariti Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO). Od 1. lipnja 2016. godine planira se povećanje cijene dopunskog zdravstvenog osiguranja sa 70 kuna na 89 kuna. Također, planira se povećati i najviši iznos sudjelovanja u troškovima zdravstvene zaštite s 2.000 kuna na 3.000 kuna za one koji nemaju dopunsko zdravstveno osiguranje kao i uvođenje novog tipa osiguranja za nestandardne zdravstvene usluge tzv. dodatno zdravstveno osiguranje. Planira se i

reforma hitne medicine u smislu reorganizacije objedinjenog hitnog bolničkog prijema i izvanbolničke hitne medicine kao i uključivanje primarne zdravstvene zaštite u svrhu rasterećivanja objedinjenih hitnih prijema. Isto tako, predviđena je i reforma primarne zdravstvene zaštite i organizacija palijativne skrbi kao i reforma bolničkog sustava s ciljem povećanja učinkovitosti i kvalitete usluga. Valja još spomenuti i predviđenu racionalizaciju i reorganizaciju nezdravstvenih usluga u bolnicama te racionalizaciju rashoda u zdravstvenom sustavu putem objedinjene javne nabave, strože kontrole propisivanja lijekova te informatizacije sustava.

Agencije, zavodi, fondovi i druge pravne osobe s javnim ovlastima

U svrhu daljnje racionalizacije sustava pravnih osoba s javnim ovlastima, tijekom 2016. godine planira se prestanak rada zaklade Hrvatska kuća kao i pripajanje Fonda za naknadu oduzete imovine Ministarstvu financija. Također, valja napomenuti kako je u travnju ove godine izrađen i Akcijski plan za modernizaciju sustava javne uprave u okviru kojeg je definiran plan daljnje racionalizacije agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima. Temeljem spomenutog Akcijskog plana pripremljen je i Provedbeni plan racionalizacije. U tu svrhu u posljednjem tromjesečju ove godine provest će se i nužna izmjena zakonskih propisa koji će omogućiti racionalizaciju dodatnih pravnih osoba agencijskog tipa, a koji bi trebali stupiti na snagu početkom 2017. godine. Sveukupni fiskalni učinak ovih mjera procjenjuje se u 2016. na 0,001% BDP-a dok je preostali učinak predviđen u 2017. godini.

3.4. Proračun opće države u 2016. godini

Prihodi konsolidirane opće države

Projekcija prihoda državnog proračuna u razdoblju 2016. – 2018. temelji se na očekivanom oporavku gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir promjene poreznih politika koje su već usvojene, ali će dodatne učinke imati i u 2016. godini. Uz navedeno, u projekcije su uključene i mjere koje je u svrhu provođenja postupka prekomjernog proračunskog manjka usvojila Vlada RH, a imaju utjecaj u narednom razdoblju. Valja istaknuti kako su porezni prihodi i doprinosi projicirani konzervativnije u odnosu na osnovne makroekonomske pretpostavke iz proračuna. Međutim, ukoliko se materijaliziraju određeni makroekonomski rizici opisani u ovom dokumentu, to se ne bi trebalo negativno odraziti na ukupnu razinu poreznih prihoda i doprinosa, što pokazuju i ostvarenja pojedinih kategorija prihoda u prvom tromjesečju ove godine.

U 2016. godini ukupni prihodi proračuna konsolidirane opće države planirani su na razini od 44,1% BDP-a. Pritom najznačajniji prihod proračuna čini prihod od poreza na dodanu vrijednost koji je planiran u iznosu od 12,9% BDP-a, a projiciran je na temelju očekivanog kretanja nominalne osobne potrošnje. U nadolazećem srednjoročnom razdoblju, Ministarstvo financija će i dalje raditi na poboljšanju naplate poreza, sprječavanju utaje poreza te postupnom rješavanju poreznih dugovanja. Prihodi od carina i carinskih pristojbi projicirani su u iznosu od 0,1% BDP-a.

U kategoriju poreza na proizvode, osim PDV-a i carina uključeni su i očekivani prihodi od poreza na dobitke od igara na sreću te prihodi od posebnih poreza i trošarina. Prihodi od posebnih poreza i trošarina iznositi će 4,1% BDP-a. Ovaj prihod projiciran je na temelju očekivanog kretanja potrošnje trošarinskih proizvoda. Pritom su uzeti u obzir cjelogodišnji učinci izmjena propisa u trošarinskom sustavu odnosno kod trošarina na energente i električnu energiju i trošarina na duhan, koje su provedene u 2015. godini, a u cilju povećanja proračunskih prihoda u svrhu provođenja postupka prekomjernog proračunskog manjka. Sveukupni fiskalni učinak navedenih izmjena iznosi 0,06% BDP-a.

U strukturi ukupnih prihoda valja izdvojiti i prihode od imovine koji u 2016. godini iznose 1,2% BDP-a. Naime, prihodi od imovine, uz stalne prihode uključuju i povećanja prihoda po osnovi vlasništva koje RH ima u određenim trgovačkim društvima.

Procijenjeni prihodi od poreza na dohodak bilježit će razinu od 3,5% BDP-a, dok se prihodi od poreza na dobit očekuju na razini od 1,7% BDP-a. Prihod od poreza na dohodak planiran je na temelju očekivanog kretanja na tržištu rada te uključuje izmjene u sustavu poreza na dohodak koje su stupile na snagu tijekom 2015. i početkom 2016. godine. Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak koji je stupio na snagu 2015., a čiji su učinci vidljivi i po godišnjem obračunu za 2015., odnosno s primjenom u 2016. godini, 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. Ujedno, dolazi do promjene poreznih razreda za primjenu poreznih stopa od 25% i 40%. Od 2016. godine uvodi se oporezivanje kapitalnih dobitaka od financijske imovine. Pod tim se podrazumijeva oporezivanje dohotka ostvarenog prodajom vrijednosnih papira te udjela u trgovačkim društvima u razdoblju od tri 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 RH 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.

Prihod od poreza na dobit u tekućoj godini plaća se na temelju poslovanja poduzetnika prethodne godine. Plan kretanja prihoda od poreza na dobit rađen je temeljem procjene poslovanja poduzeća i banaka prethodne godine, a uzimajući u obzir zakonske izmjene koje su tada stupile na snagu, a učinak na proračunske prihode imaju od 2016. nakon predaje godišnjih poreznih prijava za 2015. godinu. Navedenim 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, što je detaljnije opisano u odjeljku o strukturnim mjerama. Također, u procjenu prihoda od poreza na dobit za 2016. godinu uključen je učinak smanjenja dobiti banaka zbog konverzije kredita u švicarskim francima. Povećanje prihoda od poreza na dobit zbog drugačijeg definiranja reinvestirane dobiti procjenjuje se na 0,15%BDP-a, a u sličnom iznosu procjenjuje se i njihovo smanjenje zbog smanjenja dobiti banaka.

Drugu najznačajniju skupinu prihoda proračuna opće države čine socijalni doprinosi, koji su planirani na razini od 11,8% BDP-a. Njihova dinamika bit će određena kretanjima na tržištu rada. Osim toga, valja napomenuti kako smanjenje prihoda u ovoj kategoriji proizlazi iz činjenice da su u prethodne dvije godine prebačena sredstva iz II. mirovinskog stupa u I. mirovinski stup za osiguranike s

beneficiranim radnim stažem kojima se mirovina računa kao da su bili osigurani samo u I. mirovinskom stupu.

U kategorije ostalih tekućih transfera i kapitalnih transfera, koji su planirani na razini od 6% BDP-a, ubrajaju se i prihodi od pomoći institucija i tijela EU, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz EU fondova.

Rashodi konsolidirane opće države

Ukupni rashodi proračuna konsolidirane opće države planirani su u 2016. godini na razini od 46,8% BDP-a.

Naknade zaposlenima u javnim i državnim službama u 2016. godini bilježe razinu od 11,2% BDP-a. Planirani iznos ovih rashoda je u najvećoj mjeri određen kretanjem broja državnih i javnih službenika i namještenika. U ovoj godini se planira povećanje rashoda za zaposlene financiranih iz EU sredstava jer će proračunski korisnici koji sudjeluju u sustavu upravljanja i kontrole korištenja EU fondova u razdoblju 2014. – 2020. iz EU sredstava (kroz prioritet Tehničke pomoći u pojedinom Operativnom programu) sufinancirati plaće djelatnicima koji rade na tim poslovima. U 2016. godini nije predviđena isplata regresa i božićnica zaposlenima u državnoj i javnoj službi. Također, na snazi je i daljnje ograničavanje novog zapošljavanja odnosno dozvoljava se zapošljavanje na radna mjesta koja ostanu upražnjena i to primjenom klauzule 2 za 1, što znači da je moguće zaposliti jednog novog zaposlenika samo ukoliko dva zaposlenika prekinu radni odnos. Nastavlja se i s daljnjom provedbom COP-a.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju planirani su na razini od 7,8% BDP-a, uzimajući u obzir strukturne uštede na rashodima za materijal i energiju te rashodima za usluge. Početkom godine izrađene su Smjernice za uspostavu standardnih materijalnih troškova kod proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, a koje su uzete u obzir prilikom izrade proračuna za ovu godinu.

Rashodi za subvencije bilježe razinu od 1,6% BDP-a pri čemu najveći do čine strukturne uštede u sektoru poljoprivrede, gospodarstva, poduzetništva, prometa te tržišta rada. Obveze po osnovi restrukturiranja brodogradnje uključuju dodatke Ugovoru o prodaji i prijenosu dionica brodogradilišta te po osnovi ugovora o faktoringu iz protekle dvije godine te neispunjenih obveza iz 2013. i 2015. godine.

Rashodi za dohodak od vlasništva bilježe udio od 3,5% BDP-a. Ova kategorija rashoda najvećim dijelom određena je kretanjem rashoda za kamate u skladu s potrebama za financiranjem koje se predviđaju u 2016. godini.

Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda proračuna opće države i bilježe razinu od 16,2% BDP-a. Ove rashode u najvećoj mjeri određuje kretanje rashoda za mirovine, rashoda za zdravstvo, porodiljnih naknada, naknada za socijalnu skrb, dječjeg doplatka te naknada za nezaposlene. U 2016. godini rashodi za mirovine planirani su na razini od 10,7% BDP-a, što uključuje povećana izdvajanja koja su rezultat usklađivanja mirovina te očekivanog rasta broja korisnika kako u 2015. tako i u 2016. godini. Rashodi za zdravstvo dio su financijskog plana HZZO-a

temeljem njegovog izlaska iz sustava Državne riznice, a bilježe razinu od 6,1% BDP-a. Porodiljne naknade planirane su na razini od 0,6% BDP-a te uključuju i planirana sredstva za novu mjeru populacijske politike oko 7.600 kuna za novorođeno dijete. Naknade za socijalnu skrb koje uključuju zajamčenu minimalnu naknadu planirane su na razini od 0,6% BDP-a, dječji doplati na razini od 0,5% BDP-a te naknade za nezaposlene na razini od 0,4% BDP-a.

Ostali rashodi, koji se većinom odnose na tekuće i kapitalne transfere, planirani su na razini od 1,9% BDP-a u 2016. godini. U ovoj kategoriji planirane su prethodno opisane strukturne uštede koje se većinom odnose na projekte u gospodarstvu, poljoprivredi, regionalnom razvoju, graditeljstvu, znanosti, tržištu rada, poduzetništvu, kulturi, prometu te turizmu od oko 0,2% BDP-a. Pored toga, veliki dio ovdje planiranih aktivnosti financira se iz fondova EU. Također, ovi rashodi su velikim dijelom određeni uplatom vlastitog doprinosa RH u proračun EU, a koji iznosi 1% BDP-a. U državnom proračunu, na ovoj kategoriji iskazan je i transfer HZZO-u iznosu od 0,7% BDP-a, a sukladno pravima koje osiguranici ostvaruju temeljem obveznog zdravstvenog osiguranja.

Rashodi za bruto investicije u kapital planirani su na razini od 3,4% BDP-a, pri čemu strukturne uštede iznose 0,07% BDP-a. Najvećim dijelom određeni su aktivnostima vezanim uz kapitalne investicije svih jedinica proračuna opće države i to posebno u vodnom i cestovnom prometu.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

Slijedom planiranih prihoda i rashoda, očekuje se smanjenje manjka proračuna konsolidirane opće države s 3,2% BDP-a u 2015. na 2,6% BDP-a u 2016. godini, promatrano prema metodologiji ESA 2010 i to po statističkom obuhvatu. Pritom će manjak središnje države iznositi 2,5% BDP-a, a manjak 576 lokalnih jedinica 0,1% BDP-a.

3.5. Srednjoročni proračunski okvir (2017. – 2019.)

Prihodi konsolidirane opće države

U razdoblju 2017. – 2019. prihodi proračuna opće države bit će određeni postupnim oporavkom gospodarske aktivnosti i fiskalnim učincima strukturnih mjera koje su provedene u prethodnim godinama. Tako će u 2017. i 2018. zabilježiti razinu od 43,7% BDP-a, a u 2019. godini od 43,1% BDP-a.

Prihodi od poreza na dodanu vrijednost, koji prate očekivani oporavak osobne potrošnje u narednim godinama, kretat će se na prosječnoj razini od 12,8% BDP-a. Carine i carinske pristojbe zadržat će udio od oko 0,1% BDP-a u promatranom razdoblju. Porezi na proizvode, osim PDV-a i carina, najvećim dijelom uključuju posebne poreze i trošarine te prihode od poreza na dobitke od igara na sreću, a u srednjoročnom razdoblju kretat će se od 19,2% BDP-a u 2017. do 18,8% BDP-a u 2019. godini. U srednjoročnom razdoblju prihodi od imovine kretat će se na razini od 1,1% BDP-a u 2017. i 2018. godini do 1,0% BDP-a u 2019. godini. Nadalje, prihodi od poreza na dohodak će u

promatranom razdoblju bilježiti prosječnu razinu od 3,5% BDP-a, a prihodi od poreza na dobit, s uključenim izmjenama u sustavu neoporezivanja reinvestirane dobiti, će zadržati razinu od 1,7% BDP-a.

Udio prihoda od socijalnih doprinosa u razdoblju 2017. - 2019. postizat će razinu od oko 11,6% BDP-a u 2017. godini, 11,4% BDP-a u 2018., do 11,2% BDP-a u 2019. godini. Ostali prihodi u 2017. predviđeni su na razini od 6,1% BDP-a, a u 2018. i 2019. godini na razini od 6,6% BDP-a.

Rashodi konsolidirane opće države

U 2017. rashodi proračuna opće države projicirani su na razini od 45,7% BDP-a, u 2018. na razini od 45,3% BDP-a, a u 2019. godini na razini od 44,2% BDP-a.

Naknade zaposlenima u ukupnim rashodima čine drugu po veličini skupinu rashoda proračuna opće države s prosječnim udjelom od oko 24%. U promatranom razdoblju očekuje se povećanje ovih rashoda uslijed korekcije za minuli rad i očekivanog kretanja razine broja zaposlenih državnih i javnih službenika. Pri tome, bilježe smanjenje udjela u bruto domaćem proizvodu s 11% u 2017. na razinu od 10,5% u 2019. godini. Projekcije ovih rashoda ne predviđaju isplatu materijalnih prava poput božićnice i regresa u promatranom srednjoročnom razdoblju. Rashodi za intermedijarnu potrošnju bilježe smanjenje udjela u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda sa 7,6% u 2017. na 7,4% u 2019. godini pod utjecajem daljnjih mjera racionalizacije ovih rashoda. Rashodi za subvencije u 2017. bit će na razini od 1,5% BDP-a, pri čemu se u naredne dvije godine predviđa smanjenje na 1,2% BDP-a. Važno je napomenuti da se u 2017. predviđa završetak ispunjavanja svih obveza po osnovi subvencija brodogradnji te se stoga u 2018. godini više ne planiraju ovi rashodi. Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su najvećim dijelom određeni kretanjem rashoda za kamate u skladu s troškovima servisiranja javnog duga, bilježit će prosječnu razinu od 3,4% BDP-a u narednom srednjoročnom razdoblju. Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda s prosječnim udjelom od oko 36%. Do kraja 2019. godine bilježe smanjenje svog udjela na razinu od 15,5% BDP-a. To je rezultat očekivanog nastavka provedbe reforme zdravstvenog sustava kao i nastavka racionalizacije socijalnih naknada te njihovog boljeg ciljanja posebice putem uspostave zajamčenog minimalnog standarda, kao ukupne socijalne naknade koju je moguće ostvariti iz državnih i lokalnih izvora. Ostali rashodi, većinom ostali tekući transferi i kapitalni transferi, smanjuju svoj udio u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda s 1,4% u 2017. na 1,2% u 2019. godini. Rashodi za bruto investicije u kapital svih jedinica proračuna opće države kretat će se na razini od 3,8% BDP-a u promatranom srednjoročnom razdoblju.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

U skladu s projiciranim kretanjima prihoda i rashoda proračuna opće države, u 2017. očekuje se manjak od 2,0% BDP-a, u 2018. od 1,6% BDP-a, a u 2019. godini od 1,0% BDP-a. Pritom će u srednjoročnom razdoblju najveći doprinos ukupnom manjku dati središnja država dok će lokalne jedinice imati višak na prosječnoj razini od 0,1% BDP-a.

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

Strukturni saldo predstavlja manjak odnosno višak proračuna opće države koji ne uključuje cikličke ekonomske učinke i jednokratne te privremene mjere koje imaju utjecaj na prihode odnosno rashode proračuna. Izračun ciklički prilagođenog salda temeljen je na metodologiji i izračunima EK za države članice EU te su kao ciklički osjetljive komponente na prihodnoj strani promatrani porez na dohodak, porez na dobit, indirektni porezi, doprinosi za socijalno osiguranje te neporezna davanja, dok su na rashodnoj strani promatrane naknade za nezaposlene. Srednjoročni proračunski cilj (MTO) odnosi se na iznos strukturnog proračunskog salda koji osigurava da kretanje manjka proračuna opće države i javnog duga bude u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

Odbor za ekonomska i financijska pitanja utvrdio je minimalni srednjoročni proračunski cilj za RH od -1,75% BDP-a, kojim bi se osigurala usklađenost s prethodno navedenim odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Međutim, EK potiče RH da postavi srednjoročni proračunski cilj na -1% BDP-a, kako bi se s obzirom na razinu javnog duga osiguralo njegovo održivo kretanje u srednjem roku.

Uzevši u obzir projekcije RH predstavljene u ovom dokumentu, strukturni saldo u 2016. bilježi razinu od -1,5% BDP-a, čime ukupna promjena strukturnog salda u 2015. i 2016. godini iznosi 2,2 postotna boda, što je za 0,6 postotnih bodova više od Preporuka Vijeća EU za 2015. i 2016. Time je ispunjen i ovaj kriterij Vijeća EU za smanjenje prekomjernog proračunskog manjka. Nadalje, na kraju promatranog srednjoročnog razdoblja strukturni saldo iznosi -1,7% BDP-a, čime se osigurava održivo kretanje manjka proračuna opće države i javnog duga.

Ukoliko uzmemo u obzir izračune EK za potencijalni BDP i *output gap* iz Zimskih projekcija, fiskalne projekcije RH ukazuju na snažnije smanjenje strukturnog salda na razinu od -1,1% BDP-a u 2019. godini, čime se RH dodatno približava preporuci EK o srednjoročnom proračunskom cilju od -1% BDP-a, a koji osigurava usklađenost kretanja javnog duga s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu i Preporukama EK.

Tablica 3.4. Kretanje strukturnog salda konsolidirane opće države u razdoblju 2015. - 2019.

	Izvršenje 2015.	Projekcija 2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.
MINISTARSTVO FINANCIJA					
STRUKTURNI SALDO					
UKUPNI MANJAK/VIŠAK, korigiran za jednokratne mjere, % BDP-a	-3,2	-2,4	-2,0	-1,6	-1,0
OUTPUT GAP	-3,0	-1,9	-0,7	0,3	1,4
STRUKTURNI SALDO, % BDP-a	-1,8	-1,5	-1,7	-1,8	-1,7
PROMJENA STRUKTURNOG SALDA	-1,9	-0,3	0,2	0,1	-0,1
EUROPSKA KOMISIJA					
STRUKTURNI SALDO					
UKUPNI MANJAK/VIŠAK, korigiran za jednokratne mjere, % BDP-a	-3,2	-2,4	-2,0	-1,6	-1,0
OUTPUT GAP	-3,0	-1,4	0,2	0,1	0,1
STRUKTURNI SALDO, % BDP-a	-1,8	-1,7	-2,1	-1,7	-1,1
PROMJENA STRUKTURNOG SALDA	-1,8	-0,1	0,4	-0,5	-0,6

Izvor: Ministarstvo financija, EK, DZS

3.7. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava

Stanje javnog duga i jamstava

U razdoblju 2008. - 2014. dug opće države odnosno javni dug povećao se s 39,6% BDP-a na 86,5% BDP-a. Na takav rast duga od 2008. utjecala je akumulacija proračunskih manjkova, ali i čimbenici koji se uglavnom odnose na realizaciju potencijalnih rizika kod poduzeća u državnom vlasništvu. Osim toga, na razinu duga opće države znatno je utjecala i reklasifikacija nekoliko visokozaduženih poduzeća u državnom vlasništvu u sektor opće države, do čega je došlo zbog prijelaza na Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010). Dosad je najveći učinak na dug opće države imalo uključivanje triju sljedećih subjekata: Hrvatskih autocesta, Autoceste Rijeka – Zagreb te Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR). Dug ovih subjekata u 2015. godini iznosio je 45,3 milijarde kuna. Nadalje, primjenom nove metodologije i dug Bina Istre d.d. reklasificiran je u dug opće države te je time javni dug povećan za dodatnih 1,4% BDP-a.

Prema Izvješću o prekomjernom proračunskom manjku i razini duga opće države za razdoblje 2012. - 2015. prema metodologiji ESA 2010, kojeg objavljuje Državni zavod za statistiku, javni dug je krajem 2015. godine iznosio 289,7 milijardi kuna ili 86,7% BDP-a, što predstavlja godišnje povećanje od 5,5 milijardi kuna. Rast duga pritom je vidljivo usporen u odnosu na proteklo razdoblje uslijed smanjenja manjka proračuna opće države, ali i korištenja sredstava depozita države ostvarenih zaduživanjem u prethodnim godinama. Inozemna komponenta javnog duga smanjena je u odnosu na 2015. godinu za 106 milijuna kuna, dok je domaća komponenta javnog duga u istom razdoblju zabilježila povećanje od oko 5,6 milijardi kuna.

Promatrano prema razinama državne vlasti, glavnina javnog duga odnosi se na sektor središnje države u iznosu od 284,3 milijarde kuna, dug sektora lokalne države iznosi 5,4 milijarde kuna, a neznatan dio duga od 1,9 milijuna kuna odnosi se na sektor fondova socijalne sigurnosti. Pritom je važno naglasiti kako se u dug sektora središnje države, osim duga korisnika državnog proračuna, ubraja i dug izvanproračunskih korisnika (Hrvatske vode, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Hrvatske ceste, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Hrvatski fond za privatizaciju do 31. ožujka 2011., Agencija za upravljanje državnom imovinom do 30. rujna 2013., Centar za restrukturiranje i prodaju te Državni ured za upravljanje državnom imovinom kao njezini pravni slijednici) u iznosu od 12,2 milijarde kuna, kao i dug sljedećih subjekata: HŽ Infrastrukture, HRT-a, Hrvatskih autocesta, Autoceste Rijeka – Zagreb i HBOR-a u ukupnom iznosu od 52,7 milijardi kuna.

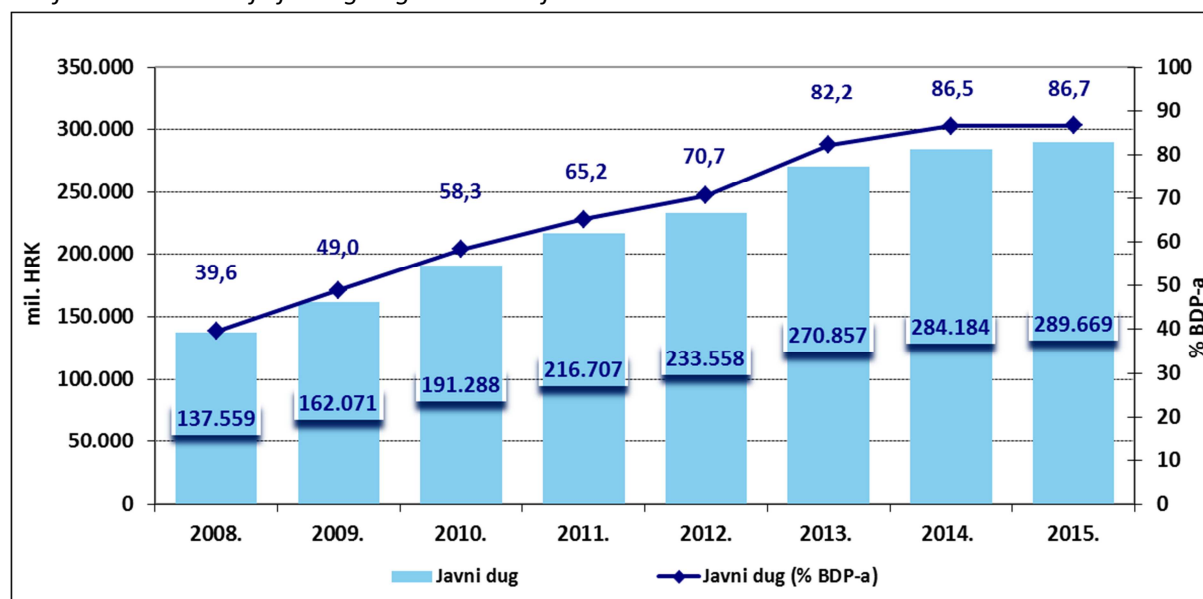
Gledajući prema instrumentima zaduživanja, najveći dio javnog duga nastao je zaduživanjem putem dugoročnih vrijednosnih papira, odnosno obveznica (56,1%), a zatim zaduživanjem putem kredita (37,4%) te kratkoročnih vrijednosnih papira (6,5%).

Valutna struktura javnog duga pokazuje kako je značajan dio duga denominiran u stranoj valuti pri čemu se na dug denominiran u eurima odnosi 74,4%, na dug denominiran u kunama 21,4%, a na dug denominiran u dolarima 4,1% ukupnog duga. Neznatan dio duga (0,1%) denominiran je u švicarskim francima. Dug denominiran u eurima zadnjih se godina postupno povećava te je najvećim dijelom rezultat izdavanja domaćih i inozemnih obveznica denominiranih u eurima, zaduživanja na domaćem

tržištu putem sindiciranih kredita te korištenja projektnih zajmova međunarodnih financijskih institucija.

Struktura javnog duga po ročnosti pokazuje da je na kraju 2015. udio javnog duga s rokom dospeljeća do 1 godine u ukupnom dugu iznosio 6,7%. Udio javnog duga s rokom dospeljeća od 1 do 5 godina bio je 16,4%, dok je udio duga s rokom dospeljeća od 5 do 10 godina iznosio 35,9%. Na dug s rokom dospeljeća iznad 10 godina odnosi se 41% ukupnog javnog duga.

Grafikon 3.1. Kretanje javnog duga u razdoblju 2008. - 2015.



Izvor: HNB, DZS

Ukupna izdana jamstva RH krajem 2015. iznosila su 7,6 milijardi kuna, odnosno 2,3% BDP-a te su u odnosu na kraj 2014. godine smanjena za 754,1 milijun kuna. Ovakav iznos ukupnih jamstava prvenstveno je rezultat prethodno navedenog usklađivanja s metodologijom ESA 2010 i preuzimanja obveza javnih poduzeća u javni dug.

Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna RH za 2016. godinu³⁰ utvrđeno je da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2016. iznosi 6 milijardi kuna od čega se 2,5 milijardi kuna odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna.

Financiranje proračuna opće države i projekcija kretanja javnog duga

Ukupna razina potrebnog financiranja bit će određena kretanjem fiskalnog manjka, financijske imovine kao i obvezama proračuna opće države koje dospeljevaju na naplatu u promatranom razdoblju, dok će način financiranja proračunskih potreba u nadolazećem razdoblju ovisiti o okolnostima na financijskom tržištu. Slijedom toga, potrebe za financiranjem ukupnog manjka proračuna te dospeljelih obveza osigurati će se na domaćem i na inozemnom financijskom tržištu, dok će u pogledu instrumenata zaduživanja u promatranom razdoblju usmjerenost biti prema

³⁰ Narodne novine, broj 26/2016

instrumentima s dužim rokom dospijea i to prvenstveno prema obveznicama. Postojeći povoljni uvjeti na financijskim tržištima pružaju mogućnost produženja prosječne ročnosti duga te uravnoteženje profila dospijea, uz smanjenje udjela kratkoročnog duga u ukupnom javnom dugu. Tako će se posebna pozornost obratiti na usklađivanje budućih dospijea po iznosu i ročnosti uz istovremeno oslobađanje dodatnog prostora financiranju ostalih sektora. Zaduživanje zajmovima bit će u prvom redu usmjereno na domaće financijsko tržište, dok se inozemno financiranje zajmovima odnosi na projektne zajmove međunarodnih financijskih institucija. Na strani financijske imovine u razdoblju 2016. - 2019. očekuju se i primici od privatizacije u iznosu od prosječno 0,5% BDP-a godišnje. Osim toga, u 2016. godini planira se smanjenje ukupnog stanja depozita za 1,2 milijarde kuna.

Glavnina dospijea obveza državnog proračuna u razdoblju 2016. - 2019. odnosi se na osam dospijea obveznica, pri čemu je pet domaćih, a tri inozemna. Od domaćih obveznica jedna je denominirana u eurima, u iznosu od 1 milijardu eura, dok su četiri obveznice denominirane u kunama u ukupnom iznosu od 19 milijardi kuna. Inozemna dospijea odnose se na tri euroobveznice. Prva euroobveznica u iznosu od 1,5 milijardi dolara je prilikom izdanja konvertirana u euro s dospijecom u 2017., druga euroobveznica u iznosu od 750 milijuna eura dospijeva u 2018., dok treća euroobveznica u iznosu od 1,5 milijardi dolara ima dospijee u 2019. godini. Na strani zajmova, većina dospijea u promatranom razdoblju odnose se na sindicirane kredite izdane na domaćem financijskom tržištu te na zajmove međunarodnih financijskih institucija. Tako se ukupna dospijea zajmova kreću u iznosu od 13,9 milijardi kuna u 2016., 8,9 milijardi kuna u 2017., 5,3 milijarde kuna u 2018. te 3,3 milijarde kuna u 2019. godini.

Tablica 3.5. Pregled dospijea obveznica RH u razdoblju 2016. – 2019.

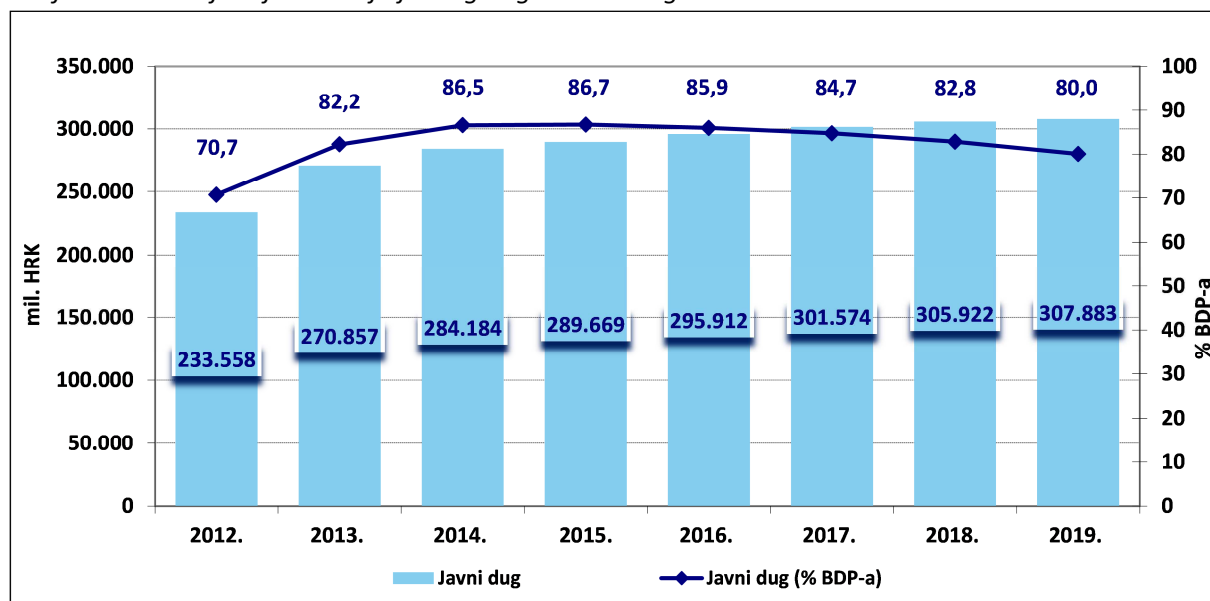
Obveznica	Datum izdavanja	Iznos (milijuni)	Kamatna stopa	Dospijee
DOMAĆE OBVEZNICE				
Seriya 16 D-16	22.7.2011.	3.500 HRK	5,75%	22.7.2016.
Seriya 15 D-17	8.2.2007.	5.500 HRK	4,75%	8.2.2017.
Seriya 12 D-17	25.11.2010.	4.000 HRK	6,25%	25.11.2017.
Seriya 18 D-18	10.7.2013.	6.000 HRK	5,25%	10.7.2018.
Seriya 07 D-19	29.11.2004.	1.000 EUR	5,38%	29.11.2019.
INOZEMNE OBVEZNICE				
Euro - USD IV	27.4.2012.	1.500 USD	6,25%	27.4.2017.
Euro - EUR VIII	8.7.2011.	750 EUR	5,88%	9.7.2018.
Euro-USD I D 2019	5.11.2009.	1.500 USD	6,75%	5.11.2019.

Izvor: Ministarstvo financija

Temeljem kretanja manjka konsolidirane opće države, a uzimajući u obzir planirane privatizacijske primitke i promjenu u stanju depozita, očekuje se da će udio javnog duga u BDP-u već u 2016. godini zabilježiti smanjenje i iznositi 85,9% BDP-a.

Uslijed daljnje provedbe fiskalne konsolidacije i smanjenja manjka proračuna te aktiviranja državne imovine odnosno privatizacijskih primitaka u prosječnom iznosu od 0,5% BDP-a godišnje, udio javnog duga u BDP-u nastaviti će se smanjivati na razinu od 84,7% BDP-a u 2017., 82,8% BDP-a u 2018., dok će javni dug u 2019. godini iznositi 80% BDP-a.

Grafikon 3.2. Projekcija kretanja javnog duga do 2019. godine



Izvor: DZS, HNB, Ministarstvo financija

4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM

4.1. Fiskalni rizici i testovi osjetljivosti kretanja javnog duga

Održivost javnoga duga predstavlja najveći makroekonomski rizik domaćeg gospodarstva te je stoga od iznimne važnosti ostvariti planiranu fiskalnu prilagodbu koja ima za cilj stabiliziranje pa onda i smanjivanje javnog duga te njegovo vraćanje na održivu putanju. Ovdje je važno istaknuti kako je proteklih godina na rast javnoga duga uvelike utjecao i tzv. učinak grude snijega, koji proizlazi iz razlike između troška financiranja države i nominalnog rasta BDP-a. Kako je kamatna stopa proteklih godina bila znatno veća od nominalnog rasta BDP-a, to je dovelo do automatskog povećanja javnog duga. Tako u razdoblju 2011. - 2015. učinak grude snijega može objasniti polovicu porasta javnog duga. Uzimajući u obzir fiskalne projekcije iz ovog dokumenta, učinak grude snijega imat će negativan učinak do 2019. godine.

S obzirom na razinu zaduženosti, dugoročno povećanje referentnih tržišnih kamatnih stopa predstavljalo bi znatnu prijetnju fiskalnoj održivosti i posljedično generiralo velik porast javnog duga. Povećanje troška financiranja dovelo bi do povećavanja tereta otplata duga i plaćanja kamata čime bi nastao značajan pritisak na tekuće poslovanje države. Tako bi u scenariju povećanja prosječne implicitne kamatne stope na dug za 2 postotna boda u razdoblju 2017. - 2019., javni dug zabilježio rast iznad projiciranog te bi krajem projekcijskog razdoblja bio veći za 5 postotnih bodova nego u osnovnom scenariju.

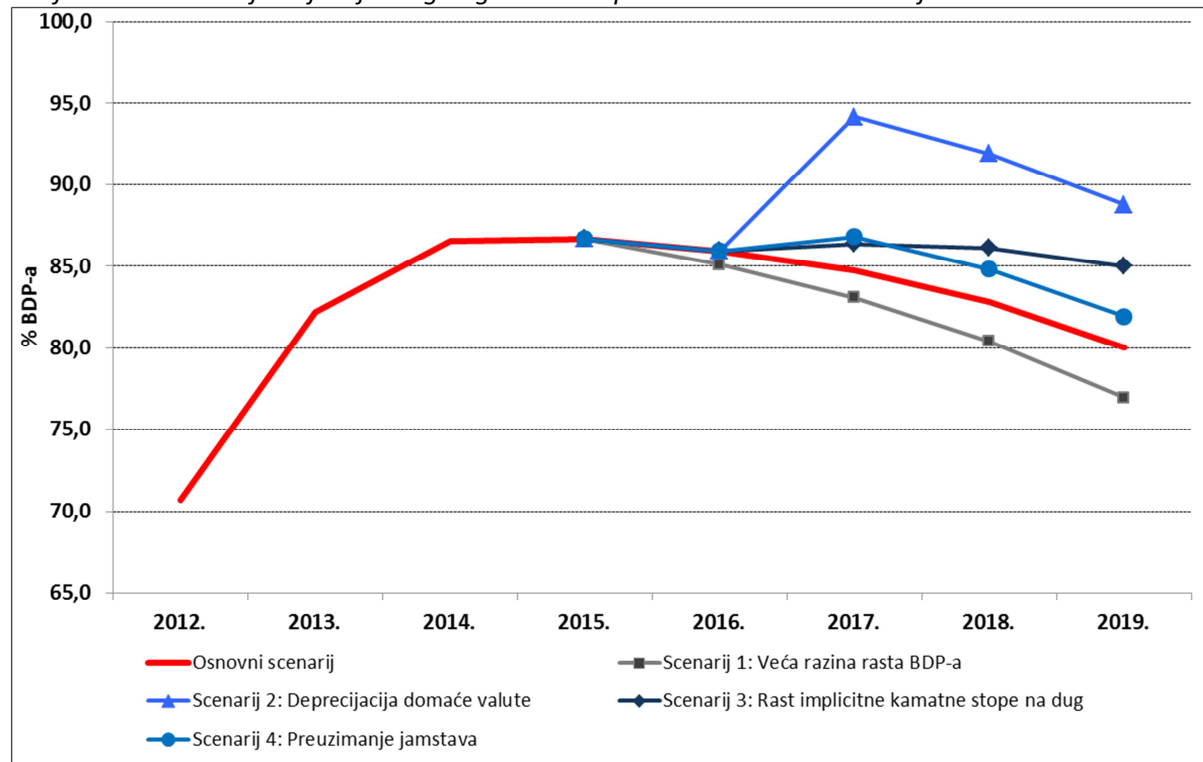
Nadalje, u pogledu negativnih utjecaja na kretanje javnog duga u srednjoročnom razdoblju valja izdvojiti rizik značajnije promjene u tečaju domaće valute. Naime, imajući na umu činjenicu kako je gotovo 75% ukupnog javnog duga denominirano u euru, deprecijacija domaće valute rezultirala bi većom razinom javnog duga kao i otežanim servisiranjem istog. Iz provedenog testa osjetljivosti proizlazi da deprecijacija kune prema euru od 15% podiže razinu javnog duga na preko 94% BDP-a u 2018. godini.

Osim toga, uzevši u obzir činjenicu o aktiviranju jamstava odnosno preuzimanju dugova državnih poduzeća u javni dug proteklih godina, javna poduzeća i dalje predstavljaju potencijalni veliki rizik za javne financije. Tako bi u pretpostavljenom scenariju preuzimanja jamstava u javni dug u iznosu od 2% BDP-a, javni dug dostigao razinu od 88% BDP-a u 2016. godini. Stoga je od ključne važnosti provedba procesa financijskog i poslovnog restrukturiranja među korisnicima državnih jamstava kako bi se povećala učinkovitost i održivost njihova poslovanja te tako smanjili potencijalni rizici aktiviranja državnih jamstava koji se ogledaju u negativnom učinku na fiskalne agregate odnosno proračunski manjak i javni dug.

S druge strane, veće stope gospodarskog rasta djelovale bi na ubrzano smanjenje udjela javnog duga u BDP-u u srednjem roku. Tako bi se u scenariju snažnijeg rasta BDP-a za 1 postotni bod u svakoj godini u odnosu na osnovni scenarij, javni dug smanjio na razinu od 76,9% BDP-a u 2019. godini.

Zaključno, analiza osjetljivosti duga pokazuje da je, kako bi se izbjegli navedeni fiskalni rizici, potrebno odlučno provesti predviđene strukturne reforme u područjima javne uprave, poreznog sustava, javnih poduzeća, zdravstvenog i mirovinskog sustava te sustava socijalne skrbi, čime bi se osigurala dugoročna fiskalna održivost te stvorili temelji za snažniji gospodarski rast i zapošljavanje.

Grafikon 4.1. Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima



Izvor: Ministarstvo financija

4.2. Usporedba s prethodnim Programom

Usporedba ukupnih prihoda, rashoda i manjka konsolidirane opće države u novom i prethodnom Programu konvergencije pokazuje značajne razlike. One proizlaze iz različitih razina nominalnog bruto domaćeg proizvoda, boljeg ostvarenja prihoda kao i snažnijih strukturnih napora u odnosu na prethodno očekivane.

Program konvergencije 2015. - 2018. polazio je od pretpostavke realnog rasta bruto domaćeg proizvoda od 1,0% u 2016., 1,2% u 2017. i 1,5% u 2018. godini. Programom konvergencije iz 2016. očekivanja gospodarskog rasta su povećana pa je tako u 2016. godini projiciran realni rast od 2,0%, u 2017. od 2,1%, u 2018. od 2,3% te u 2019. od 2,5%.

Razlike pojedinih fiskalnih veličina u ova dva programa proizlaze iz povoljnijih proračunskih kretanja s prihodne i rashodne strane. Naime, prihodi se ostvaruju bolje od očekivanja iz 2015. godine dok je rashodna strana određena intenziviranjem napora za adresiranje procedure prekomjernog proračunskog manjka.

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

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
PK RH 2016. - 2019. (% BDP)					
Ukupni prihodi	43,7	44,1	43,7	43,7	43,1
Ukupni rashodi	46,9	46,8	45,7	45,3	44,2
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-3,2	-2,6	-2,0	-1,6	-1,0
PK RH 2015. - 2018. (% BDP)					
Ukupni prihodi	42,9	43,3	43,7	43,5	
Ukupni rashodi	47,9	47,3	46,4	45,9	
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-5,0	-3,9	-2,7	-2,4	
Razlika					
Ukupni prihodi	0,8	0,8	0,0	0,2	
Ukupni rashodi	-1,0	-0,5	-0,7	-0,6	
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	1,8	1,3	0,7	0,8	

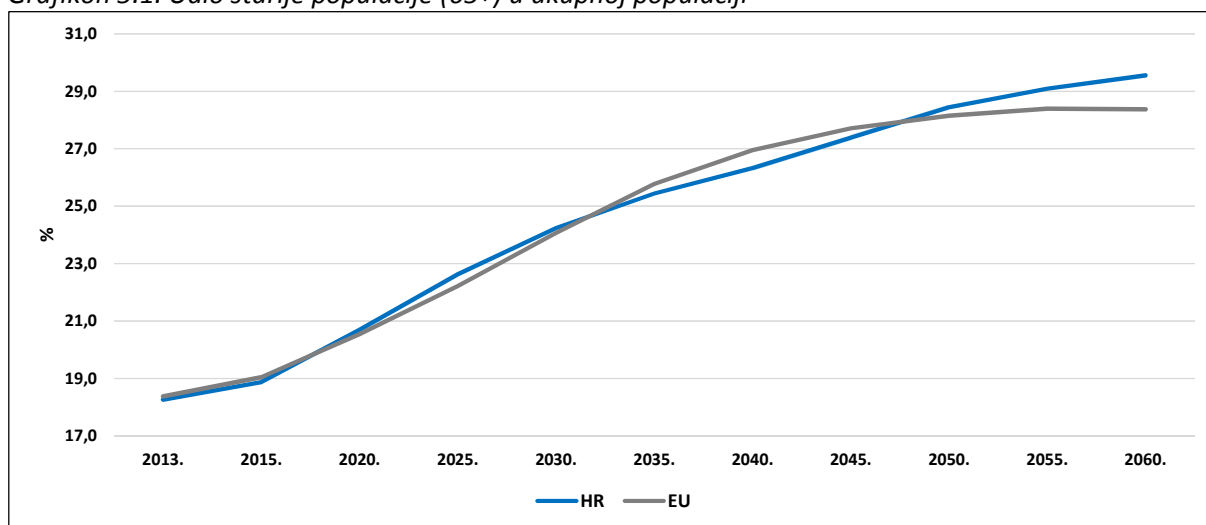
Izvor: Ministarstvo financija

5. ODRŽIVOST JAVNIH FINANCIJA

Kao i sve zemlje EU, i RH je pod značajnim utjecajem vrlo ubrzanih demografskih trendova koji se prvenstveno odnose na starenje stanovništva i produljenje očekivanog trajanja života. Isto je vidljivo u narednim grafičkim prikazima s usporedbom RH i EU za razdoblje do 2060. godine.

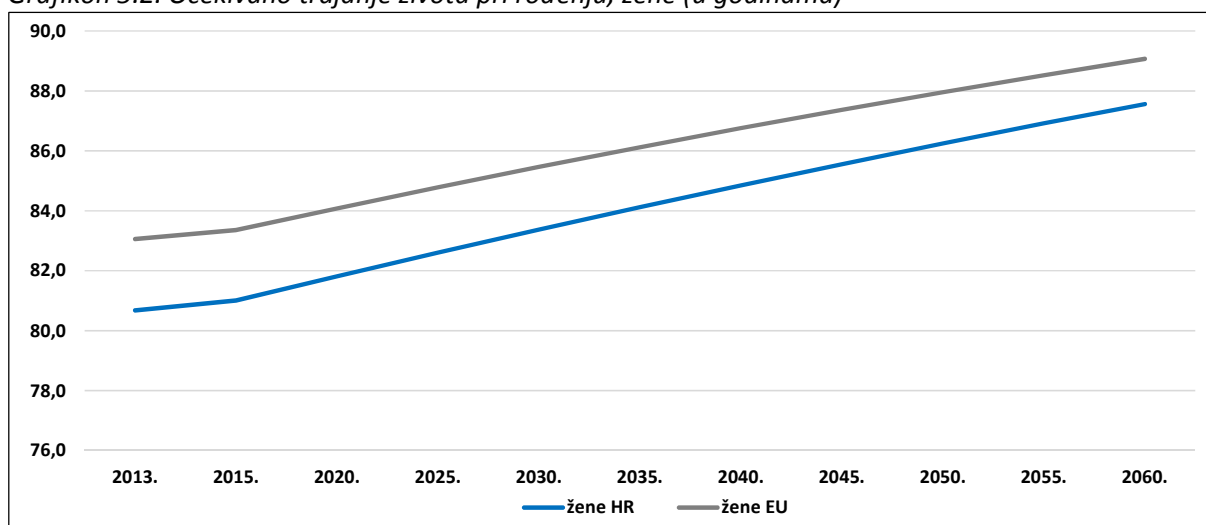
U razdoblju 2013. - 2060. projicirano je smanjenje stanovništva za 13%, točnije s 4,3 na 3,7 milijuna. Životni vijek se u isto vrijeme znatno produljuje, u spomenutom razdoblju preostali životni vijek u 65. godini života produljit će se za 5,8 godina kod muškaraca i za 5,5 godina kod žena. Takvi demografski trendovi stvorit će snažan pritisak na održivost javnih financija.

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



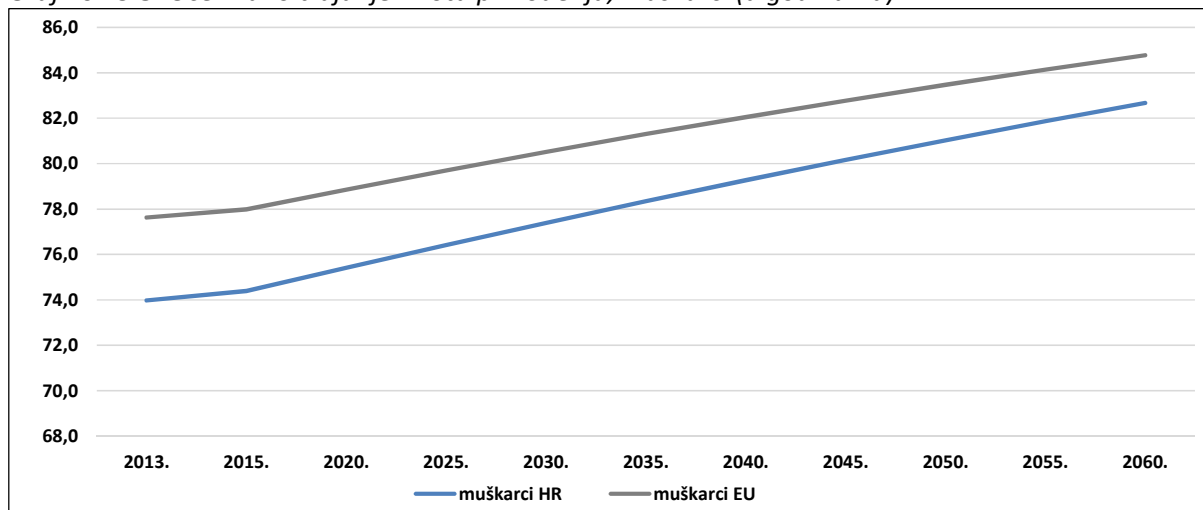
Izvor: Ageing Report 2015, EUROPOP2013

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



Izvor: Ageing Report 2015, EUROPOP2013

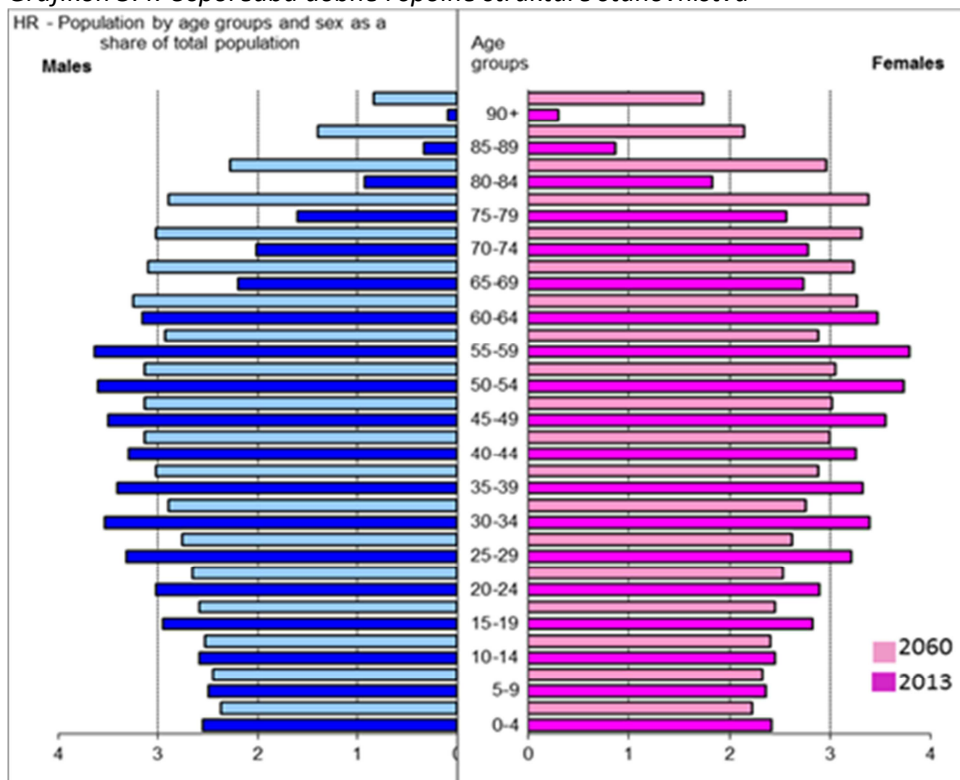
Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci (u godinama)



Izvor: Ageing Report 2015, EUROPOP2013

Ovakvi nepovoljni demografski trendovi uzrokovat će snažan pritisak na sustav generacijske solidarnosti. Postupno izjednačavanje dobi za odlazak u mirovinu za žene i muškarce do 2030. godine kao i produljenje radnog vijeka do 67 godine u razdoblju 2030. - 2038. trebali bi taj pritisak smanjiti. Grafikon 5.4. prikazuje usporedbu dobne i spolne strukture stanovništva u 2013. u odnosu na 2060. godinu.

Grafikon 5.4. Usporedba dobne i spolne strukture stanovništva



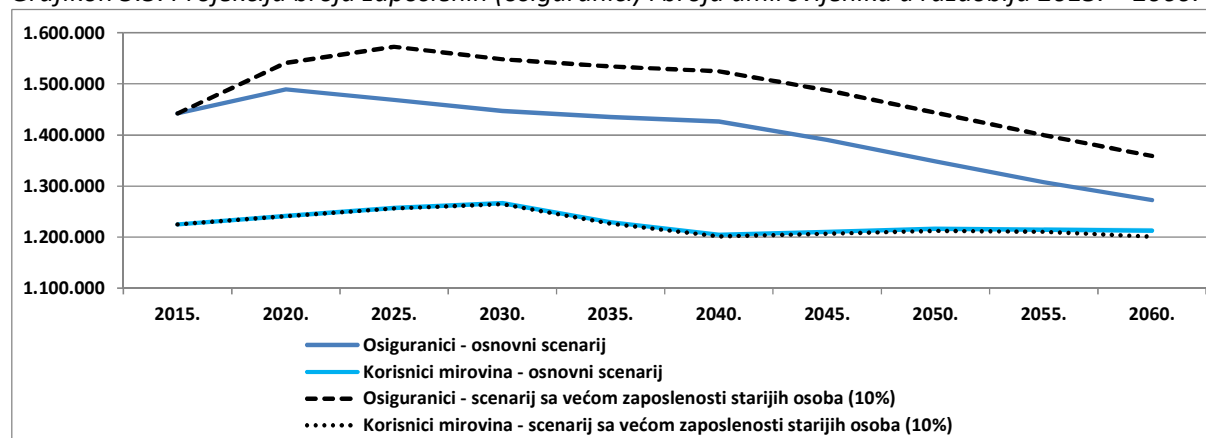
Izvor: Europska komisija

RH također karakterizira niska stopa aktivnosti i niska stopa zaposlenosti stanovništva. To se posebno odnosi na starije kohorte stanovništva (55 - 64 i 65 - 74). Stopa aktivnosti i zaposlenosti radnika u dobi od 55 do 64 godine života povećavat će se do 2040., pri čemu će vrhunac dostići 2041. godine,

nakon čega će se lagano smanjivati. Uz povećanje stope aktivnosti za 10% i stope zaposlenosti za 11% u promatranom razdoblju, obje stope će iznositi svega 50% do 2060. godine. Stopa aktivnosti i stopa zaposlenosti za radnike u dobi od 65 do 74 godine života, u promatranom razdoblju će se gotovo udvostručiti s 5,9% 2013. na 13,8% 2060., a vrhunac će doseći 2048. godine. Medijan starosti radne snage postupno raste do 41 godine u 2026. godini nakon čega će ostati konstantan.

Na Grafikonu 5.5. prikazana je projekcija broja zaposlenih (osiguranici) i broja umirovljenika u razdoblju 2013. - 2060., kao i jedan od alternativnih scenarija koji uključuje veću stopu aktivnosti starijih kohorti radnika.

Grafikon 5.5. Projekcija broja zaposlenih (osiguranici) i broja umirovljenika u razdoblju 2013. – 2060.



Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, ožujak 2015. godine

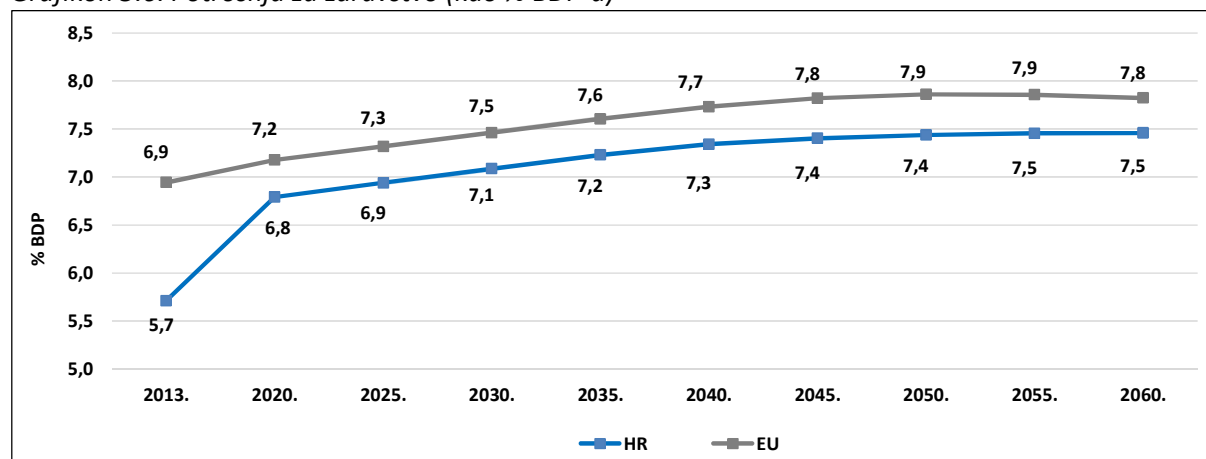
Održivost javnih financija - zdravstveni sustav

Iz perspektive zdravstvenog sustava, demografske promjene imaju znatan utjecaj na potražnju za uslugama zdravstvene zaštite.

U okviru aktivnosti radne skupine AWG-EPC sa svim članicama EU izrađene su projekcije vezane za javne financije u sektoru zdravstva i dugotrajne skrbi za razdoblje 2013. - 2060.

Prema Izvješću spomenute radne skupine (*Ageing Report 2015*) ukupna potrošnja za zdravstvo u RH 2013. godine iznosila je 5,7% BDP-a, što je nešto niže od prosjeka EU koji iznosi 6,9%. Uspoređujući promjene u potrošnji kroz vrijeme do 2060. godine vidljivo je da udio planiranih troškova za zdravstvo u BDP-u na razini RH raste brže od troškova na razini EU (rast od 1,7 naspram 0,9 postotnih bodova).

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



Izvor: Ageing Report 2015, AWG bazni scenarij

Ključni izazovi u zdravstvenom sektoru očituju se u potrebi prilagodbe načina pružanja zdravstvene zaštite jer će veći broj starijih ljudi s više kroničnih bolesti zahtijevati drugačije liječenje i drugačiji način pružanja zdravstvenih usluga. Stoga je vrlo važno ojačati troškovnu učinkovitost sektora zdravstva, s naglaskom na bolnice. U tom smislu jedna od mjera kojom bi se trebale postići značajne uštede jest provedba objedinjene javne nabave za javne bolnice (npr. za lijekove, medicinske proizvode i sl.) ali i reorganizacija bolnica. Ključni strateški dokument za budući razvoj bolnica je Nacionalni plan razvoja kliničkih bolničkih centara, kliničkih bolnica, klinika i općih bolnica u RH 2015. – 2016.³¹ (tzv. Master plan bolnica). Strateški okvir za razvoj bolnica usmjeren je na poboljšanje koordinacije zdravstvene zaštite, izbjegavanje prekomjerne potrošnje resursa i unapređivanje sustava financiranja. Nastavno na Master plan bolnica u listopadu 2015. godine donesena je Izmjena i dopuna Mreže javne zdravstvene službe³² kojom je napravljena preraspodjela posteljnih kapaciteta bolnica na način da je smanjen broj akutnih postelja, a povećan i/ili uveden je broj postelja za produljeno liječenje, dugotrajno liječenje, palijativnu skrb kao i stolci dnevne bolnice. Očekuje se da će puna primjena Master plana započeti u drugom polugodištu 2016. godine kada će se krenuti s preoblikovanjem bolničkog sustava.

Izlazak HZZO-a iz Državne riznice u 2015. godini omogućio je bolje upravljanje novčanim tijekom u zdravstvenom sustavu. Započelo se s novim modelom ugovaranja i financiranja bolnica koji se temelji na izvršenju, učinkovitosti i kvaliteti. Novim modelom napustio se sustav avansnog plaćanja te se uvelo postupno plaćanje prema izvršenim (pruženim) uslugama. Isto tako, bolnice su dobile mogućnosti ostvariti dodatna sredstva temeljem zadovoljenih pokazatelja učinkovitosti (KPI) i kvalitete (QI).

K tome, promijenjeni uvjeti zahtijevaju bolju koordinaciju između različitih razina zdravstvene zaštite, brži protok informacija te učinkovitije strategije kojima bi se osigurala odgovornost svih sudionika, a osobito visokog stupnja fleksibilnosti bolnica i njihovih resursa kako bi se moglo brzo odgovoriti na trenutačne potrebe hrvatskih građana. Ovdje je također potrebno spomenuti i provedbu unapređenja postojećih te razvoj novih informacijsko-komunikacijskih sustava i reorganizaciju

³¹ Narodne novine, broj 26/2015

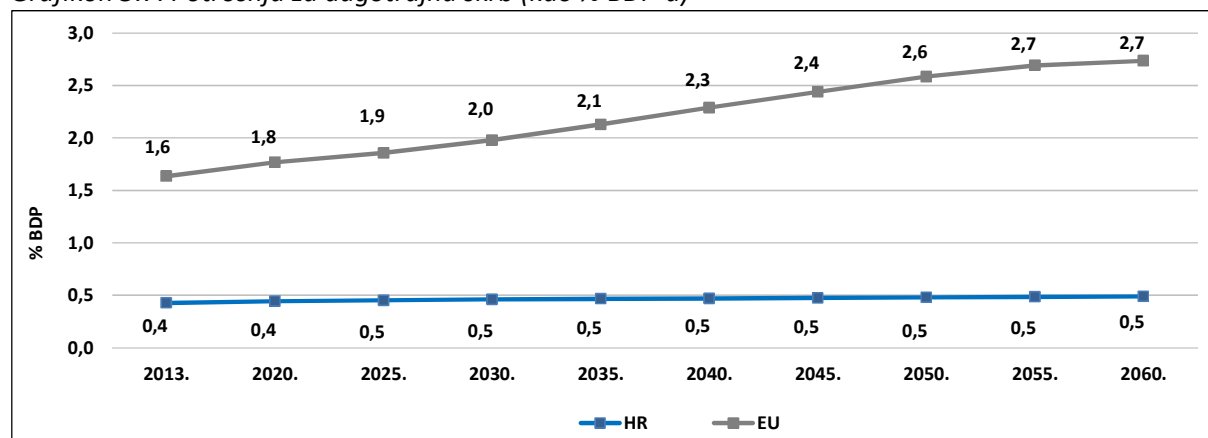
³² Narodne novine, broj 113/2015

primarne zdravstvene zaštite koji imaju za cilj poboljšanje i ujednačavanje kvalitete i dostupnosti zdravstvene zaštite.

Po pitanju dugotrajne skrbi, RH još uvijek nema sveobuhvatnu strategiju dugotrajne skrbi te je dugotrajna skrb još uvijek disperzirana između sustava zdravstva i sustava socijalne skrbi. Postoje različite vrste naknada u sustavu socijalne skrbi: socijalna davanja u naravi, novčane naknade i socijalne usluge. Uloga države u sustavu socijalne skrbi ne može se definirati na jednostranoj osnovi, država je ovdje u ulozi i davatelja i financijera socijalnih usluga, ali i „brana“ za sprečavanje siromaštva i socijalne isključenosti. Hrvatski sustav socijalne skrbi temelji se na načelu supsidijarnosti i na taj način država ima ulogu financijera samo u slučajevima kada pojedinac nema dovoljno prihoda ili imovine za financiranje troškova usluga niti je u poziciji dobiti pomoć od članova obitelji ili na neki drugi prihvatljiv način. U procesu je razvoj projekta modernizacije sustava socijalne zaštite s ciljem poboljšanja učinkovitosti i ekonomičnosti hrvatskoga sustava socijalne zaštite.

Radna skupina AWG-EPC izradila je projekciju javne potrošnje za dugotrajnu skrb za razdoblje 2013. - 2060. temeljem usuglašene metodologije i dostupnih podataka što je detaljnije objašnjeno u Izvješću radne skupine (*Ageing Report 2015*). Uspostavom i unapređenjem sustava socijalne zaštite kroz jasno praćenje troškova omogućit će se bolja usporedba RH s državama članicama EU.

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



Izvor: *Ageing Report 2015*, AWG bazni scenarij

Održivost javnih financija - mirovinski sustav

Kao što je već prethodno spomenuto, očekivana životna dob se povećava, a uzevši u obzir nepovoljna očekivanja prirodnog prirasta te neto migracije, raste i udio starijih u ukupnoj populaciji, što utječe na povećanje troškova u mirovinskom sustavu.

Veliki udio populacije RH već je u mirovini. Razlozi za to su višestruki. Naime, u prošlosti nije postojala politika odvratanja od prijevremene mirovine kroz učinkovit sustav penalizacije prijevremenog odlaska u mirovinu, već je bilo relativno jednostavno ostvariti pravo na invalidsku mirovinu. K tome, znatan broj ratnih veterana iz Domovinskog rata umirovljen je u mlađoj dobi i sve to znatno je smanjilo bazu stanovništva iz kojeg bi trebali doći novi umirovljenici. Trenutno je 28,6% ukupnog stanovništva RH u mirovini.

S druge strane, postoje važni faktori koji će troškove mirovinskog sustava smanjivati. Osnovni scenarij predviđa kontinuirano smanjenje izdvajanja za mirovine u javnom sustavu, mjereno kao udio BDP-a, s 10,9% u 2013. na 7% u 2060. godini, kao što je to prikazano u Tablici 5.8.

Uvođenjem obveznog drugog mirovinskog stupa od 2027. godine nadalje većina novih umirovljenika primat će osnovnu mirovinu iz prvog stupa i mirovinu iz drugog stupa. To znači da će se rashodi za mirovine isplaćene iz prvog stupa postupno sve više smanjivati. To smanjenje će biti utoliko značajnije iz razloga što umirovljenici koji će primati mirovinu iz oba stupa neće imati dodatak od 27% na dio mirovine koji se isplaćuje iz prvog stupa.

Zakonska dob za odlazak u mirovinu za žene postupno se povećava za tri mjeseca godišnje do 2038. godine kada će ona iznositi 67 godina. Zakonska dob za odlazak u mirovinu za muškarce povećavat će se sa 65 na 67 godina u razdoblju 2030. - 2038. Uvođenjem navedene mjere smanjit će priljev novih umirovljenika.

Projicirano je znatno smanjenje broja korisnika invalidskih mirovina do 2060. godine. Rezultat je to strože primjene propisa koji omogućuju korištenje invalidskih mirovina. Invalidske mirovine ratnih veterana dostigle su svoj maksimum, no očekuje se postupno smanjenje njihovog broja. Udio obiteljskih mirovina će isto tako postupno padati u ukupnom broju umirovljenika. Razlog tome su demografski trendovi i povećanje stope zaposlenosti žena.

Tablica 5.8. Rashodi za mirovine i mirovinski doprinosi u razdoblju 2013. - 2060. (% BDP-a)

Rashodi za mirovine	2013.	2020.	2030.	2040.	2050.	2060.	Vrhunac
Rashodi I. mirovinskog stupa	10,9	10,3	9,6	7,9	7,2	7,0	2014.
Rashodi II. mirovinskog stupa	0,0	0,0	0,3	0,8	1,3	1,6	2060.
Ukupni rashodi mirovinskog sustava	10,9	10,4	9,9	8,6	8,5	8,6	2014.
Mirovinski doprinosi	2013.	2020.	2030.	2040.	2050.	2060.	Vrhunac
Doprinosi uplaćeni u I. stup	5,9	5,9	5,6	5,6	5,6	5,6	2016.
Ukupno uplaćeni doprinosi	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	2017.

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, ožujak 2015. godine

Obvezna mirovinska štednja u drugom mirovinskom stupu imat će postupno sve veću važnost. Do 2027. godine umirovljenici imaju mogućnost povratka u prvi mirovinski stup. Projekcije pokazuju kako će njihova mirovina iz prvog stupa biti nešto veća od kombinirane mirovine iz prvog i drugog stupa pa će vjerojatno veliki dio njih iskoristiti tu mogućnost. Nakon 2027. godine svi oni rođeni nakon 1962. godine neće imati mogućnost prelaska u prvi stup i broj mirovina koje će se isplaćivati iz drugog stupa će rasti.

Prihodi od mirovinskih doprinosa u 2013. iznosili su 5,9% BDP-a, a projekcije pokazuju njihov blagi pad do 5,6% BDP-a u 2030. godini. Razlog tome je prvenstveno povećanje broja zaposlenih koji mirovinsko osiguranje ostvaruju u oba mirovinska stupa (15% doprinosa na plaću uplaćuje se u prvi stup, a 5% doprinosa uplaćuje se u drugi mirovinski stup). Nakon 2030. godine kada drugi mirovinski stup zaživi u potpunosti, prihodi od mirovinskih doprinosa u prvom stupu stabilizirat će se na 5,6% i ostati konstantni do kraja projekcijskog razdoblja. Razlika između prikupljenih doprinosa i rashoda za mirovine iznosila je 4% BDP-a u 2013., a do 2060. godine ta će se razlika smanjiti na 1,4% BDP-a.

U Tablici 5.9. nalaze se projicirane vrijednosti rashoda za pojedine vrste mirovina. Navedeni podaci u tablici upućuju na zaključak da je udio invalidskih mirovina prilično velik, primjerice 2013. godine

invalidske mirovine činile su 2,5% BDP-a, a starosne i prijevremene starosne mirovine 5,1% BDP-a. Veliki udio invalidskih mirovina proizlazi iz blažih kriterija za ostvarivanje invalidske mirovine u proteklom razdoblju, kao i relativno velikog broja ratnih veterana, ali i činjenice da se invalidske mirovine nije prevodilo u starosne mirovine kad bi korisnik mirovine doživio dob za odlazak u starosnu mirovinu. Ta se praksa mijenja od 2015. godine što rezultira naglim padom rashoda za invalidske mirovine u razdoblju 2013. - 2020. Daljnje smanjenje rashoda za invalidske mirovine uzrokovano je strožim kriterijima za njihovo ostvarivanje kao i smanjivanjem broja ratnih veterana.

Ostale mirovine se odnose na minimalne mirovine ostvarene kroz opći mirovinski sustav, kao i neke vrste mirovina ostvarene po posebnim propisima, primjerice minimalna braniteljska mirovina koja iznosi 45% prosječne plaće. Rashodi za ovu kategoriju mirovina će rasti do 2030. prvenstveno zbog većeg udjela minimalnih braniteljskih mirovina.

Izdaci za starosne i prijevremene starosne mirovine povećavat će se do 2024. godine, nakon čega slijedi njihovo smanjivanje uslijed značajnijeg udjela isplata iz drugog mirovinskog stupa.

Tablica 5.9. Rashodi I. mirovinskog stupa u razdoblju 2013. - 2060. (% BDP-a)

Vrste mirovine	2013	2020	2030	2040	2050	2060	Vrhunac
Rashodi I. mirovinskog stupa	10,9	10,3	9,6	7,9	7,2	7,0	2014.
Starosne i prijevremene starosne mirovine	5,1	5,8	5,6	4,3	3,8	3,7	2024.
Invalidske mirovine	2,5	1,3	0,7	0,6	0,5	0,5	2013.
Obiteljske mirovine	1,6	1,3	1,1	1,0	1,0	0,9	2013.
Ostale mirovine	1,7	1,9	2,2	2,0	1,9	1,9	2030.

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, ožujak 2015. godine

6. KVALITETA JAVNIH FINACIJA

6.1. Strateški okvir

U uvjetima izraženih makroekonomskih neravnoteža prostor za djelovanje fiskalne politike bio je vrlo ograničen, što se ogledalo u rastućim manjkovima i visokom javnom dugu. U razdoblju 2016. - 2019. planira se nastavak reformskih napora u svrhu jačanja fiskalne održivosti i osnaživanja temelja za ekonomski rast. U tom smislu, Vlada RH bit će usmjerena na oblikovanje fiskalne politike u cilju promicanja konkurentnosti, povećanja učinkovitosti javnog sektora te jačanja upravljanja javnim financijama, kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna.

6.2. Mjere na prihodnoj strani proračuna

Sveobuhvatna analiza poreznog sustava

U posljednjih nekoliko godina porezni sustav RH bio je podložan čestim zakonskim promjenama, a što je posljedično dovelo do nedovoljnog poznavanja poreznog sustava te nejasnih i nedosljednih zakonskih odredaba. Kako bi se to promijenilo, pod vodstvom Ministarstva financija osnovana je Radna skupina poreznih stručnjaka. Zadatak Radne skupine je da izvrše kompletnu reviziju zatečenog poreznog sustava, da utvrde glavne porezne prepreke za razvoj hrvatskog gospodarstva te da predlože novu zakonsku poreznu regulativu. Svrha nove regulative je porezni sustav koji je stabilan – sustav koji se neće mijenjati svake godine, održiv – sustav u kojem će porezni rashodi biti poznati i ciljani, jednostavan - sustav koji je razumljiv bez izdavanja dodatnih uputa i mišljenja i konkurentan – sustav koji poreznim stopama konkurira u okruženju.

U prijedlogu novih zakonskih rješenja primarni cilj je da se pronađe prostor za sniženje poreznih stopa, ali uz zadržavanje odnosno povećanje razine prihoda kroz: širenje porezne osnovice, uvođenje imovinskih ili ekoloških poreza te kroz ukidanje neproduktivnih poreznih rashoda (oslobođenja, olakšica i izuzeća od oporezivanja). Predložena zakonska rješenja trebaju biti jednostavna i razumljiva te poreznim obveznicima pružati pravnu sigurnost. U tom dijelu, posebni zahtjev se stavlja na iznalaženje rješenja u smjeru uspostave sustava edukativnog djelovanja prema poreznim obveznicima na način da se umjesto prekršajnih postupaka uvedu postupci prvog upozorenja. Uz edukativno djelovanje prema poreznim obveznicima postavlja se i zahtjev otvaranja kanala trajne i transparentne komunikacije između porezne uprave i poreznih obveznika.

Djelokrug Radne skupine određen je odlukom ministra financija te je prioritet stavljen na državne poreze (PDV, porez na dobit, trošarine i porez na igre na sreću kao i naknade po toj osnovi), zajedničke poreze (porez na dohodak i porez na promet nekretnina) i komunalnu naknadu odnosno porez na nekretnine, u dijelu sagledavanja ukupnih učinaka transformacije komunalne naknade u vrijednosni porez na nekretnine. Međutim, djelovanje Radne skupine nije limitirano te se svakako

očekuje sagledavanje ostalih poreza kao i svih procesa u poreznim postupcima. Rezultat rada Radne skupine trebala bi biti nova zakonska rješenja koja će se usvojiti nakon provedene javne rasprave te saborske procedure usvajanja propisa. Očekuje se da novo porezno zakonodavstvo bude u primjeni od 2017. godine.

Uvođenje poreza na nekretnine

U porezni sustav RH uvest će se vrijednosni porez na nekretnine kao prihod lokalnih jedinica. Uvođenje ovog poreza slijedit će preporuke dobivene u izvješću MMF-a iz 2012 „Mogućnosti moderniziranja poreza na imovinu“. Vrijednosni porez na nekretnine zamijenit će plaćanje komunalne naknade i poreza na kuće za odmor uz smanjenje stope poreza na promet nekretnina te će se uvesti u dvije faze. Prva faza će se sastojati od transformacije postojećeg sustava komunalne naknade u „jednostavni“ porez na nekretnine na način da se u izračun poreza, uz postojeće koeficijente komunalne naknade, ugrade dva dodatna koeficijenta za starost i stanje nekretnine. Koeficijenti će se utvrditi prema metodologiji struke. Utvrđivanje poreza putem dva dodatna koeficijenta približit će utvrđivanje porezne osnovice prema vrijednosti nekretnine. Jednostavni porez na nekretnine jedinstveno će propisati koja se oslobođenja mogu primijeniti. Postupak utvrđivanja, obračuna i naplate poreza zadržat će se na razini lokalnih jedinica koje u ovom trenutku i utvrđuju, obračunavaju i naplaćuju komunalnu naknadu. Kako bi se lokalnim jedinicama omogućilo ažuriranje postojećih evidencija koje vode u svrhu naplate komunalne naknade s dva dodatna koeficijenta, prijedlog je da se jednostavni porez na nekretnine uvede od 1. siječnja 2018. godine, s rokom primjene od dvije godine, kada će uslijediti druga faza. Tijekom prve faze primjene jednostavnog poreza na nekretnine dovršit će se ostali preduvjeti za prelazak na vrijednosni porez na nekretnine.

Preduvjeti koji se moraju zadovoljiti su slijedeći:

- ažurirati izvorišne evidencije o nekretninama - stvaranje izvorišne baze (ZIS) kao temeljnog registra o nekretninama;
- upis u evidencije svih podataka potrebnih, između ostalog, za održavanje sustava oporezivanja nekretnina i procjenu vrijednosti nekretnina;
- stvaranje sustava za masovnu procjenu vrijednosti nekretnina kako za potrebe utvrđivanja porezne osnovice poreza na nekretnine tako i za ostale potrebe;
- prilagodba svih propisa posebice u djelu jednoznačnog praćenja nekretnina u prometu te vlasništva nekretnina, obvezatnosti upisa prava vlasništva i slično.

Tijekom druge faze, a na temelju dostupnih podataka o predmetima oporezivanja, poreznim obveznicima i vrijednosti nekretnina, izvršit će se analiza te odrediti porezni obveznik, porezna osnovica (kao % vrijednosti), porezne stope te moguća oslobođenja od plaćanja vrijednosnog poreza na nekretnine.

Završetak druge faze očekuje se 1. siječnja 2020. godine kada se kreće u oporezivanje vrijednosnim porezom na nekretnine. Konačni cilj je da se primjenom ovog poreza prikupe imovinski prihodi u visini od 1% BDP. Osim navedenog financijskog cilja uvođenja poreza na nekretnine, žele se ostvariti sekundarni ciljevi: 1) jačanje trećeg stupa oporezivanja (rad, potrošnja, imovina); 2) prikupljanjem prihoda od poreza na nekretnine pronalaženje prostora za smanjenje stopa za oporezivanja rada; 3)

masovnom procjenom vrijednosti nekretnina postići transparentno tržište nekretnina; 4) jednostavne upravne postupke u dijelu saznanja vrijednosti nekretnine; 5) sređene vlasničke evidencije i slično.

Ubrzanje razduživanja kroz poticanje otpisa potraživanja

U cilju smanjivanja razine nenaplaćenih potraživanja banaka (NPL), predlažu se izmjene Zakona o porezu na dobit uvođenjem privremene, ograničene mjere konačnog otpisa potraživanja kao porezno priznatog rashoda. Naime, Zakonom o porezu na dobit propisano je kako se rezerviranja kod banaka za rizike od potencijalnih gubitaka priznaju kao rashod u obračunanoj svoti, najviše do visine koju određuju propisi Hrvatske narodne banke. Radi ublažavanja tereta krize socijalno ugroženim građanima, korisnicima stambenih kredita i poduzetnicima u teškoćama za banke je tijekom 2013. godine, propisana mogućnost da kreditne institucije mogu takvim građanima i poduzetnicima kao porezno priznati rashod izvršiti otpis potraživanja, bez pokretanja sudskih sporova ili ovrhe. Uvjet je da propišu kriterije i postupke jednako za sve. Bez pokretanja sudskih sporova ili ovrhe, banke mogu u porezno priznate rashode uključiti iznos potraživanja od nepovezane osobe, prema svojim propisanim kriterijima i postupcima, a temeljem danih poduzetničkih kredita i dospjelih kamata koje su iskazane u prihodima, ukoliko je utvrđeno da ti krediti ugrožavaju razvoj investicijskih projekata ili nastavak poduzetničke aktivnosti tj. dovode do prestanka obavljanja djelatnosti.

Kako bi se postigli bolji rezultati u smanjivanju NPL-ova banaka, uvođenjem nove privremene, ograničene mjere od 1. siječnja do 31. prosinca 2017., dakle na rok od godine dana, omogućilo bi se, uz već postojeće prethodno navedene porezno priznate konačne otpise potraživanja, daljnje otpisivanje konačno nenaplativih potraživanja banaka za građane i poduzetnike, te isknjižavanje istih iz bilanci banaka. Očekuje se da mjera koja će vrijediti u predloženom roku upravo potakne banke da bez vođenja sudskih sporova ili ovršnih postupaka, izvrše otpise zatečenih nenaplaćenih potraživanja kao konačno nenaplativih potraživanja uz istodobno priznavanje poreznih rashoda za te otpise. Ova mjera bi se provodila uz nadzor HNB-a.

Ostale mjere u cilju povećanja učinkovitosti rada Porezne uprave

Sustav analize rizika

Porezna uprava tijekom 2016. godine završava uspostavu sustava analiza rizika. Cilj je informatička podrška pristupu svim podacima u sustavu Porezne uprave, ali i drugim podacima u evidencijama drugih institucija koji su bitni za provedbu poreznih postupaka. Kao rezultat primjene sustava proizaći će oblikovane informacije za brzu reakciju referenata Porezne uprave, jasno propisani procesi i postupci koje će poduzimati referenti u reakciji po dobivenim rizicima, a sve će u konačnici doprinijeti jednoobraznom radu Porezne uprave.

Porezne nagodbe

Institut porezne nagodbe uveden je u srpnju 2015. godine s ciljem skraćivanja postupka poreznog nadzora i brže naplate novoutvrđenih obveza u postupcima poreznog nadzora. Porezna nagodba

može se zaključiti u svim predmetima poreznog nadzora osim u slučajevima kada postoji sumnja na počinjenje kaznenog djela.

Uvjet za sklapanje porezne nagodbe je prihvaćanje novoutvrđene obveze u postupku poreznog nadzora od strane poreznog obveznika i njegovo odricanje od prava na korištenje pravnih lijekova, čime se skraćuje porezni postupak. S druge strane, porezni obveznik se oslobađa obveze plaćanja zateznih kamata utvrđenih u postupku poreznog nadzora za razdoblje od dana nastanka porezne obveze do dana zaključenja porezne nagodbe, ovisno o iznosu i ugovorenom roku plaćanja (na dan sklapanja nagodbe od 10 do 100% proporcionalno uplaćenom iznosu porezne obveze, odnosno 50% ako se obveza uplati u roku od 90 dana od sklapanja nagodbe). Ako su ispunjeni uvjeti načela oportuniteta, Porezna uprava ne pokreće prekršajni postupak.

Institut porezne nagodbe je prema saznanjima Porezne uprave ocijenjen vrlo pozitivno od strane poreznih obveznika. Od srpnja 2015. od kada je institut porezne nagodbe uveden u porezni nadzor do 31. ožujka 2016. godine ukupno je sklopljena 361 nagodba po kojima je naplaćeno 103,3 milijuna kuna novoutvrđenih poreznih obveza. Usporedbe radi, u istom razdoblju ukupno je obavljeno 2.248 poreznih nadzora (bez nadzora fiskalizacije) po kojima novoutvrđena porezna obveza iznosi 918,2 milijuna kuna. Iz podataka slijedi da je u 16% nadzora došlo do sklapanja porezne nagodbe te da je od ukupno utvrđenih poreznih obveza putem porezne nagodbe naplaćeno 11%. Ocjena je da nelikvidnost poreznih obveznika ima utjecaj na broj sklopljenih poreznih nagodbi (prema Općem poreznom zakonu, po nagodbi, porezne obveze treba uplatiti odmah ili najkasnije u roku od 90 dana).

Upravni ugovor

Izmjenama Općeg poreznog zakona, koje su stupile na snagu 17. ožujka 2015. godine, poreznim obveznicima je omogućeno sklapanje upravnog ugovora s poreznim tijelom. Ova izmjena je učinjena s ciljem olakšavanja poreznim obveznicima da podmire svoje porezne obveze. Sklapanjem upravnog ugovora obveznicima se reprogramiraju dospjele porezne obveze do čak 24 mjesečna anuiteta, čime se poduzetnicima omogućuje olakšano upravljanje novčanim tokovima, a građanima se porezni teret raspoređuje na način koji je usklađeniji s njihovim mjesečnim primanjima.

Porezni obveznici su ovaj institut prepoznali i kontinuirano podnose zahtjeve za sklapanje upravnog ugovora s poreznim tijelom.

eOvrha

U svrhu efektivnog i efikasnog upravljanja poreznim dugom razvijena je platforma eOvrha. Ova portalska aplikacija Porezne uprave mjesečno kreira baze stanja dugova i formira liste dužnika. Ovako formirane liste dužnika s preporukom postupanja distribuiraju se službenicima zaduženima za postupak naplate. eOvrha na taj način, smanjuje utjecaj ljudskog čimbenika u uočavanju potrebe za poduzimanjem mjera te znatno olakšava pravovremeno postupanje. Na taj se način postiže da se mjerama obuhvate i ona dugovanja koja su dospjela u prethodnih mjesec dana, odnosno od financijskog ili imovinskog priljeva koji se oporezuje je proteklo kraće vremensko razdoblje pa su samim time obveznicima manji teret nego u kasnijim razdobljima kada su pozitivni financijski učinci istrošeni.

Neporezna davanja

Vlada RH poduzima značajne korake za smanjenje fiskalnog i administrativnog opterećenja. Pritom je jedno od prioritetnih područja i smanjenje razine neporeznih davanja.

U travnju 2015., Vlada RH donijela je Odluku o smanjenju parafiskalnih nameta u 2015. i ciljevima smanjenja u 2016. godini te o osnivanju Povjerenstva za praćenje provedbe smanjenja parafiskalnih nameta. Zadaća Povjerenstva bila je izraditi popis parafiskalnih nameta koji će se smanjiti tijekom 2016. u iznosu ne manjem od 0,1% BDP-a odnosno dodatnih 330 milijuna kuna.

Prvi Registar neporeznih prihoda izrađen je 2008. godine. Početkom 2013. godine Vlada RH je donijela Odluku o osnivanju Radne skupine za poslovnu klimu i privatne investicije, koja je kao jedan od ciljeva imala i ustrojavanje Registra parafiskalnih nameta te njihovo smanjenje/ukidanje u cilju rasterećenja poduzetnika. U listopadu 2014. godine uspostavljena je informatička podrška Registru. Cilj uspostave Registra bio je utvrditi neporezna davanja koja opterećuju poslovanje poduzetnika te mogućnosti za njihovu reformu odnosno smanjenje ili ukidanje, na način da se ne dovede u pitanje izvršavanje funkcija države, lokalnih jedinica i drugih korisnika tih prihoda. Registar neporeznih davanja objavljen je na internetskim stranicama Ministarstva financija 10. rujna 2015. godine. U Registru je evidentirano 161 različito neporezno davanje. Ukupan iznos neporeznih davanja na kraju 2015. iznosio je 8,4 milijarde kuna. Od navedenog iznosa 5,4 milijarde kuna opterećuje poslovanje poduzetnika, dok 3 milijarde kuna plaćaju građani. Broj neporeznih davanja u Registru nije konačan. Registar će se kontinuirano mijenjati i dopunjavati temeljem podataka nadležnih ministarstava. Ukupna smanjenja/ukidanja u razdoblju 2013. - 2015. iznose 683 milijuna kuna odnosno uključuju ukidanje 65 neporeznih davanja (u 2013. i 2014. godini 380,8 milijuna kuna, u 2015. godini 302 milijuna kuna).

Do kraja travnja planira se ponovno osnivanje Povjerenstva za uređenje sustava neporeznih davanja i njihovo smanjenje. Predsjednik Povjerenstva bit će ministar financija, a članovi državni dužnosnici iz deset ministarstva. Osnovna zadaća Povjerenstva bit će utvrđivanje popisa neporeznih davanja koja će se ukinuti ili smanjiti u narednom razdoblju. Uz to, uloga Povjerenstva bit će i prethodna kontrola prijedloga propisa kojima se predlaže uvođenje novih ili povećanje postojećih neporeznih davanja. U tom smislu Povjerenstvo će djelovati preventivno. Također, nastavit će se s ažuriranjem Registra neporeznih davanja. Do 3. svibnja 2016. relevantna ministarstva dužna su utvrditi popis neporeznih davanja koja će se smanjiti ili ukinuti u 2016., a do 15. lipnja ove godine uputiti Vladi RH prijedlog ukidanja ili izmjena zakona u tom smislu.

Radi povećanja transparentnosti neporeznih davanja tijela javne vlasti uvodi se obveza objave podataka o neporeznim davanjima, uključujući hodogram postupka utvrđivanja obveze naplate neporeznih davanja. Predmetni podaci objavljivat će se na mrežnim stranicama imatelja javnih ovlasti.

6.3. Mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna

U svrhu unaprjeđenja učinkovitosti rashoda odnosno jačanja upravljanja javnim financijama planira se nastavak reformskih napora u sljedećim područjima: 1) racionalizacija materijalnih rashoda; 2) aktivacija neaktivne državne imovine; 3) provedba preporuka Državnog ureda za reviziju (DUR); 4) daljnje jačanje sustava unutarnjih financijskih kontrola.

Racionalizacija materijalnih rashoda

Ministarstvo financija izradilo je analizu materijalnih rashoda svih proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna u svrhu racionalizacije odnosno optimizacije materijalnih rashoda. U tom smislu, definirane su mjere za svaku skupinu materijalnih rashoda koje čine sastavni dio Smjernica za uspostavu standardnih materijalnih troškova kod proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Njihova svrha je poboljšanje upravljanja materijalnim rashodima, prvenstveno kroz uspostavu standarda i njihovo kontinuirano praćenje.

Državni proračun za razdoblje 2016. - 2018. uzima u obzir mjere odnosno standarde spomenutih Smjernica. U travnju ove godine Vlada RH je usvojila Odluku kojom se restriktivnije uređuje način korištenja službenih automobila, mobitela, putovanja i reprezentacije. Osim toga, tijela državne uprave obvezuju se da u međusobnom službenom dopisivanju prioritet daju korištenju elektroničke pošte u svrhu smanjenja troškova otpreme. Također, planira se dodatnim ulaganjem u poslovne prostore u vlasništvu države postići dugoročna ušteda na najamninama. U narednom razdoblju očekuje se i ostvarenje ušteda koje će proizaći iz objedinjenog vođenja i upravljanja bazama podataka i informacijskom i komunikacijskom infrastrukturom.

Proračunski i izvanproračunski korisnici također su obvezni redovito izvještavati Ministarstvo financija o uspješnosti provedbe mjera iz Smjernica. Radi kontinuiranog praćenja učinkovitosti upravljanja materijalnih rashoda planira se proširiti Izjava o fiskalnoj odgovornosti pitanjima kojima će korisnici provoditi samoprocjenu učinkovitog upravljanja materijalnim rashodima.

Aktivacija neaktivne imovine

Državnom imovinom RH upravljaju Državni ured za upravljanje državnom imovinom - DUUDI (dionicama i poslovnim udjelima u trgovačkim društvima od strateškog i posebnog interesa za RH, stanovima i poslovnim prostorima, zemljištima), Centar za restrukturiranje i prodaju (dionicama i poslovnim udjelima u trgovačkim društvima čiji je imatelj RH, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, a koja nisu utvrđena kao društva od strateškog i posebnog interesa za RH), te Državne nekretnine d.o.o. (stanovima i poslovnim prostorima koji su u najmu odnosno zakupu). Najvažniji oblici imovine kojima se upravlja su stanovi i poslovni prostori, dionice i poslovni udjeli te bivše vojne nekretnine. Do sada nije ostvaren zadovoljavajući rezultat u prodaji stanova te će DUUDI izmijeniti Odluku o prodaji stanova kako bi se bolje definirali kriteriji, pojednostavnili procedura i ubrzao postupak prodaje. DUUDI će s poslovnim bankama razmotriti modele ostvarivanja posebnih kreditnih linija za otkup stanova.

Za bržu i učinkovitiju prodaju praznih poslovnih prostora DUUDI će izmijeniti Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora i potrebne podzakonske akte. U tijeku je i provjera raspoloživih prostora u vlasništvu države koje bi mogli upotrebljavati korisnici koji plaćaju najam poslovnog prostora. Također, planira se intenzivirati postupanje tijela zaduženih za imovinsko pravne odnose na bivšim vojnim nekretninama, kao i pitanje izmjene prostornih planova u svrhu daljnjeg raspolaganja vojnim nekretninama.

U svrhu ostvarivanja prihoda od trgovačkih društava DUUDI planira izmijeniti Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu RH u dijelu koji se odnosi na trgovačka društva. Isto tako, izmijenit će se i Uredba o prodaji dionica i poslovnih udjela u svrhu ubrzanja i pojednostavljenja postupaka prodaje jer sam postupak u prosjeku traje devet mjeseci uz neizvjestan ishod.

Pristupit će se i analizi trogodišnjeg poslovanja strateških trgovačkih društava radi procjene portfelja te redefiniranja strateških trgovačkih društava i donošenja plana privatizacije ne-strateških trgovačkih društava.

Provedba preporuka Državnog ureda za reviziju (DUR)

Jedna od reformskih mjera u svrhu povećanja održivosti javnog duga i jačanja upravljanja javnim financijama je i stroža provedba preporuka Državnog ureda za reviziju. Ova mjera uključuje prilagodbu zakonskog okvira u sankcioniranju nepostupanja po preporukama spomenutog Ureda. Naime, prema zadnjem Izvješću o radu Državnog ureda za reviziju za 2015. godinu, od 2.599 danih naloga i preporuka čak 760 tj. 29,2% naloga i preporuka nije izvršeno. Tijekom 2015. godine, Ministarstvo financija je zajedno s Državnim uredom za reviziju razmatralo modele sankcioniranja za nepostupanje po nalogima i preporukama ovog Ureda. Kako su se uslijed višegodišnje primjene Zakona o Državnom uredu za reviziju³³ uočili i određeni nedostaci u njegovoj primjeni odnosno prepoznata moguća unapređenja, odlučeno je da će se u proceduru donošenja uputiti u cijelosti novi zakon. Sukladno tome, izrađen je Prijedlog zakona o Državnom uredu za reviziju.

Prijedlogom spomenutog Zakona namjerava se:

- uvesti sankcioniranje subjekata revizije i odgovornih osoba za neizvršavanje danih naloga i preporuka i nedostavljanje izvješća u propisanom roku;
- jasnije odrediti tko su subjekti revizije i što obuhvaća postupak revizije;
- produžiti rok za dostavu izvješća o obavljenoj reviziji godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna;
- uvesti mogućnost angažiranja posebnih stručnjaka kao vanjskih suradnika radi rješavanja specifičnih pitanja;
- detaljnije pojasniti obveze zaposlenika u Državnom uredu za reviziju.

³³ Narodne novine, broj 80/2011

Daljnje jačanje sustava unutarnjih financijskih kontrola

Vezano uz primjenu novog Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru koji je usvojen u srpnju 2015. godine³⁴ moguće je istaknuti sljedeće ključne značajke:

U području sustava unutarnjih kontrola, izvještavanje i planiranje aktivnosti povezano je sa sustavom fiskalne odgovornosti. Postojeći Upitnik o fiskalnoj odgovornosti u rujnu 2015. godine proširen je s pitanjima iz područja vezanih uz strateško i godišnje planiranje, uređivanje ovlasti i odgovornosti za realizaciju strateških ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima, dokumentiranje podataka o najznačajnijim rizicima, proceduru naplate prihoda te koordinaciju razvoja sustava unutarnjih kontrola između ministarstava, županija, gradova i korisnika proračuna iz nadležnosti. Korisnici proračuna u obvezi su izvijestiti o stanju u navedenim područjima s podnošenjem Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2015. za što je rok zaključno do 31. ožujka 2016. godine.

Funkcijom unutarnje revizije pokriveno je 99% ukupnih rashoda državne razine te 85% rashoda na lokalnoj razini. Također u području unutarnje revizije, jedinicama za unutarnju reviziju ustrojenim u ministarstvima, županijama i gradovima proširen je opseg revidiranja i na trgovačka društva i druge pravne osobe u nadležnosti njihovih institucija, u slučajevima kada isti nisu obveznici uspostave vlastitih jedinica za unutarnju reviziju. Time je u narednom razdoblju osigurana pokrivenost revizorskom aktivnošću za 69 društava u vlasništvu RH i 272 društava u vlasništvu lokalnih jedinica. Prilikom izrade godišnjih planova rada unutarnje revizije za 2016. godinu rukovoditelji unutarnje revizije uzeli su u obzir proširenje djelokruga rada i temeljem procjene rizika planirali obavljanje revizija u matičnoj instituciji i institucijama iz njihove nadležnosti. Sukladno rezultatima analiza zaprimljenih godišnjih planova rada unutarnje revizije za 2016. godinu, naročito na lokalnoj razini, u najvećem su postotku zastupljene revizije procesa nadzora nad institucijama u njihovoj nadležnosti (35%). Tome treba pridodati i revizije u području danih subvencija, transfera i kapitalnih pomoći (9%) te revizije procesa upravljanja imovinom i naplata vlastitih prihoda (24%).

Odredbom članka 44. Zakona propisane su i novčane kazne za one institucije koje nisu uspostavile unutarnju reviziju na temelju kriterija propisanih Pravilnikom o unutarnjoj reviziji iz 2013. godine. Propisivanjem prekršajnih odredbi potaknulo se rješavanje preostalih šest slučajeva neuspostavljenih unutarnjih revizija te je nakon donošenja Zakona, unutarnju reviziju uspostavilo 5 korisnika proračuna uglavnom s lokalne razine, a kod šestog je u tijeku postupak stvaranja formalnih uvjeta.

³⁴ Narodne novine, broj 78/2015

7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINANCIIJA

7.1. Upravljanje javnim dugom

Javni dug odnosno dug opće države krajem 2015. godine dosegao je razinu od 289,7 milijardi HRK odnosno 86,7% BDP-a. Ova visoka razina javnog duga predstavlja velik teret ukupnoj gospodarskoj politici i svojim povezanim rizicima potencira ranjivost javnih financija. Ciklički poremećaji praćeni strukturnim rigidnostima pokazali su u razdoblju 2008. - 2014. posljedične razmjere i brzinu ekspanzije javnog duga, koji je u tom razdoblju porastao za 147 milijardi kuna, ili mjereno udjelom u bruto domaćem proizvodu s 39,6% na 86,5%.

Izlazak iz višegodišnje gospodarske recesije tijekom 2015. godine doprinio je nastojanjima i učincima provođenja fiskalne konsolidacije te posljedično prekinuo višegodišnji trend prekomjernih međugodišnjih stopa porasta udjela javnog duga u bruto domaćem proizvodu. Postojeće makroekonomske projekcije, u kratkom roku naznačuju mogućnost ublažavanja rizika refinanciranja te stabilizacije i reverzije ovakvog trenda. Međutim, postojeća visoka razina javnog duga zahtjeva aktivne politike upravljanja javnim dugom s ciljem osiguravanja njegove dugoročne održivosti i ograničavanja negativnih učinaka povezanih rizika. Nužna poluga za aktivno upravljanje javnim dugom je redovito utvrđivanje, objava i ocjena provedbe strategije upravljanja javnim dugom čiji su ciljevi temeljeni na analizi troškova i rizika, uvažavajući makroekonomska i tržišna ograničenja.

Ministarstvo financija priprema Strategiju upravljanja javnim dugom za razdoblje 2016. - 2018., čije se usvajanje od strane Vlade RH predlaže tijekom svibnja 2016. godine. Strategija će definirati osnovne ciljeve i provedbene metode unapređenja održivosti ukupnog javnog duga i ublažavanja povezanih rizika. Uz detaljne prikaze povijesnog kretanja i strukture javnog duga, trogodišnjih projekcija i načela ostvarenja utvrđenih planova financiranja, strategija će identificirati i provedbene rizike te načela njihovog ublažavanja. Pri tome će osnovni naglasak biti na adresiranju predmetnih rizika navedenih u Izvješću za Hrvatsku 2016. Europske komisije (*County Report Croatia 2016*), a koji zahtijevaju unapređenje:

Pravnog i institucionalnog okvira upravljanja javnim dugom

Postojeći pravni i institucionalni okvir pružao je relativno zadovoljavajući provedbeni i kontrolni okvir uz nužnu fleksibilnost na razini središnjeg proračuna, izvanproračunskih korisnika i lokalnih jedinica. Potrebno ga je proširiti i učinkovitim kontrolnim mehanizmom na razini javnih poduzeća obuhvaćenih metodološkom klasifikacijom ESA 2010 u javni dug, u cilju mogućnosti sveobuhvatnog definiranja ciljeva i limita fiskalne politike.

Ublažavanje rizika refinanciranja i smanjenja udjela kratkoročnog duga u ukupnom javnom dugu

Postojeća razina javnog duga i utvrđena struktura godišnjih otplata glavnica generiraju potrebu znatnog refinanciranja koji doseže i do 20% bruto domaćeg proizvoda na godišnjoj razini. Trenutni povoljni uvjeti na financijskim tržištima pružaju mogućnost produženja prosječne ročnosti duga te uravnoteženje profila dospelja, uz smanjenje udjela kratkoročnog duga u ukupnom javnom dugu.

Ublažavanje valutnog rizika javnog duga

Iako je u strukturi ukupnog javnog duga većinska tuzemna komponenta, njen prevladavajući dio (više od 75%) denominiran je ili indeksiran u eurima. Ovaj valutni rizik nije moguće otkloniti u kraćem roku, ali uvjeti na domaćem tržištu kapitala omogućuju njegovo djelomično ublažavanje budući da su kunski izvori po svojem obimu, dostupnoj ročnosti i cijeni kroz proteklih 18 mjeseci pružili adekvatnu alternativu valutno denominiranima. Predviđa se daljnji rast udjela kunske komponente u ukupnom dugu kroz primarne emisije na domaćem tržištu kao i mogućnosti zamjene dijela postojećih valutnih instrumenata u kunske, u slučaju takvih preferencija financijskih institucija u pogledu prilagodbi kapitalnim zahtjevima slijedom regulatornih odredbi.

Ublažavanje kamatnog rizika javnog duga

S obzirom na visoku ukupnu razinu zaduženosti, dugoročno povećanje referentnih tržišnih kamatnih stopa predstavljalo bi znatnu prijetnju fiskalnoj održivosti i posljedično generiralo znatan porast javnog duga. U kratkom roku, ova prijetnja je ublažena postojećom strukturom kamatnih stopa u kojoj na razini duga državnog proračuna više od 82% dugoročnih obveza čine instrumenti s fiksnom kamatnom stopom. Također, u kratkom roku, trenutni tržišni uvjeti sugeriraju refinanciranje dospjeća postojećih obveza uz nižu nominalnu kamatnu stopu. U srednjoročnom razdoblju ovaj se rizik može ublažiti dosljednom provedbom održive fiskalne politike i posljedičnim unapređenjem kreditnog rejtinga države, te time i smanjenjem postojeće visoke premije rizika.

Uz analizu navedenih rizika upravljanja javnim dugom, strategija će sadržavati i precizan plan zaduživanja u tekućoj godini s predviđenom dinamikom i kalendarom aukcija, te projekcije plana zaduživanja u srednjoročnom razdoblju. U svibnju svake godine predviđa se redovito godišnje usvajanje i objavljivanje strategije za trogodišnje razdoblje usklađene s Programom konvergencije, a prethodio bi joj plan, dinamika i kalendar zaduživanja koji bi se objavljivao po donošenju državnog proračuna.

U svrhu unapređenja upravljanja javnim dugom, povećanog opsega i složenosti poslova, kontinuirano će se djelovati na jačanju organizacijskih kapaciteta kroz popunjavanje sistematiziranih, a trenutno upražnjenih radnih mjesta. Također, dio poslova koji se trenutno obavljaju u Sektoru za upravljanje javnim dugom, a po svojoj prirodi nisu povezani s poslovima javnog duga, prebacit će se na drugu organizacijsku jedinicu i time osigurati znatno povećanje učinkovitosti postojećih kapaciteta. Također, sukladno mogućnostima provodit će se stalna dodatna izobrazba postojećih zaposlenika.

7.2. Prijedlog Zakona o fiskalnoj odgovornosti

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2011., uvedena su fiskalna pravila i pravila za jačanje fiskalne discipline te obveza izrade Izjave o fiskalnoj odgovornosti za čelnike korisnika proračuna na državnoj odnosno lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini. Prvotno fiskalno pravilo predviđalo je smanjivanje rashoda općeg proračuna iskazanih udjelom u bruto domaćem proizvodu za najmanje jedan postotni bod godišnje do postizanja primarnog salda na razini

nula ili u pozitivnom iznosu (u nominalnim iznosima). U uvjetima duboke recesije i negativnog jaza proizvodnje takvo pravilo je zbog svoje procikličnosti dodatno ugrožavalo izgleda za rast. Usklađivanje sa zahtjevima EU vezano uz novi okvir za upravljanje ekonomskom politikom u EU, a koji je usmjeren na jačanje provedbe Pakta o stabilnosti i rastu bio je dodatni razlog za izmjenu pravila.

Slijedom navedenog, u drugom polugodištu 2013. pristupilo se izradi Izmjena i dopuna Zakona o fiskalnoj odgovornosti, koje su stupile na snagu u veljači 2014. godine. Izmjenama i dopunama Zakona promijenjeno je fiskalno pravilo na način da ciljana vrijednost novog fiskalnog pravila postaje srednjoročni proračunski cilj koji će se ostvarivati prema planu prilagodbe.

Ovom prilikom također je uvedeno i stručno i neovisno tijelo koje prati primjenu fiskalnog pravila, a čije su zadaće definirane posebnim propisom. Naime, Odbor za fiskalnu politiku osnovan je još 2011. godine temeljem Odluke Vlade RH o osnivanju Odbora za fiskalnu politiku, a rješenjem Vlade RH imenovani su članovi Odbora. Zbog potrebe jačanja neovisnosti Odbora u skladu s odredbama Direktive Vijeća 2011/85/EU i jačanja uloge Odbora kao supervizora nad primjenom Zakona o fiskalnoj odgovornosti, Hrvatski sabor donio je Odluku kojom je osnovano Povjerenstvo za fiskalnu politiku kao drugo radno tijelo Hrvatskog sabora. Povjerenstvo za fiskalnu politiku (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) Hrvatskog sabora zamijenilo je dotadašnji Odbor za fiskalnu politiku. Članove Povjerenstva, izuzev predsjednika Povjerenstva, krajem veljače 2014. godine imenovao je Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za financije i državni proračun na razdoblje od pet godina.

U drugom polugodištu 2014. godine temeljem specifične preporuke broj 1 Vijeća EU za RH te potrebe daljnjeg usklađivanja sa zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu i Direktive Vijeća 2011/85/EU, pristupilo se izradi novog prijedloga Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Razlozi revizije Zakona o fiskalnoj odgovornosti uključuju potrebu: 1) revizije fiskalnog pravila te 2) daljnjeg jačanja neovisnosti i proširenja nadležnosti Povjerenstva. Nakon niza konzultacija provedenih sa stručnim službama EK, trenutno je u tijeku oblikovanje završne inačice novog Prijedloga zakona, čije je usvajanje predviđeno u trećem tromjesečju ove godine. Novi prijedlog Zakona uključuje nekoliko novina vezano uz spomenuta dva aspekta.

Fiskalno pravilo

Novim Prijedlogom Zakona u prvom redu dopunjuje se fiskalno pravilo. Ciljana vrijednost novog fiskalnog pravila postaje srednjoročni proračunski cilj koji će se ostvarivati prema planu prilagodbe, a na preporuku Vijeća EU, pri čemu međugodišnje poboljšanje strukturnog salda mora biti u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Uz pravilo manjka, uvodi se i pravilo javnog duga, na način da se javni dug koji prelazi referentnu stopu od 60% mora prosječno smanjivati 1/20 iznosa iznad 60% BDP-a godišnje, a u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu. Osim toga, Zakonom će se pobliže definirati okolnosti u kojima je dozvoljeno privremeno odstupanje od primjene fiskalnih pravila, ukoliko to ne ugrožava fiskalnu održivost u srednjem roku, a temeljem pravnih odredbi EU. Ovim Prijedlogom zakona predviđeno je i uvođenje privremenog fiskalnog pravila za vrijeme trajanja Procedure prekomjernog proračunskog manjka, a čije se ispunjenje vezuje uz pridržavanje Preporuka Vijeća EU u svrhu korigiranja spomenutog manjka. Općenito uzevši, novi Prijedlog predviđa osiguranje potpune usklađenosti nacionalnih numeričkih fiskalnih pravila sa zakonodavnim okvirom EU-a.

Neovisno tijelo za praćenje provedbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti

Novi prijedlog zakonskog rješenja izrađen je sa svrhom osiguranja adekvatne zaštite za političku, financijsku i funkcionalnu neovisnost Povjerenstva te stvaranja svih potrebnih preduvjeta za izračun fiskalnih pravila kao i za razmatranje makroekonomskih i proračunskih projekcija Vlade RH od strane spomenutog Povjerenstva. Novim odredbama Zakona utvrđuje se osnova za imenovanje članova Povjerenstva čime se jača zakonodavni okvir njegova rada te mu se daje još jača uloga supervizora nad primjenom Zakona o fiskalnoj odgovornosti, ali i nad provođenjem fiskalne politike države u cijelosti, a sve s ciljem unapređenja sustava javnih financija.

Najvažnije predložene izmjene u odnosu na trenutno važeći Zakon o fiskalnoj odgovornosti u ovom smislu su:

Promjena definicije Povjerenstva za fiskalnu politiku

Povjerenstvo je definirano kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo koje obavlja poslove iz svog djelokruga rada i nadležnosti utvrđenih samim Prijedlogom. Dodana je nova odredba zakona kojom se zabranjuje svaki oblik utjecaja na rad Povjerenstva koji bi mogao ugroziti njegovu samostalnost i neovisnost u donošenju odluka.

Sastav i imenovanje Povjerenstva

Predviđeno je da se Povjerenstvo sastoji od predsjednika Povjerenstva i šest članova koji se biraju na mandat od pet godina. Članove Povjerenstva nominiraju iste institucije kao i do sada (Državni ured za reviziju, Ekonomski institut Zagreb, Institut za javne financije, Hrvatska narodna banka, ekonomski i pravni fakulteti). Dodatno je uključen i predstavnik Državnog zavoda za statistiku. Novina koja je predviđena u proceduri imenovanja članova Povjerenstva jest da institucije nominiraju svoje predstavnike Odboru za financije i državni proračun Hrvatskog sabora koji provjerava njihove stručne kvalifikacije i druge uvjete određene Zakonom o fiskalnoj odgovornosti te ih predlažu na imenovanje Hrvatskom saboru.

Funkcija predsjednika postaje profesionalna funkcija

Članovi Povjerenstva biraju između sebe predsjednika i zamjenika predsjednika. Funkcija predsjednika predviđena je kao profesionalna funkcija i to osiguranjem sljedećih preduvjeta:

- Predsjednik Povjerenstva ima pravo na redovitu plaću.
- Predsjednik Povjerenstva ne može sudjelovati u političkim aktivnostima, obavljati drugu javnu dužnost ili biti zaposlen u drugom tijelu javne vlasti ili trgovačkom društvu, odnosno drugom poslovnom subjektu, niti se baviti drugim djelatnostima osim navedenima u Zakonu o fiskalnoj odgovornosti.
- Predsjednik Povjerenstva ima pravo povratka na rad na poslove na kojima je radio prije izbora ili na druge odgovarajuće poslove kod poslodavca kod kojeg je radio prije izbora na dužnost.
- Predsjednik prije stupanja na dužnost o pravu povratka na rad sklapa sporazum s poslodavcem kojim će se pobliže odrediti uvjeti i rokovi ostvarivanja prava povratka na rad.
- Na predsjednika Povjerenstva odgovarajuće se primjenjuju opći propisi o radu.

Stručna služba Povjerenstva - Ured Povjerenstva

Dodatno je predviđeno i da Povjerenstvo ima stručnu službu – Ured Povjerenstva, koja obavlja stručne, administrativne i tehničke poslove za Povjerenstvo. Uredom rukovodi tajnik Ureda koji usmjerava i usklađuje njegove poslove te za rad Ureda odgovara Povjerenstvu. Zaposlenici stručne službe i tajnik Ureda su državni službenici. Na ovaj način se Povjerenstvu osiguravaju potrebni resursi za izračun fiskalnih pravila te razmatranje makroekonomskih i proračunskih projekcija Vlade RH kao i izvršavanje ostalih zadaća propisanih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti.

7.3. Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o proračunu

Izmjene i dopune Zakona o proračunu provest će se tijekom 2016. godine s ciljem jačanja srednjoročnog proračunskog okvira, koje ujedno predstavlja i jednu od preporuka Vijeća EU.

Uvođenje mehanizma prilagodbe za fiskalno pravilo manjka

Kako bi se osigurala fiskalna disciplina bilo je potrebno osigurati i srednjoročni proračunski okvir koji će omogućiti postizanje održivosti javnih financija. Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o proračunu, u članku 12. utvrđeno je novo fiskalno pravilo prema kojemu manjak utvrđen proračunom za iduću proračunsku godinu ne smije biti veći od manjka utvrđenog projekcijom koju je Hrvatski sabor, odnosno predstavničko tijelo lokalne jedinice, donijelo prethodne godine za tu proračunsku godinu. Kako uz navedeno pravilo nisu predviđene nikakve iznimke od njegove primjene, u nepredviđenim situacijama, kao što je naglo gospodarsko usporavanje, to bi pravilo bilo teško provedivo i njegova primjena bila bi vrlo otežana. Upravo stoga će se izmjenama i dopunama zakonodavnog okvira dodati mehanizam prilagodbe koji će se primjenjivati u točno određenim situacijama koje će biti izrijekom navedene.

Revidiranje procesa strateškog planiranja

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu³⁵ proračunski proces RH usklađen je s Europskim semestrom budući da je RH kao država članica EU, dužna na godišnjoj razini donositi dva ključna dokumenta - Program konvergencije i Nacionalni program reformi. Strateški planovi koje su obveznici izrađivali na temelju Upute za izradu strateških planova za razdoblje 2016. - 2018., kao prvi korak u procesu izrade proračuna, nisu više bili osnova za izradu Strategije vladinih programa za trogodišnje razdoblje jer se od 2015. godine ista više ne izrađuje. Međutim, kako bi strateški planovi postali kvalitetan temelj za izradu nacionalnih strateških dokumenta u procesu Europskog semestra, razmotrit će se određene izmjene ovog procesa. U tom smislu, strateške planove je potrebno prilagoditi tako da, između ostalog, uključuju prikaz reformskih mjera na isti način kako to zahtijeva Nacionalni program reformi. Vremenski tijek procesa nacionalnog strateškog planiranja potrebno je

³⁵ Narodne novine, broj 15/2015

prilagoditi dinamici pripreme Nacionalnog programa reformi. Ovakvi naponi u svrhu pojednostavljenja i jačanja procesa nacionalnog strateškog planiranja također bi mogli rezultirati ukidanjem polugodišnjeg i godišnjeg izvještavanja o provedbi strateških planova jer bi se ciljevi i pokazatelji uspješnosti definirani u strateškom planu preuzeli u financijski plan, čime bi se osigurao jedinstveni mehanizam praćenja njihove provedbe. Ovako će se kroz polugodišnje i godišnje izvještavanje o izvršenju financijskih planova ujedno izvještavati i o provedbi strateških planova. Samim time potreba dosadašnjeg načina izvještavanja o provedbi strateških planova postaje suvišna.

Jačanje srednjoročnog proračunskog okvira

Kako bi se ojačao srednjoročni proračunski okvir izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz 2015. godine u proces planiranja proračuna uvedeni su tzv. dvojni limiti. Jedan limit se utvrđuje ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti (koje proizlaze iz trenutno važećih propisa), a drugi, ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu novih ili promjenu postojećih programa odnosno aktivnosti. Troškovi provođenja postojećih programa obuhvaćaju troškove održavanja postojeće razine usluga, uzimajući u obzir očekivane promjene u broju korisnika i primjerice tekuće troškove kapitalnih projekata, koji će se završiti tijekom planiranog razdoblja. Troškovi novih programa uključuju primjerice i troškove promjene razine i vrste usluge (npr. uvođenje boravka za djecu u školama).

Prilikom izrade izmjena i dopuna Zakona o proračunu razmotrit će se uvođenje jedne i/ili više novih mjera kojima će se ojačati srednjoročni proračunski okvir kao što je primjerice promjena usvojenih projekcija isključivo uz detaljno obrazloženje razloga promjena.

Evaluacija učinaka proračunskih programa, aktivnosti i projekata

Uzimajući u obzir iskustva iz 2014. i 2015. godine u provođenju dubinske analize rashoda za zaposlene, subvencija, sustava zdravstva, poslovanja agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima te poreznih rashoda, uočena je potreba za kontinuiranim korištenjem ovakvih i sličnih alata koji bi doprinijeli, ne samo smanjenju ukupne javne potrošnje i fiskalne konsolidacije, već i osiguravanju dobrog sustava određivanja prioriteta nad rashodima, odnosno stvaranju fiskalnog prostora za nove kvalitetnije programe, aktivnosti i projekte. Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu utvrdila bi se godišnja obveza provedbe *ex-post* evaluacije učinaka odabranih programa, aktivnosti i/ili projekata u državnom proračunu. Evaluacija će time postati nezaobilazan dio strateškog ciklusa planiranja. Rezultati evaluacije mogu pokazati da su neki programi postigli svoje ciljeve ili da dodatna ulaganja neće utjecati na njihovu veću učinkovitost. Oni mogu biti temelj za promjene postojećeg zakonodavnog okvira, ali i za razvoj novih programa.

Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu potrebno je propisati okvir za evaluaciju učinaka odabranih programa, aktivnosti ili projekata u državnom proračunu na godišnjoj razini, uključujući: kriterije za odabir programa, aktivnosti ili projekata za evaluaciju, institucije koje bi je provodile, rokove provedbe te načine kako rezultate evaluacije uzeti u obzir kod izrade nacrtu državnog proračuna.

7.4. Fiskalna statistika

Izvanproračunski korisnici državnog proračuna navedeni u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika utvrđeni su na temelju obuhvata opće države koju je definirao Međunarodni monetarni fond i djelomično preuzetog obuhvata sukladno europskoj statističkoj metodologiji. Europska statistička metodologija ESA 2010, propisana Uredbom (EU) br. 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća, sadrži posebna pravila za razvrstavanje jedinica u institucionalne sektore društva, među kojima je i sektor opće države sa svojim podsektorima (prvenstveno središnjom državom i lokalnom državom). Svi statistički izvještaji Eurostatu kao statističkom tijelu EK, uključujući Fiskalno izvješće kojim se prati ispunjavanje kriterija o državnom manjku i dugu po Maastrichtu, moraju se podnositi prema obuhvatu tih sektora. Ovaj statistički obuhvat sektora opće države i njegovih podsektora u većini zemalja EU nije identičan obuhvatu koji se koristi za proračunske svrhe. Međutim, teži se da ti obuhvati budu što sličniji, jer se primjerice kod Fiskalnog izvješća mora kvantificirati razlika pokazatelja koja proizlazi iz razlike sektorskog obuhvata.

Najznačajnije razlike u proračunskom sustavu RH utvrđene su u obuhvatu izvanproračunskih korisnika, koji je prema Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika znatno uži nego sektorski obuhvat. Kako bi se obuhvat izvanproračunskih korisnika iz Registra uskladio sa sektorskom klasifikacijom u najvećoj realno mogućoj mjeri, Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu³⁶ proširena je definicija izvanproračunskih korisnika. Sukladno navedenom, izvanproračunski korisnici su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno lokalna jedinica ima odlučujući utjecaj na upravljanje i koji se sukladno pravilima statističke metodologije EU razvrstavaju u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici.

Tako definiranim izvanproračunskim korisnicima Zakonom o proračunu propisana je obveza primjene proračunskog računovodstva u dijelu sastavljanja i predaje financijskih izvještaja. Ovisno o svom pravnom obliku i zahtjevima poslovanja, izvanproračunski korisnici mogu primjenjivati poduzetničko računovodstvo ili računovodstvo neprofitnih organizacija, ali i proračunsko računovodstvo. U slučaju kada izvanproračunski korisnici primjenjuju poduzetničko računovodstvo ili računovodstvo neprofitnih organizacija, za potrebe izvještavanja, poslovne transakcije potrebno je iskazati sukladno pravilima proračunskog računovodstva. Zbog specifičnosti računovodstvenih događaja izvanproračunskih korisnika razvrstanih u sektor opće države, utvrđeno je kako je navedeni proces iznimno složen te da zahtjeva više vremena nego je prvotno bilo predviđeno.

Naime, nužno je pristupiti svakom izvanproračunskom korisniku pojedinačno te za svaku specifičnu poslovnu transakciju definirati način iskazivanja u proračunskom računovodstvu kroz izradu veznih tablica.

Slijedom navedenog, Ministarstvo financija planira osnovati radnu skupinu čiji će članovi biti stručnjaci iz akademske zajednice, računovodstveni stručnjaci specijalizirani za proračunsko računovodstvo te računovodstveni stručnjaci specijalizirani za poduzetničko računovodstvo. Zadatak radne skupine bit će izrada veznih tablica za pojedine izvanproračunske korisnike s posebnim naglaskom na poslovne događaje kao što su jamstva, otpisi i sl. koji proces konverzije čine još

³⁶Narodne novine, broj 87/2008, 136/2012 i 15/2015

zahtjevnijim. Time će se ojačati statističko izvještavanje sukladno metodologiji ESA 2010, ali i stvoriti temelji za kvalitetnije proračunsko planiranje u srednjem roku.

PRILOZI

Prilog 1a. Makroekonomski izgledi

	ESA kod	2015. (razina)	2015. (stopa promjene)	2016. (stopa promjene)	2017. (stopa promjene)	2018. (stopa promjene)	2019. (stopa promjene)
1. Realni BDP	B1*g	333.832	1,6	2,0	2,1	2,3	2,5
2. Nominalni BDP	B1*g	334.219	1,8	3,0	3,4	3,8	4,2
Komponente realnog BDP-a							
3. Izdaci za potrošnju kućanstava ¹	P.3	199.255	1,2	1,8	1,8	2,0	2,5
4. Izdaci za potrošnju države	P.3	65.529	0,6	0,3	0,8	1,4	2,0
5. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	63.617	1,6	2,5	3,2	3,5	4,5
6. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti (% BDP-a)	P.52 + P.53	-2.752	-0,8	-0,8	-0,7	-0,6	-0,7
7. Izvoz dobara i usluga	P.6	165.917	9,2	5,2	5,5	5,6	5,4
- od čega: dobra	P.61	83.406	12,1	7,1	6,8	6,7	6,8
- od čega: usluge	P.62	82.511	6,4	3,2	4,1	4,5	4,1
8. Uvoz dobara i usluga	P.7	157.734	8,6	4,7	5,3	5,9	6,3
- od čega: dobra	P.71	133.491	8,8	4,9	5,4	5,9	6,3
- od čega: usluge	P.72	24.244	7,4	4,1	5,0	5,9	6,1
Doprinos realnom rastu BDP-a							
9. Finalna domaća potražnja		328.401	1,2	1,6	1,8	2,1	2,7
10. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti	P.52 + P.53	-2.752	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,1
11. Vanjski saldo dobara i usluga	B.11	8.183	0,5	0,3	0,3	0,1	-0,2

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

¹ Uključujući potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 1b. Kretanje cijena

	2015. (stopa promjene)	2016. (stopa promjene)	2017. (stopa promjene)	2018. (stopa promjene)	2019. (stopa promjene)
1. Deflator BDP-a	0,1	1,0	1,2	1,5	1,7
2. Deflator potrošnje kućanstava ¹	-0,5	0,1	1,4	1,6	1,8
3. Indeks potrošačkih cijena ²	-0,5	0,1	1,4	1,6	1,7
4. Deflator državne potrošnje	0,4	0,5	0,9	1,3	1,6
5. Deflator investicija	0,4	1,0	1,7	1,8	1,8
6. Deflator izvoznih cijena (dobra i usluge)	-0,5	0,6	1,2	1,5	1,7
- od čega: dobra	-2,4	-0,5	0,7	1,2	1,5
- od čega: usluge	1,3	1,7	1,8	1,9	1,9
7. Deflator uvoznih cijena (dobra i usluge)	-1,2	-0,7	1,5	1,7	1,8
- od čega: dobra	-1,4	-1,0	1,5	1,7	1,8
- od čega: usluge	-0,1	1,0	1,6	1,8	1,8

¹ Uključujući potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

² Inflacija je mjerena indeksom potrošačkih cijena.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 1c. Kretanja na tržištu rada

	ESA kod	2015. (razina)	2015. (stopa promjene)	2016. (stopa promjene)	2017. (stopa promjene)	2018. (stopa promjene)	2019. (stopa promjene)
1. Zaposlenost, broj zaposlenih¹		1.601.620	1,7	1,1	1,4	1,6	1,5
- od čega: zaposlenici		1.345.070	1,8	1,3	1,6	1,7	1,5
- od čega: samozaposleni		256.550	1,1	-0,5	0,4	1,1	1,6
2. Zaposlenost, radni sati		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
3. Stopa nezaposlenosti (%)²		16,3	16,3	15,5	14,5	13,5	12,8
4. Produktivnost rada, broj zaposlenih³		200.175	0,0	0,9	0,7	0,7	0,9
5. Produktivnost rada, radni sati		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
6. Jedinični trošak rada			-0,5	0,6	1,3	1,4	1,4
7. Naknade zaposlenicima⁴	D.1	158.488	1,3	2,9	3,6	3,8	3,9
8. Naknada po zaposleniku		117.828	-0,5	1,5	1,9	2,1	2,3

¹ Domaći koncept definicije nacionalnih računa.

² Prema metodologiji Međunarodne organizacije rada.

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

⁴ Podatak za razinu 2015. godine je u milijunima HRK.

Izvor: DZS, Eurostat, MFIN

Prilog 1d. Saldo pojedinih sektora

	ESA kod	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)
1. Neto pozajmljivanje/zaduživanje prema ostatku svijeta	B.9	5,6	4,9	5,2	5,3	4,9
<i>od čega:</i>						
- Saldo dobara i usluga		2,8	3,6	3,7	3,6	3,2
- Saldo primarnih dohodaka i tekućih transfera		2,4	0,4	0,5	0,6	0,5
- Kapitalni račun		0,4	0,9	1,1	1,2	1,3
2. Neto pozajmljivanje/zaduživanje privatnog sektora	B.9	7,8	6,3	5,9	5,5	4,5
3. Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države	EDP B.9	-3,2	-2,6	-2,0	-1,6	-1,0
4. Statistička diskrepancija		1,0	1,3	1,4	1,4	1,4

Izvor: HNB, MFIN

Prilog 2a. Proračun opće države

	ESA kod	2015. (razina, mlrd HRK)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)
Neto pozajmljivanje/zaduživanje (EDP B.9) po sektorima							
1. Opća država	S.13	-10,7	-3,2	-2,6	-2,0	-1,6	-1,0
2. Središnja država	S.1311	-10,7	-3,2	-2,5	-2,1	-1,7	-1,1
3. Vlasti država	S.1312	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. Lokalna država	S.1313	0,6	0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1
5. Fondovi soc. osiguranja	S.1314	-0,6	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Opća država (S13)							0,0
6. Ukupni prihodi	TR	146,1	43,7	44,1	43,7	43,7	43,1
7. Ukupni rashodi	TE ¹	156,8	46,9	46,8	45,7	45,3	44,2
8. Neto pozajmljivanje/zaduživanje	EDP B.9	-10,7	-3,2	-2,6	-2,0	-1,6	-1,0
9. Rashodi za kamate	EDP D.41	11,9	3,6	3,5	3,5	3,4	3,3
10. Primarni saldo ²		1,2	0,4	0,9	1,4	1,8	2,3
11. Jednokratne i ostale privremene mjere ³		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Odabrane stavke prihoda							
12. Ukupni porezi (12=12a+12b+12c)		85,1	25,5	25,2	24,9	24,6	24,3
12a. Porezi na proizvodnju i uvoz	D.2	65,3	19,5	19,4	19,2	19,0	18,8
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D.5	19,8	5,9	5,7	5,7	5,6	5,6
12c. Porezi na kapital	D.91	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Socijalni doprinosi	D.61	39,8	11,9	11,8	11,6	11,4	11,2
14. Prihodi od imovine	D.4	3,8	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0
15. Ostalo ⁴		17,4	5,2	6,0	6,1	6,6	6,6
16=6. Ukupni prihodi	TR	146,1	43,7	44,1	43,7	43,7	43,1
p.m.: Porezno opterećenje (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) ⁵		124,9	37,4	36,9	36,5	36,0	35,5
Odabrane stavke rashoda							
17. Naknade zaposlenima + intermedijarna potrošnja	D.1+P.2	65,1	19,5	19,0	18,6	18,3	18,0
17a. Naknade zaposlenima	D.1	38,1	11,4	11,2	11,0	10,8	10,5
17b. Intermedijarna potrošnja	P.2	26,9	8,1	7,8	7,6	7,6	7,4
18. Socijalna plaćanja (18=18a+18b)		54,8	16,4	16,2	16,0	15,7	15,5
od čega Naknade nezaposlenima ⁶		1,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
18a. Socijalne naknade u naravi	D632	7,5	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5
18b. Socijalne naknade osim u naravi	D.62	47,3	14,2	14,0	13,7	13,4	13,1
19=9. Kamate	EDP D.41	11,9	3,6	3,5	3,5	3,4	3,3
20. Subvencije	D.3	5,6	1,7	1,6	1,5	1,3	1,2
21. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	9,4	2,8	3,4	3,8	3,8	3,8
22. Kapitalni transferi	D.9	3,3	1,0	1,1	1,0	1,3	1,1
23. Ostalo ⁷		6,7	2,0	1,9	1,4	1,4	1,2
24=7. Ukupni rashodi	TE ¹	156,8	46,9	46,8	45,7	45,3	44,2
p.m.: Državna potrošnja (nominalno)	P.3	64,8	19,4	19,0	18,7	18,4	18,3

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 2b. Projekcije bez promjena politike

	2015. (razina, mlrd HRK)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)
1. Ukupni prihodi uz nepromjenjenu politiku	146,1	43,7	43,7	43,3	43,3	42,7
2. Ukupni rashodi uz nepromjenjenu politiku	156,8	46,9	47,4	46,4	45,9	44,8

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 2c. Iznosi koji trebaju biti izuzeti iz ciljane vrijednosti rashoda

	2015. (razina, mlrd HRK)	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)
1. Rashodi za programe EU koji su u potpunosti pokriveni s prihodima iz fondova EU-a	5,4	1,6	2,5	2,8	3,6	3,6
2. Ciklički rashodi za naknade nezaposlenima	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
3. Učinak diskrecijskih mjera na strani prihoda	2,0	0,6	0,4	n.a.	n.a.	n.a.
4. Povećanje prihoda regulirano zakonima	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 4. Dug opće države

	ESA kod	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)
1. Razina ukupnog duga ¹		86,7	85,9	84,7	82,8	80,0
2. Promjena ukupnog duga		0,1	-0,7	-1,2	-1,9	-2,8
Doprinosi promjeni ukupnog duga						
3. Primarna bilanca ²		0,4	0,9	1,4	1,8	2,3
4. Rashodi za kamate ³	EDP D.41	3,6	3,5	3,5	3,4	3,3
5. Usklađivanje stanja i tijeka		-3,1	-3,4	-3,3	-3,5	-3,8
<i>od čega:</i>						
- Razlike obračunskog i novčanog principa ⁴						
- Neto akumulacija financijske imovine ⁵		0,0	0,8	0,4	0,4	0,5
<i>od čega:</i>						
- Privatizacijski prihodi		0,0	0,5	0,4	0,4	0,5
- Efekti promjene vrijednosti i ostali ⁶ *		0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
p.m.: Implicitna kamatna stopa na dug ⁷		4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Ostale relevantne varijable						
6. Likvidna financijska imovina ⁸						
7. Neto financijski dug (7=1-6)		86,7	85,9	84,7	82,8	80,0
8. Amortizacija duga (postojeće obveznice) od kraja prethodne godine		4,1	1,0	5,5	3,2	4,5
9. Postotak duga denominiran u stranoj valuti		78,6				
10. Prosječno dospijeće			-	-	-	-

*Promjena u stanju depozita

Izvor: HNB, DZS, MFIN

Prilog 5. Ciklička kretanja

	ESA kod	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)
1. Realni rast BDP-a (%)		1,6	2,0	2,1	2,3	2,5
2. Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države	EDP B.9	-3,2	-2,6	-2,0	-1,6	-1,0
3. Rashodi za kamate	EDP D.41	3,6	3,5	3,5	3,4	3,3
4. Jednokratne i druge privremene mjere¹		0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
5. Potencijalni rast BDP-a (%)		0,6	0,8	1,0	1,2	1,3
doprinosi:						
- rad		0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
- kapital		0,6	0,6	0,6	0,7	0,8
- ukupna proizvodnost faktora		-0,3	-0,1	0,1	0,2	0,3
6. Jaz domaćeg proizvoda		-3,0	-1,9	-0,7	0,3	1,4
7. Ciklička komponenta proračuna		-1,4	-0,9	-0,3	0,2	0,7
8. Ciklički prilagođen saldo (2 - 7)		-1,8	-1,8	-1,7	-1,8	-1,7
9. Ciklički prilagođen primarni saldo (8 + 3)		1,8	1,8	1,8	1,7	1,6
10. Strukturni saldo (8 - 4)		-1,8	-1,5	-1,7	-1,8	-1,7

¹ Pozitivan predznak označava jednokratnu mjeru koja smanjuje manjak.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 6. Odstupanje od prethodnog programa

	ESA kod	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Realni rast BDP-a (%)						
Prethodni program		0,4	1,0	1,2	1,5	n.a.
Tekući program		1,6	2,0	2,1	2,3	2,5
Razlika		1,3	1,0	1,0	0,8	n.a.
Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države (% BDP-a)						
	EDP B.9					
Prethodni program		-5,0	-3,9	-2,7	-2,4	n.a.
Tekući program		-3,2	-2,6	-2,0	-1,6	-1,0
Razlika		1,8	1,3	0,7	0,8	n.a.
Bruto javni dug (% BDP-a)						
Prethodni program		89,8	92,0	92,5	92,4	n.a.
Tekući program		86,7	85,9	84,7	82,8	80,0
Razlika		-3,1	-6,1	-7,8	-9,6	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 7. Dugoročna održivost javnih financija

	2013. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2030. (% BDP-a)	2040. (% BDP-a)	2050. (% BDP-a)	2060. (% BDP-a)
Ukupni rashodi						
Od čega: Starosni rashodi						
Rashodi za mirovine	10,9	10,3	9,6	7,9	7,2	7,0
Mirovine na temelju socijalnog osiguranja	1,7	1,9	2,2	2,0	1,9	1,9
Starosne i prijevremene mirovine	5,1	5,8	5,6	4,3	3,8	3,7
Ostala mirovinska primanja (invalidska, mirovine nadživjelih)	4,1	2,6	1,8	1,6	1,5	1,4
Radničke mirovine (ukoliko su sadržane u općoj državi)						
Zdravstvo	5,7	7,3	8,2	8,1	7,7	7,7
Dugoročna zdravstvena zaštita (ranije bilo uključeno u Zdravstvo)	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Rashodi za obrazovanje	3,7	3,5	3,4	3,2	3,3	3,4
Ostali starosni rashodi						
Rashodi za kamate						
Ukupni prihodi						
od čega: prihod od imovine						
od čega: od doprinosa za mirovine (ili socijalnih doprinosa)	5,9	5,9	5,6	5,6	5,6	5,6
Rezervni fond sredstava za mirovine						
od čega: imovina konsolidiranog javnog mirovinskog fonda (osim državnih obveza)						
Sustavna reforma mirovinskog sustava [1]						
Socijalni doprinosi preusmjereni u obavezni privatni stup mirovinskog sustava [2]	1,6	1,6	1,9	1,9	1,9	1,9
Rashodi za mirovine plaćeni iz obveznog privatnog stupa mirovinskog sustava [3]	0,0	0,0	0,3	0,8	1,3	1,6
Pretpostavke						
Stopa rasta produktivnosti rada	0,5	1,4	1,8	2,2	2,0	1,5
Stopa rasta realnog BDP-a	-1,0	1,5	1,5	1,8	1,4	1,0
Stope participacije muškaraca (između 20 i 64 godine)	73,6	72,9	72,4	72,7	73,0	73,2
Stope participacije žena (između 20 i 64 godine)	63,4	65,0	66,5	67,3	67,1	67,3
Ukupne stope participacije (između 20 i 64 godine)	68,5	68,9	69,4	70,0	70,1	70,3
Stopa nezaposlenosti	16,9	12,9	9,8	7,1	7,1	7,1
Omjer populacije sa 65 i više godina i ukupne populacije	18,3	20,7	24,2	26,3	28,4	29,6

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, HZZO, AWG

Prilog 7a. Potencijalne obveze

	2015. (% BDP-a)	2016. (% BDP-a)
Državna jamstva	2,3	n.a.
<i>Od čega: povezano s financijskim sektorom</i>	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 8. Osnovne pretpostavke

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Kratkoročne kamatne stope (godišnji prosjek)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Dugoročne kamatne stope (godišnji prosjek)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Devizni tečaj USD/EUR (godišnji prosjek)					
(zemlje eurozone i ERM II)	1,11	1,08	1,08	1,08	1,08
Nominalni efektivni devizni tečaj, % promjena	3,4	0,8	0,0	0,0	0,0
(za zemlje izvan eurozone ili ERM II)					
Devizni tečaj prema EUR (godišnji prosjek)	7,61	7,65	7,65	7,65	7,65
Rast svjetskog BDP-a, isključujući EU	3,2	3,6	3,8	n.a.	n.a.
Rast BDP-a EU	1,9	1,9	2,0	n.a.	n.a.
Rast relevantnih inozemnih tržišta	4,1	4,7	5,2	5,4	5,4
Obujam svjetskog uvoza	3,0	4,3	4,8	4,8	4,7
Cijene nafte (USD po barelu)¹	50,8	42,0	48,2	52,5	56,1

¹ Prosjek U.K. Brent, Dubai, and West Texas Intermediate, jednako ponderirano.

Izvor: EK, MMF, MFIN