



REPUBLIKA HRVATSKA

**PROGRAM KONVERGENCIJE
REPUBLIKE HRVATSKE
ZA RAZDOBLJE 2022. – 2024.**

TRAVANJ 2021.

Predgovor

Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada RH) je na sjednici 29. travnja 2021. prihvatila Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2022.- 2024. Ovo je osmi Program konvergencije koji je Republika Hrvatska (u daljnjem tekstu RH) izradila kao država članica Europske unije (u daljnjem tekstu: EU). 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 (u daljnjem tekstu: EK), nakon čega slijedi ekonomski dijalog, izrada i usvajanje preporuka za pojedinačne države članice te njihova provedba u praksi. 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	7
2.1. Bruto domaći proizvod	8
2.2. Cijene	13
2.3. Tržište rada	15
2.4. Monetarna kretanja	16
2.5. Rizici makroekonomskih projekcija	17
EKONOMSKI UČINAK NACIONALNOG PLANA OPORAVKA I OTPORNOSTI	19
3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG	22
3.1. Fiskalna politika	22
3.2. Proračun opće države u 2020. godini	24
3.3. Proračun opće države u 2021. godini	27
3.4. Srednjoročni proračunski okvir (2022. – 2024.)	30
3.5. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava	31
4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM	38
4.1. Fiskalni rizici i testovi osjetljivosti kretanja javnog duga	38
4.2. Usporedba s prethodnim Programom	39
5. ODRŽIVOST JAVNIH FINACIJA	41
6. KVALITETA JAVNIH FINACIJA	48
6.1. Strateški okvir	48
6.2. Mjere na prihodnoj strani proračuna	48
6.3. Mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna	51
7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA	53
PRILOZI	58

Popis tablica

Tablica 1.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda	9
Tablica 1.2. Bruto investicije u fiksni kapital po sektorima (realne stope promjene u %)	10
Tablica 2.3. Kretanje cijena	14
Tablica 2.4. Kretanja na tržištu rada	16
Tablica 3.1. Fiskalni učinci najznačajnijih mjera uslijed pandemije koronavirusa.....	24
Tablica 3.3. Nacionalna jamstva u okviru COVID-19 krize	35
Tablica 3.4. Pregled dospijea obveznica RH u razdoblju 2021. – 2024.	36
Tablica 3.5. Otplata glavnica duga koji se plaća izravno iz državnog proračuna.....	36
Tablica 4.1. Usporedba prihoda, rashoda i neto pozajmljivanja/zaduživanja opće države	40
Tablica 5.1. Rashodi za mirovine i mirovinski doprinosi u razdoblju 2016. - 2070. (% BDP-a)	46
Tablica 5.2. Rashodi prvog mirovinskog stupa u razdoblju 2016. - 2070. (% BDP-a)	47

Popis grafikona

Grafikon 3.1. Valutna struktura javnog duga 2015. – 2020.....	32
Grafikon 3.2. Ročna struktura javnog duga 2015. - 2020.	34
Grafikon 3.3. Kretanje javnog duga 2015. - 2020.	34
Grafikon 3.4. Pregled kretanja javnog duga 2015. - 2024.	37
Grafikon 4.1. Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima.....	39
Grafikon 5.1. Dobno – spolna piramida stanovništva RH kao udio u ukupnom stanovništvu	41
Grafikon 5.2. Kretanje broja stanovnika po dobnim skupinama, RH i EU	42
Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, žene	42
Grafikon 5.4. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci	43
Grafikon 5.5. Potrošnja za zdravstvo (% BDP-a).....	43
Grafikon 5.6. Potrošnja za dugotrajnu skrb (% BDP-a)	45



1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE

Uspješno vođenje odgovorne makroekonomske politike koje je u proteklom razdoblju dovelo do niza pozitivnih gospodarskih pokazatelja, stavljeno je početkom 2020. godine pred značajan izazov krizom uzrokovanom pandemijom bolesti COVID-19. Uvidjevši nadolazeće negativne društveno-gospodarske posljedice, Vlada RH iskoristila je sav stvoreni fiskalni prostor za fiskalnu potporu u svrhu očuvanja života i zdravlja građana, ali i održavanja zaposlenosti i cjelokupne gospodarske aktivnosti. Ukupni financijski efekt koronakrize na proračun do sada iznosi preko 32 milijarde kuna. Od toga se oko 13 milijardi kuna odnosi na pad proračunskih prihoda, što uključuje mjere otpisa poreza i doprinosa, dok se preko 19 milijardi kuna odnosi na izravne rashode i izdatke proračuna uvjetovane pandemijom koronavirusa. Najveći dio izravnih rashoda otpada na mjere očuvanja radnih mjesta za koje je do sada isplaćeno preko 10 milijardi kuna, a za dodatne troškove u zdravstvu preko 2,6 milijardi kuna.

Prije izbijanja krize, politike Vlade RH bile su usmjerene na postizanje makroekonomske stabilnosti kroz stvaranje temelja za održiv gospodarski rast te stabilizaciju javnih financija. Prudenicijalno upravljanje okvirom ekonomskih politika dovelo je do realnog rasta bruto domaćeg proizvoda (u daljnjem tekstu: BDP), rasta zaposlenosti, plaća, snažnog poreznog i neporeznog rasterećenja uz ostvarenje proračunskog viška u trogodišnjem razdoblju prije izbijanja krize te značajnog pada javnog duga. To je, uz ispunjenje svih mjera koje je RH dogovorila s članicama europodručja, doprinijelo uspješnom pristupanju Europskom tečajnom mehanizmu (u daljnjem tekstu: ERM II) u srpnju 2020. godine, unatoč započetim negativnim globalnim i domaćim gospodarskim kretanjima. Odlučne mjere popraćene jasnim ciljevima te dosljedno provedene, dale su svoj doprinos i smanjenju makroekonomskih neravnoteža.

Takvo vođenje ekonomske politike prepoznato je i od strane međunarodnih financijskih institucija i rejting agencija koje su podigle, a potom i zadržale kreditni rejting RH na razini investicijskog, unatoč negativnim posljedicama pandemije. Uzevši u obzir sve navedeno, postavljeni su čvrsti temelji s dostatnim zaštitnim mehanizmima kojima se RH uspješno bori i oporavlja od negativnih posljedica pandemije.

Predsjedavajući EU, RH je vodila proces odgovora na posljedice uzrokovane bolešću COVID-19, a koji su sredinom 2020. godine rezultirali dogovorom čelnika EU o Višegodišnjem financijskom okviru 2021. – 2027. i novom instrumentu EU Nove generacije, čiji je najznačajniji dio Mehanizam za oporavak i otpornost (*engl. Recovery and Resilience Facility - RRF*). RH će u okviru RRF-a biti raspoloživa bespovratna sredstva u okvirnom iznosu od 6,3 milijardi eura, ili 47,5 milijardi kuna, i zajmovi u okvirnom iznosu od 3,6 milijardi eura, ili 27,1 milijardu kuna, što ju stavlja na vrh država članica EU po omjeru raspoloživih sredstava i BDP-a. Ukupno gledajući sve raspoložive instrumente iz EU omotnica, RH je u idućih desetak godina na raspolaganju gotovo 30 milijardi eura, obzirom da se ukupnom iznosu alociranom iz nadolazeće financijske perspektive od 24,5 milijardi eura pridodaje i apsorpcija dodatnih 5,3 milijarde eura iz prethodnog Višegodišnjeg financijskog okvira, koji se provodi do 2023. godine.

Preduvjet za korištenje sredstava iz RRF-a je Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. (u daljnjem tekstu: NPOO) koji u skladu s ciljevima RRF-a obuhvaća reforme i investicije koje će se provesti u narednim godinama, a najkasnije do 31. kolovoza 2026. NPOO će doprinijeti i ispunjenju obveza koje



proizlaze iz posebnih preporuka (*engl. Country-specific recommendations – CSR*) koje je Vijeće EU uputilo RH u okviru Europskog semestra za 2019. i 2020. godinu. O napretku u provedbi plana izvještavat će se u okviru Europskog semestra. NPOO se temelji na sljedećim strateškim dokumentima, programima, preporukama i obvezama: i) Programu Vlade RH 2020. – 2024.; ii) Nacionalnom programu reformi 2020.; iii) Posebnim preporukama Vijeća EU-a; iv) Akcijskom planu za sudjelovanje RH u ERM II i v) Nacionalnoj razvojnoj strategiji RH do 2030. godine. Plan je strukturiran u pet komponenti i jednu inicijativu. Prva je komponenta gospodarstvo, druga javna uprava, pravosuđe i državna imovina, treća obrazovanje, znanost i istraživanje, četvrta tržište rada i socijalna zaštita, peta zdravstvo, a šesta je inicijativa obnova zgrada, koja je velikim dijelom usmjerena na cjelovitu obnovu zgrada oštećenih u potresu.

Hrvatski NPOO postavlja ambiciozne, ali ostvarive ciljeve u terminima reformi i investicija, ključnih za dugoročni razvoj, a sve kako bi se ubrzao oporavak i ojačala sposobnost zemlje da se nosi s budućim nepovoljnim šokovima, uz manje ekonomske i društvene troškove. Ovaj alat reformi i transformacije gospodarstva poslužit će za nove i inovativne politike kroz modernizaciju te digitalnu i zelenu tranziciju gospodarstva.

Procijenjeni makroekonomski utjecaj NPOO-a upućuje na ubrzanje stope rasta BDP-a u odnosu na osnovni scenarij od 0,3 postotnih bodova u 2021., te gotovo 1,5 postotnih bodova u 2022. i 2023. kada je učinak i najsnažniji. Stoga bi 2026. godine BDP mogao biti veći u odnosu na osnovni scenarij za gotovo 17 milijardi kuna. Uzimajući u obzir navedeno, očekuje se realni rast BDP-a od 5,2% u 2021., kojega će pratiti rast od 6,6% u 2022., 4,1% u 2023. te 3,4% u 2024. godini.

Dodatno, očekuje se da će provedba reformskih mjera, a koje nisu kvantificirane kroz primijenjeni makroekonomski model, imati dugoročni povoljni utjecaj na potencijalni rast. Reforme u području znanosti, obrazovanja, inovacija te tržišta rada ojačat će kvalitetu ljudskog kapitala u dugom roku. S druge strane, poboljšanje administrativnih kapaciteta nositelja javnih politika, jačanje pravosuđa te smanjenje prisutnosti države u gospodarstvu trebali bi se odraziti na povećanu mobilnost čimbenika proizvodnje te dovesti do bolje alokativne efikasnosti gospodarstva. Zajedno, te će reforme dovesti do jačanja ukupne faktorske produktivnosti kao jedinog dugoročno održivog izvora rasta.

U kratkom roku i dalje su prisutni izazovi vezani uz pandemiju koronavirusa i dinamiku gospodarskog oporavka, koji se očituju kroz predviđanja o savladavanju bolesti uzrokovane COVID-19, usporene isporuke cjepiva i procijepljenost stanovništva. Stoga i međunarodne financijske institucije i EK smatraju kako je važno nastaviti s ciljanim privremenim mjerama potpore gospodarstvu i očuvanju radnih mjesta i zdravlja ljudi, pri čemu će važnu ulogu imati primjena opće klauzule o odstupanju od proračunskih pravila u 2021., a čiji se nastavak očekuje i u 2022. godini.

Nužno je naglasiti kako se za sagledavanje ukupne slike gospodarstva i fiskalnih pokazatelja, ne smije zanemariti i činjenica da je RH u godini pandemije pogođena i s dva razorna potresa, oba u središnjoj RH, i to s najpogođenijim glavnim gradom Zagrebom te Banovinom i neposrednom okolicom.

Uzimajući u obzir sve navedeno, u narednom srednjoročnom razdoblju nastavit će se s odgovornom politikom upravljanja javnim financijama, čime ćemo doprinijeti daljnjem smanjivanju makroekonomskih neravnoteža, a što nije samo preduvjet za uvođenje eura, nego još važnije, i za zdrav i održiv gospodarski oporavak i rast RH. Stoga se očekuje postupno smanjivanje proračunskog manjka

i to s 3,8% BDP-a u 2021. na 2,6% u 2022., 1,9% BDP-a u 2023. te 1,5% BDP-a u 2024. godini. U isto vrijeme, javni dug će se smanjivati i to s 86,6% BDP-a u 2021. na 82,5% BDP-a u 2022., 79,5% BDP-a u 2023. te 76,8% BDP-a u 2024. godini.

2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA

Makroekonomski okvir opisan u sljedećim poglavljima sastavljen je u travnju ove godine¹. Vanjske pretpostavke za izradu makroekonomskih projekcija preuzete su iz posljednjih projekcija Međunarodnog monetarnog fonda² i EK³.

Najnovije projekcije Međunarodnog monetarnog fonda korigirane su na više u usporedbi s prethodnim projekcijama iz siječnja. Nakon povijesnog pada od 3,3% uzrokovanog izbijanjem COVID-19 pandemije u 2020. godini, u 2021. se očekuje snažan oporavak svjetske gospodarske aktivnosti i rast po stopi od 6,0%, dok se u 2022. očekuje rast od 4,4%. Posljednje korekcije posljedica su prvenstveno pozitivnih predviđanja glede razvoja pandemije COVID-19, a prije svega očekivane dinamike procjepljivanja stanovništva, te odobrenih fiskalnih potpora u SAD-u i Japanu, što je pozitivno djelovalo na očekivanja o gospodarskim izgledima. Gospodarstvo EU pretrpjelo je snažan pad od 6,1% tijekom 2020., pri čemu su najpogođenije bile južne zemlje članice, u kojima znatan dio aktivnosti proizlazi iz uslužnih djelatnosti, ponajprije turizma. U 2021. godini prognozirani rast u EU po stopi od 4,4%, uz geografski neujednačen gospodarski oporavak, koji će u velikoj mjeri zavisiti o postojećoj strukturi pojedinih gospodarstva te djelotvornosti nacionalnih planova oporavka i otpornosti. Nakon oštrog pada svjetske trgovinske razmjene tijekom prve polovice 2020. uzrokovanog ograničenjem kretanja te poremećajima u nabavnim lancima kao posljedica izbijanja pandemije, u drugoj polovici 2020. uslijedio je njezin snažan oporavak, čiji se nastavak očekuje i tijekom 2021. godine. Tako se nakon snažnog pada od 8,5% 2020. godini, u 2021. očekuje oporavak globalne trgovine robama i uslugama po stopi od 8,4%, dok će u 2022. njezin rast usporiti na 6,5%.

U nastavku projekcijskog razdoblja očekuje se zadržavanje kratkoročnih kamatnih stopa na niskim razinama u uvjetima nastavka opuštenih politika glavnih svjetskih centralnih banaka te zadržavanja sklonosti prema riziku na financijskim tržištima. Tako se najavljuje da će i monetarna politika Europske središnje banke zadržati ekspanzivan karakter sve dok ne budu vidljivi znakovi robusnog oporavka gospodarske aktivnosti u euro području. Predviđa se da će prosječni tečaj eura prema američkom dolaru iznositi 1,19 USD/EUR tijekom projekcijskog razdoblja. Što se tiče kretanja cijena sirovina na svjetskom tržištu, očekuje se kako će cijene nafte zabilježiti snažan rast, s 43,4 dolara po barelu iz 2020. na 64,7 dolara po barelu u 2021., dok se u ostatku projekcijskog razdoblja predviđa njihovo postupno smanjenje. Cijene primarnih sirovina, isključujući naftu, nakon izraženog rasta od 16,1% u 2021., u ostatku srednjoročnog razdoblja bilježit će blagi pad.

¹ Temeljeno na podacima dostupnim do 22. travnja 2021.

² World Economic Outlook April 2021.

³ Spring 2021 forecast assumptions.



2.1. Bruto domaći proizvod

Kao posljedica COVID-19 pandemije i mjera uvedenih za njeno suzbijanje, tijekom 2020. godine zaustavljena su pozitivna kretanja ekonomske aktivnosti bilježena tijekom prethodnih pet godina. U 2020. je zabilježen najveći realni pad hrvatskog BDP-a u povijesti od 8,0%. Pritom su i domaća i inozemna potražnja snažno negativno doprinijele kretanju BDP-a, dok je izražen pozitivan doprinos kretanju BDP-a došao od kategorije promjene zaliha. Promatrajući tromjesečnu dinamiku, neznatni gospodarski rast ostvaren je u prvom tromjesečju 2020., dok je u narednom tromjesečju zabilježen najizraženiji pad u 2020. godini, koji je zatim u drugoj polovici godine postupno usporavao.

U srednjoročnom razdoblju očekuje se snažan oporavak gospodarske aktivnosti koji uključuje i znatne pozitivne učinke NPOO-a. U 2021. godini predviđa se realni rast BDP-a od 5,2%, koji će potom ubrzati na 6,6% u 2022., dok će u 2023. i 2024. godini realni rast BDP-a iznositi 4,1%, odnosno 3,4%. Kroz čitavo srednjoročno razdoblje gospodarski rast će se temeljiti na doprinosu domaće potražnje. U uvjetima dinamične investicijske potrošnje, unatoč razmjerno snažnom oporavku izvoza, doprinos neto inozemne potražnje biti će negativan te relativno stabilan u cijelom razdoblju, a nešto manje izražen tek na kraju projekcijskog razdoblja. Projiciran je i blago pozitivan doprinos promjena zaliha gospodarskom rastu, nešto veći u prve dvije godine promatranog razdoblja koje karakteriziraju snažnije stope gospodarskog rasta. Doprinos investicija rastu domaće potražnje biti će veći od doprinosa osobne potrošnje samo u 2022. godini, kada će biti gotovo dvostruko veći. Sastavnica rashodne strane BDP-a s uvjerljivo najvećim doprinosom rastu u svim promatranim godinama, izuzev zadnje, je izvoz roba i usluga. Navedena kretanja prije svega odražavaju činjenicu sve veće „otvorenosti“ male hrvatske privrede, kako u smislu izvoza, tako i uvoza roba i usluga. Također, unatoč snazi predstojećeg investicijskog ciklusa, domaće gospodarstvo karakterizira vrlo skroman inicijalni udio realne investicijske potrošnje u potencijalnom proizvodu. Međutim, kao odraz relativno niske kapitaliziranosti privrede, a pogotovo javnog sektora, očekuje se značajan utjecaj projicirane putanje investicijskog ciklusa na putanju potencijalnog proizvoda u dužem roku.



Tablica 2.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda

	2020.	Projekcija 2021.	Projekcija 2022.	Projekcija 2023.	Projekcija 2024.
BDP, realni rast (%)	-8,0	5,2	6,6	4,1	3,4
Osobna potrošnja	-6,2	5,1	4,0	3,7	3,6
Državna potrošnja	3,4	2,7	2,2	2,2	2,3
Bruto investicije u fiksni kapital	-2,9	9,9	18,0	8,5	4,5
Izvoz roba i usluga	-25,0	12,5	15,8	6,1	3,9
Izvoz roba	-0,8	4,3	4,9	4,0	3,6
Izvoz usluga	-45,2	24,3	29,0	8,1	4,2
Uvoz roba i usluga	-13,8	12,3	14,7	6,7	4,2
Uvoz roba	-10,1	11,2	14,0	6,6	4,3
Uvoz usluga	-31,2	19,0	18,8	7,2	3,9
Doprinosi rastu BDP-a (postotni bodovi)					
Domaća potražnja	-3,5	5,8	7,0	4,8	3,8
Promjena zaliha	1,3	0,1	0,2	0,1	0,0
Neto inozemna potražnja	-5,8	-0,8	-0,7	-0,8	-0,5
Doprinosi rastu BDP-a (postotni bodovi)					
Osobna potrošnja	-3,6	3,0	2,4	2,2	2,1
Državna potrošnja	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
Bruto investicije u fiksni kapital	-0,6	2,2	4,2	2,2	1,2
Izvoz roba i usluga	-13,0	5,2	7,0	2,9	1,9
Uvoz roba i usluga	7,2	-6,0	-7,7	-3,7	-2,4

Napomena: Podaci za 2020. su preliminarni.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

Osobna potrošnja bit će glavni pokretač rasta domaće potražnje u prvoj i zadnjoj godini projekcijskog razdoblja. Kroz promatrane četiri godine karakterizirat će ju tek blago usporavajuća dinamika što prvenstveno odražava činjenicu da su multiplikativni učinci NPOO-a na osobnu potrošnju najizraženiji u zadnje dvije godine (temeljni kanal utjecaja NPOO-a na raspoloživi dohodak kućanstava su naknade zaposlenicima), ali i postupno sve znatnije korištenje financijske poluge sektora kućanstava koji je u proteklom razdoblju prošao naglašen proces razduživanja. Tako će stopu štednje sektora kućanstava obilježiti kontinuirano smanjenje u srednjoročnom razdoblju, u uvjetima oporavka raspoloženja potrošača, kao i nastavka razdoblja niskih kamatnih stopa koje dodatno umanjuju teret duga sektora kućanstava. Usporavajuću dinamiku raspoloživog dohotka kućanstava, počevši od 2022. godine, generirat će prvenstveno naknade zaposlenicima, uzimajući u obzir očekivano usporavanje rasta zaposlenosti prema nacionalnom konceptu, koje će biti izraženije od onog prema domaćem konceptu, kao i očekivanu putanju oporavka neoporezivih dohodaka kućanstava. Izdvojimo još i blaži pozitivan utjecaj od strane zakonskih izmjena stopa poreza na dohodak. Nepovoljan utjecaj na realni rast raspoloživog dohotka u čitavom razdoblju dolazit će od uvećane stope inflacije.

U skladu s projekcijama fiskalnih kategorija na razini opće države, tijekom srednjoročnog razdoblja ne očekuje se izražen doprinos državne potrošnje gospodarskom rastu. Najveći doprinos realnom rastu državne potrošnje kroz čitavo projekcijsko razdoblje dolazit će od rasta intermedijarne potrošnje. Doprinos od strane naknada zaposlenicima tijekom promatranog razdoblja bit će također pozitivan i blago usporavajući, odražavajući očekivanu dinamiku rasta zaposlenosti na razini opće države koja će približno pratiti kretanje zaposlenosti u privatnom sektoru. Manji pozitivan i razmjerno stabilan doprinos rastu državne potrošnje očekuje se i od kategorije socijalnih transfera u naravi, dok se



negativan doprinos, kojeg karakteriziraju izražene negativne vrijednosti početkom, a tek blago negativne vrijednosti krajem razdoblja, očekuje od tržišnog outputa⁴.

U 2020. godini bruto investicije u fiksni kapital zabilježile su povoljnije ostvarenje od očekivanja, prvenstveno zahvaljujući investicijskoj aktivnosti opće države koja već treću godinu zaredom ostvaruje iznimno velike stope rasta. U narednom srednjoročnom razdoblju očekuje se snažna investicijska aktivnost potpomognuta postojećim kapitalnim priljevima iz fondova EU, kao i novim instrumentima financiranim ponajprije sredstvima iz Mehanizma oporavka i otpornosti. Snažniji doprinos rastu ukupnih investicija dolazit će od strane privatnih investicija kroz čitavo projekcijsko razdoblje, pri čemu će dinamika njihovog rasta postupno slabjeti nakon 2022. godine. Izraženi doprinosi od strane javnih investicija bit će prisutni u prve dvije godine, dok će u preostalim godinama javne investicije bilježiti blagi pad, ali će se zadržati na povijesno visokim razinama. Predviđeno je kako će u čitavom projekcijskom razdoblju porasti stupanj iskorištenosti sredstava kapitalne namjene iz EU fondova, naročito u sektoru opće države. Što se tiče strukture investicija prema vrsti, u kratkom roku očekuje se nastavak povoljne dinamike u građevinskom sektoru potpomognute autonomnim faktorima, prije svega potrebom obnove fonda stambenih objekata nakon potresa zabilježenih u 2020. godini. Kao rezultat projiciranih učinaka NPOO-a, ali i povoljnog baznog učinka uslijed povoljnih ostvarenja s kraja 2020., također su znatno podignuta očekivanja i za preostale vrste investicija. Osim toga, tijekom srednjoročnog razdoblja očekuje se daljnje poboljšanje investicijske klime u uvjetima oporavka profitabilnosti sektora poduzeća, pozitivnog kretanja ekonomskog raspoloženja te zadržavanja povoljnih inozemnih uvjeta financiranja, kao i kreditnog rejtinga zemlje. S druge strane, kao rezultat COVID-19 krize, ugrožene su bilance mnogih poduzeća, a pogotovo malih i srednjih. Tako će sektor poduzeća, koji je u desetgodišnjem razdoblju nakon velike financijske krize 2008. godine zabilježio relativno slabije razduživanje od ostalih sektora, unatoč razmjerno visokoj profitabilnosti proteklih godina, morati proći daljnje razdoblje jačanja svojih bilanci. Promatrajući zadnje projekcije globalnog rasta, cijena i prevladavajućih financijskih uvjeta, te uzimajući u obzir predstojeći investicijski ciklus u domaćem gospodarstvu, najveći izazov pred hrvatskim poslovnim sektorom u narednom razdoblju nedvojbeno će biti nedostatak radne snage. Osim toga, dugoročno zaduživanje moglo bi postati nešto skuplje, a povoljan učinak uvjeta razmjene mogao bi biti manje izražen nego u prethodnom razdoblju. Na olakšanje poslovanja poduzetnika povoljno bi trebala djelovati i daljnja provedba reformskih mjera, prvenstveno u smislu smanjenja administrativnog i parafiskalnog opterećenja gospodarstva. Slijedom svega spomenutog, ali i pod utjecajem prisutnih geopolitičkih trendova, predviđa se i blagi oporavak priljeva inozemnih izravnih investicija.

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

	2020.	Projekcija 2021.	Projekcija 2022.	Projekcija 2023.	Projekcija 2024.
Bruto investicije u fiksni kapital	-2,9	9,9	18,0	8,5	4,5
Opća država	18,7	15,5	31,7	-1,1	-4,4
Ostalo ¹	-8,5	8,0	13,1	12,4	7,8

Napomena: Deflacionirano deflatorom ukupnih bruto investicija u fiksni kapital.

Napomena: Podaci za 2020. su preliminarni.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

⁴ Kategorija se odnosi na tržišni output, output za vlastitu finalnu uporabu te plaćanja za netržišni output.



Od 2013. godine izvoz roba je postao jedan od glavnih izvora gospodarskog rasta na što je prvenstveno utjecalo pristupanje zajedničkom tržištu EU te posljedične povoljne promjene izvozne strukture uslijed boljeg prilagođavanja potrebama tržišta. Međutim, od 2016. godine dolazi do zamjetnog usporavanja snažnog rasta udjela robnog izvoza na hrvatskim izvoznim tržištima kakav je prevladavao proteklih godina. Rast inozemne robne potražnje znatno je usporio već 2019. da bi zatim u 2020. godini, pod utjecajem izbijanja pandemije COVID-19, zabilježila veliko smanjenje. Navedene dvije godine smanjene potražnje hrvatski robni izvoz prebrodio je na iznimno pozitivan način zabilježivši izraženo povećanje udjela na inozemnim tržištima, a posebno u recesijskoj 2020. godini. Tako povoljan rezultat hrvatskog izvoza roba u 2020., a koji se očituje u znatno manjem padu u odnosu na europski prosjek, svjedoči spomenutom strukturnom napretku izvoznog sektora te adekvatnijoj uključenosti u globalne lance vrijednosti u usporedbi s razdobljem prije pristupanja EU. Na pozitivna očekivanja realnog rasta izvoza roba u 2021. utječe očekivan snažan oporavak inozemne robne potražnje, zatim pozitivan bazni efekt uslijed neočekivano povoljne dinamike krajem prošle godine, kao i dosadašnja ostvarenja robnog izvoza te industrijske proizvodnje u prva dva mjeseca 2021. godine. Također, u kratkom roku će povoljno na robni izvoz utjecati i dalje prisutan globalni trend supstitucije privremeno nedostupnih usluga s dobrima. Ipak, kroz čitavo projekcijsko razdoblje očekuje se blago smanjenje udjela na hrvatskim izvoznim robnim tržištima, koje će biti nešto izraženije u 2021. te se postupno smanjivati prema kraju razdoblja. Iako će dinamika izvoza roba prvenstveno ovisiti o gospodarskom oporavku glavnih vanjskotrgovinskih partnera u EU, pozitivan utjecaj očekuje se i od povećanja udjela izvoza roba prema brže rastućim netradicionalnim partnerima. Nastavno na navedeno, izvoz roba će svoju pretkriznu razinu prestići već u 2021. godini.

Usporedba prihoda od turizma s fizičkim pokazateljima u 2020. pokazuje iznenađujuću činjenicu da naizgled nepovoljna promjena u strukturi turista prema kategorijama nižeg imovinskog statusa te očekivane potrošnje, nije rezultirala negativnim utjecajem na (implicitnu) prosječnu potrošnju inozemnih turista, koja je ostvarila još snažniji rast nego rekordne 2019. Pritom treba istaknuti kako je RH u 2020. zabilježila manji pad inozemnih turističkih noćenja nego što se očekivalo nakon izbijanja COVID-19 krize. Također, navedeni pad bio je manji u usporedbi s drugim mediteranskim zemljama. Tome su, osim razmjerno povoljne epidemiološke situacije u RH, pridonijeli i čimbenici koji se uobičajeno smatraju nepovoljnim strukturnim obilježjima hrvatskog turizma. Prije svega, tu je njegova izražena sezonalnost, budući da su bolji epidemiološki uvjeti tijekom ljetnih mjeseci omogućili otvaranje granica i dolazak stranih turista. Također, na prethodnu sezonu povoljno je utjecala činjenica da strani turisti pretežito koriste automobil kao glavno prijevozno sredstvo dolaska u RH, obzirom da su turisti u prošloj godini zbog povećane mogućnosti zaraze izbjegavali zračni i pomorski prijevoz. Nadalje, u prethodnoj godini turisti su preferirali privatni smještaj te kampove u odnosu na hotelski smještaj, koji u RH čini manji udio u ukupnim smještajnim kapacitetima u usporedbi s drugim mediteranskim zemljama. Očekuje se da će sva navedena strukturna obilježja imati povoljan učinak na kretanja u sektoru turizma i u nadolazećem razdoblju. Također, u 2021. godini se očekuje bolja priprema hrvatskog turističkog sektora za nadolazeću sezonu. Između ostalog, to će uključivati proširenje mreže punktova za testiranje te prioritetno cijepljenje turističkih djelatnika⁵. Također, krajem veljače ove godine Ministarstvo turizma i sporta te Hrvatska turistička zajednica predstavili su projekt *Safe stay in Croatia*. Oznaka *Safe stay in Croatia* se dodjeljuje zainteresiranim dionicima iz

⁵ Prema anketi koju su zajednički proveli Hrvatska gospodarska komora i Hrvatska udruga turizma, čak 70% ispitanika je iskazalo interes za cijepljenje.



hrvatskog turističkog sektora i ostalima koji su dio lanca putovanja, čime se jamče poštivanje i provođenje aktualnih zdravstvenih i sigurnosnih preporuka Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo⁶. Međutim, izgledi za turistički sektor i dalje su vrlo neizvjesni i ovisit će o epidemiološkoj situaciji, dinamici cijepljenja i ukidanju ograničenja putovanja u EU, ali i o pouzdanju turista i ekonomskoj situaciji. Makroekonomski scenarij se zasniva na nizu pretpostavki: napretku u procjepljivanju stanovništva i postupnom poboljšanju epidemiološke situacije, uz očekivanja da će virus i ove godine zadržati sezonski karakter, kao i povoljnom pouzdanju turista. U 2021. godini projicirano je povećanje noćenja inozemnih turista od oko 40% u odnosu na 2020., što će i dalje iznositi tek 60% njihove rekordne razine iz 2019. Pri tome je početak izraženijeg oporavka turističkih noćenja pretpostavljen u lipnju, nakon čega slijedi ubrzanje dinamike noćenja u trećem tromjesečju (s inozemnim turističkim noćenjima na razini od nešto ispod 70% rezultata iz trećeg tromjesečja 2019.) te blago nepovoljnijim rezultatima u zadnjem tromjesečju. Nakon rekordnih i statistički iznenađujućih ostvarenja prosječne realne potrošnje po inozemnom turistu u 2020., a posebno u drugom i četvrtom tromjesečju, u 2021. se očekuje djelomični ispravak prosječne turističke potrošnje pa se predviđa da će međugodišnji rast prihoda od turizma u realnim terminima u 2021. biti oko 10 postotnih bodova niži nego spomenuti rast fizičkih pokazatelja. U 2022. godini, u skladu s daljnjim poboljšanjem epidemiološke situacije i postupnim povratkom uobičajenih obrazaca turističke potrošnje, očekuje se nešto dinamičniji oporavak noćenja inozemnih turista koja će tako doseći 88% razine iz 2019. godine. Prema kraju projekcijskog razdoblja, uz pozitivnu i umjereno ubrzavajuću dinamiku prosječne turističke potrošnje, očekuje se i daljnji oporavak noćenja stranih turista, iako će on i u 2024. ostati blago ispod razine 2019. godine. Izvoz usluga isključujući turizam, na kojeg će također u srednjem roku povoljno djelovati globalni oporavak sektora usluga, karakterizirat će dinamičniji oporavak pa će tako on u 2024. godini preći svoju razinu iz 2019. Međutim, zbog dominantnog udjela turizma, izvoz usluga će u čitavom projekcijskom razdoblju ostati ispod razine ostvarene u 2019. godini.

Što se tiče uvoza roba i usluga, prije svega napomenimo kako su, za razliku od izvoza roba i usluga, kojeg karakteriziraju tek blagi učinci NPOO-a, ti učinci snažno izraženi kod uvoza roba i usluga. Pritom su u velikoj mjeri koncentrirani u prvim godinama promatranog razdoblja, te tako uvjetuju razmjerno nisku razinu elastičnosti uvoza u odnosu na konačnu potražnju u zadnjoj projekcijskoj godini. Viša razina elastičnosti uvoza u odnosu na konačnu potražnju u 2020. nego što je to bilo prethodno očekivano, djelomično je bila uvjetovana povoljnijim ostvarenjem izvoza roba te investicija, sastavnica koje karakterizira znatna uvozna komponenta, u odnosu na prethodna očekivanja, a djelomično općenito visokim stupnjem uvozne ovisnosti privrede. Od 2022. godine, u skladu s projiciranim kretanjem konačne potražnje, očekuje se postupno usporavanje realnog rasta uvoza roba i usluga. Uvećana razina elastičnosti uvoza u prve dvije godine promatranog razdoblja, osim same snažne dinamike finalne potražnje, odnosi se i na njezinu strukturu budući da pojačani gospodarski rast u te dvije godine počiva prvenstveno na snažnom oporavku izvoza te skoku investicijske potrošnje, koje obilježava uvjerljivo najizraženijom uvozna ovisnost. Spomenimo još kako se očekuje da će uvoz roba u realnim terminima već 2022. godine biti preko 10% veći od svoje razne iz 2019., dok će uvoz usluga tek 2023. preći razinu zabilježenu u pretkriznoj 2019. godini.

⁶ Poštivanje mjera nadzire se kroz sustav Ministarstva turizma i sporta, strukovnih udruga u turizmu te samih korisnika.



Prošlogodišnjim Programom konvergencije projiciran je pad ekonomske aktivnosti od 9,4% u 2020. godini, dok je ostvareni pad bio za 1,4 postotni bod niži od očekivanog. Od svih sastavnica konačne potražnje najveće odstupanje projekcije proizlazi iz ostvarenja izvoza roba i usluga (za 2,4 postotna boda povoljniji doprinos rastu BDP-a). Razlog za ovo je povoljnije ostvarenje i tek blagi pad izvoza roba, koji je zabilježio ranije spomenuti iznimno snažan rast udjela na izvoznim tržištima, dok je izvoz usluga približno točno projiciran. Osim toga, značajnije odstupanje (za 2,1 postotni bod povoljniji doprinos rastu BDP-a) proizlazi i iz ostvarenja promjene zaliha, koje su zabilježile snažan rast. Pozitivnije ostvarenje od očekivanja (za 1,2 postotna boda doprinosa rastu BDP-a) zabilježile su i bruto investicije u fiksni kapital, i to isključivo radi znatno povoljnijeg rezultata investicija opće države, dok su privatne investicije ostvarile blago snažniji pad od očekivanog. Potrošnja kućanstava te državna potrošnja zabilježile su također blago povoljnija kretanja od očekivanja. S druge strane, precijenjen je pozitivan utjecaj smanjenja uvoza roba i usluga na rast BDP-a (za 4,9 postotnih bodova) kao posljedica povoljnijeg ostvarenja konačne potražnje od očekivanja.

2.2. Cijene

Inflacija, mjerena indeksom potrošačkih cijena, tijekom 2020. se kretala na niskim razinama te je zabilježila prosječnu stopu od 0,1%, usporivši nakon inflacije od 0,8% ostvarene u 2019. godini. Usporavanje inflacije prvenstveno je rezultat znatnog pada cijena energije, koje su smanjene za 5,3% na međugodišnjoj razini, uslijed snažnog smanjenja cijena sirove nafte na svjetskim tržištima. Istovremeno, rast cijene hrane, pića i duhana je u prethodnoj godini ubrzao na 2,2%, pod utjecajem povećane potražnje za prehrambenim proizvodima i poremećajima u opskrbi u prvoj polovici godine povezanim sa COVID-19 pandemijom, kao i povećanja trošarina na duhan iz travnja 2020. Inflacija potrošačkih cijena bez hrane i energije se u 2020. zadržala na sličnoj razini kao i u prethodnoj godini, pri čemu je zabilježen nešto izraženiji pad cijena neprehrambenih industrijskih proizvoda u usporedbi s prethodnom godinom, dok je rast cijena usluga blago ubrzao.

Predviđa se da će rast potrošačkih cijena u 2021. godini snažno ubrzati te će iznositi 2,0%, čemu će najjače doprinijeti izraženo povećanje cijena energije, uslijed rasta cijena nafte na svjetskom tržištu. U manjoj mjeri, na rast cijena energije djelovat će i povećanje cijena plina u travnju ove godine. Nadalje, snažan doprinos inflaciji doći će i od ubrzanja rasta potrošačkih cijena koje isključuju hranu i energiju, koje bi mogle ubrzati u uvjetima oporavka potražnje, kao i snažnijeg rasta proizvođačkih cijena i inflacije u EU. U 2021. godini očekuje se nastavak rasta cijena hrane, pića i duhana, no sporijom dinamikom u odnosu na prethodnu godinu. Pritom će pozitivan doprinos inflaciji doći od povećanja trošarina na duhan i duhanske proizvode iz ožujka 2021., čiji će cjelogodišnji učinak na rast potrošačkih cijena iznositi 0,3 postotna boda.

U 2022. godini očekuje se usporavanja inflacije na 1,7%, uslijed nižeg doprinosa cijena energije, dok će rast potrošačkih cijena bez energije zabilježiti ubrzanje. U ostatku projekcijskog razdoblja se očekuje postupno ubrzanje inflacije na razine od 2,0% u 2023. i 2,3% u 2024. godini, u uvjetima očekivanog rasta potrošnje kućanstava i povećanja inflacije u eurozoni, dok će cijene sirovina na svjetskom tržištu imati prigušenu dinamiku. Pritom su u navedenu projekciju uključeni učinci NPOO-a, koji upućuju na



blagi učinak na rast cijena u 2021. i 2022. te izraženiji učinak u posljednje dvije godine projekcijskog razdoblja.

Tablica 2.3. Kretanje cijena

	2020.	Projekcija 2021.	Projekcija 2022.	Projekcija 2023.	Projekcija 2024.
Deflator BDP-a, promjena (%)	0,4	2,0	1,8	2,1	2,3
Osobna potrošnja	0,2	1,9	1,7	2,0	2,3
Državna potrošnja	2,5	3,3	1,8	2,0	2,1
Bruto investicije u fiksni kapital	0,7	1,5	1,5	1,8	2,0
Izvoz roba i usluga	-1,7	2,3	1,8	1,9	2,1
Izvoz roba	-4,1	2,8	1,7	1,8	2,0
Izvoz usluga	1,9	1,7	1,9	2,0	2,2
Uvoz roba i usluga	-0,1	2,5	1,6	1,7	1,9
Uvoz roba	-0,3	2,7	1,5	1,6	1,8
Uvoz usluga	1,3	1,3	1,8	2,0	2,1
Indeks potrošačkih cijena, promjena (%)	0,2	2,0	1,7	2,0	2,3

Napomena: Podaci za 2020. su preliminarni.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

U recesijskim uvjetima prisutnim u 2020. godini deflator BDP-a je povećan za svega 0,4%, prvenstveno kao rezultat niskog ostvarenja deflatora osobne potrošnje te negativne promjene uvjeta razmjene, točnije snažnog pada deflatora izvoza roba uz tek neznatan pad deflatora uvoza roba. U 2021. godini se očekuje izraženo ubrzanje deflatora BDP-a na 2,0%, ponajviše kao posljedica znatnog ubrzanja deflatora osobne potrošnje, u skladu s opisanim kretanjem potrošačkih cijena. Navedenoj projekciji promjene deflatora BDP-a u 2021. doprinit će i očekivano ubrzanje rasta deflatora investicija, potpomognuto izraženom dinamikom troškova u građevinskoj djelatnosti te dinamiziranjem rasta proizvođačkih cijena kapitalnih dobara. Također, ubrzanje deflatora državne potrošnje ostvarit će se pod utjecajem povećanja osnovice za plaće zaposlenika u državnim i javnim službama. Kao rezultat snažnog povećanja cijena sirovina na svjetskim tržištima, ubrzanja rasta cijena u eurozoni, snažnog globalnog oporavka trgovinske razmjene, ali i određenih poremećaja u pojedinim globalnim lancima ponude, očekuje se znatno ubrzanje deflatora uvoza roba u 2021. godini. S druge strane, spori globalni oporavak sektora usluga uslijed epidemioloških te psiholoških čimbenika utjecat će da deflator uvoza usluga ostane na niskoj razini. Na izražen rast deflatora izvoza roba djelovat će opisano ubrzanje rasta deflatora uvoza, kao i snažan bazni učinak. I dalje prigušena potražnja u djelatnosti turizma te globalno potisnuta kretanja u sektoru usluga zadržat će rast deflatora izvoza usluga na sniženoj razini u 2021. Pritom se očekuje da promjena uvjeta razmjene zadrži negativan predznak, ali ostvari tek neznatan utjecaj na deflator BDP-a za razliku od prošle godine. Nakon usporavanja u 2022. godini, prvenstveno pod utjecajem pojedinih baznih učinaka, u nastavku promatranog razdoblja očekuje se daljnje dinamiziranje cjenovnih kretanja te ubrzanje rasta deflatora BDP-a sve do 2,3% na kraju projekcijskog razdoblja. Najznačajniji utjecaj na ovakvo kretanje doći će opet od deflatora osobne potrošnje, u skladu s opisanom dinamikom indeksa potrošačkih cijena. Osim toga, deflator investicija će nastaviti ciklički uvjetovano ubrzanje, uz daljnji rast cijena opreme te građevinarskih troškova, kao i rast cijena nekretnina. Kretanje deflatora roba i usluga bit će određeno prvenstveno očekivanim dinamičnim globalnim cjenovnim kretanjima na tržištima industrijskih inputa, kao i postupnim oporavkom sektora usluga, a posebno turizma. Pritom će očuvanje cjenovne konkurentnosti u uvjetima potisnute turističke potražnje zadržavati promjene uvjeta razmjene usluga na niskim razinama. S druge strane,



unatoč postupnom dinamiziranju uvoznih cijena, blago pozitivne vrijednosti kod uvjeta razmjene roba odražavat će nešto izraženije prelijevanje troškovnih pritisaka u domaćoj privredi na deflator izvoza roba.

2.3. Tržište rada

Iako je neposredno nakon izbijanja pandemije tržište rada reagiralo relativno brzo, kroz povećanje broja nezaposlenih te smanjenje broja zaposlenih osoba, nepovoljna kretanja ipak su bila manje izražena u odnosu na inicijalna očekivanja. Tako je na razini čitave 2020. godine ostvaren pad broja zaposlenih od 1,2%. Istovremeno, anketna stopa nezaposlenosti povećana je sa 6,6% iz 2019. na 7,5% u 2020. godini. Radna snaga je u 2020. zabilježila pad od 0,4%, što predstavlja neznatno sporiji pad u odnosu na prethodnu godinu. Uvođenje potpore za očuvanje radnih mjesta Hrvatskog zavoda za zapošljavanje znatno je ublažilo utjecaj krize uzrokovane COVID-19 pandemijom na tržište rada. U razdoblju između ožujka i svibnja 2020., prosječan broj zaposlenih obuhvaćenih navedenom mjerom dosegao je gotovo 530 tisuća, da bi se potom u trećem tromjesečju prošle godine smanjio na 67 tisuća. No, čak i znatno smanjenje broja radnika uključenih u navedenu mjeru nakon svibnja nije dovelo do pogoršanja situacije na tržištu rada. Nakon izbijanja drugog vala epidemije, broj radnika uključenih u mjeru ponovno raste te se u razdoblju između studenog 2020. i veljače 2021. stabilizirao na razini nešto većoj od 150 tisuća radnika. Istovremeno, podaci dostupni za prvo tromjesečje 2021. godine ukazuju na povoljne trendove na tržištu rada. Naime, u prvom tromjesečju 2021. nastavljen je rast sezonski prilagođenog broja osiguranika Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, uz istovremeno smanjenje broja nezaposlenih registriranih kod Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Nadalje, potražnja za radom (mjerena pomoću OVI indeksa⁷) znatno je porasla u prvom tromjesečju ove godine te je u ožujku 2021. dosegla 95% pretpandemijske razine iz ožujka 2019. Na slične trendove ukazuju i rezultati anketiranja poduzeća koji ukazuju na oporavak očekivane zaposlenosti u idućim mjesecima, a što je posebno izraženo u sektorima industrije i građevinarstva.

Očekuje se da će gospodarski rast u idućim godinama dovesti do snažnog oporavka broja zaposlenih po stopi od 2,3% u 2021., koja će potom usporiti na 1,6% u 2022. i 2023. te 1,4% u posljednjoj godini projekcijskog razdoblja. U navedenu projekciju rasta zaposlenosti uključeni su učinci NPOO-a koji upućuju na blagi učinak na rast zaposlenosti u 2021. te snažniji učinak u preostale tri godine projekcijskog razdoblja, od prosječno 0,4 postotna boda. U 2021. godini se očekuje smanjenje stope nezaposlenosti na 7,0%, nakon čeka će se ona nastaviti kontinuirano smanjivati prema stopi od 5,7% krajem srednjoročnog razdoblja. Izbijanjem COVID-19 krize, ograničenja na strani ponude domaće radne snage samo su privremeno prigušena, a naznake njihove ponovne eskalacije u budućnosti već su i danas vidljive, posebno u građevinskom sektoru. Ovaj makroekonomski scenarij pretpostavlja

⁷ Online Vacancy Index (OVI) mjesečni je indeks online oglasa slobodnih radnih mjesta razvijen na Ekonomskom institutu, Zagreb u suradnji s portalom MojPosao, s ciljem pružanja pravovremenih informacija o trenutnom stanju potražnje za radom.



daljnju planiranu imigraciju kroz sustav definiran novim zakonskim odredbama o uvozu radnika, kojim je umjesto sustava kvota uveden test tržišta rada.

Rast bruto plaća u pravnim osobama u 2021. godini odražava usporenu dinamiku rasta plaća u privatnom sektoru u odnosu na kretanje zabilježeno krajem 2020. Učinak podizanja osnovice za plaće zaposlenika u državnim i javnim službama na ukupni rast bruto plaća u 2021. procijenjen je na 0,9 postotnih bodova. Dinamično kretanje plaća u ostatku projekcijskog razdoblju odražava činjenicu da su plaće glavni multiplikativni kanal učinaka NPOO-a, zatim prethodno opisana ograničenja na strani ponude rada, ali i uvećanu stopu inflacije. U skladu s projiciranim kretanjem naknada po zaposleniku te produktivnosti rada, jedinični trošak rada ostati će na niskim razinama kroz čitavo projekcijsko razdoblje.

Tablica 2.4. Kretanja na tržištu rada

	2020.	Projekcija 2021.	Projekcija 2022.	Projekcija 2023.	Projekcija 2024.
	promjena, promjena, promjena, promjena, promjena,				
	u %	u %	u %	u %	u %
Radna snaga (15+) ¹	-0,4	1,5	0,8	0,5	0,5
Stopa nezaposlenosti, razina u % ¹	7,5	7,0	6,5	6,0	5,7
Broj zaposlenih ²	-1,2	2,3	1,6	1,6	1,4
Produktivnost rada, broj zaposlenih ²	-6,9	2,8	4,8	2,5	1,9
Jedinični trošak rada ²	9,7	0,1	-1,2	0,8	1,3
Naknada po zaposleniku ²	2,1	2,9	3,5	3,3	3,2
Bruto plaće u pravnim osobama ³	2,5	2,8	2,5	2,7	3,0

¹ Prema anketi o radnoj snazi.

² Prema definiciji nacionalnih računa.

³ Administrativni izvori.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

2.4. Monetarna kretanja

HNB je u 2020. godini donio niz mjera monetarne politike kojima je cilj bio očuvanje stabilnosti tečaja kune prema euru te održavanje kunske i devizne likvidnosti bankovnog sustava, kao i očuvanje stabilnosti cjelokupnog bankovnog sustava. Kako bi se ostvario navedeni cilj, HNB je promptno i na učinkoviti način odgovorio na snažan deprecijacijski pritisak na tečaj kune u odnosu na euro, koji je proizašao iz usklađivanja razine deviznih pozicija banaka uslijed izdanja tri tranše obveznica u veljači 2020, kao i usklađivanja očekivanja vezanih za tečaj kune u odnosu na euro proizašao iz novonastale pandemijske situacije. Između ožujka i lipnja 2020. je provedeno ukupno pet deviznih intervencija na kojima je bankama prodano ukupno 2,2 milijarde eura, čime su posljedično smanjene hrvatske međunarodne pričuve. Kako bi se smanjio budući pritisak na međunarodne pričuve, HNB je ugovorio mogućnost sklapanja swap ugovora sa ECB-om u iznosu od 2 milijarde eura, a navedena mogućnost je



na snazi sve do kraja ožujka 2022. godine, sa mogućnošću dodatnog produljenja ukoliko to bude potrebno. Također, u 2020. godini su održane dvije strukturne operacije pri čemu je bankama plasirano ukupno 4,3 milijarde kuna. HNB je u ožujku 2020. smanjio stopu obvezne pričuve s 12% na 9%, čime je bankama oslobođeno dodatnih 6,3 milijarde kuna sredstava. Kako bi dodatno pružio potporu cjelokupnom gospodarstvu, HNB je po prvi puta u povijesti proveo operaciju otkupa državnih obveznica na sekundarnom tržištu, te je na pet aukcija u razdoblju između ožujka i lipnja otkupljeno državnih obveznica ukupnog nominalnog iznosa od 17,9 milijardi kuna.

Kao rezultat svih navedenih monetarnih mjera je povijesno visoka likvidnost hrvatskog bankovnog sustava kojeg karakterizira izrazita stabilnost i dobra kapitaliziranost, kao i otpornost na šokove. Dodatno, RH je 10. srpnja 2020. pristupila europskom tečajnom mehanizmu II (ERM II), što je posljednji korak prije ulaska u europodručje i uvođenja eura kao zakonskog sredstva plaćanja. Također, Europska središnja banka je donijela odluku o uspostavljanju bliske suradnje s HNB-om, čime je HNB postala dijelom jedinstvenog nadzornog mehanizma u kojem Europska središnja banka preuzima superviziju hrvatskih banaka.

Hrvatski bankovni sustav je po još jedan put pokazao izrazitu stabilnost i otpornost na šokove, te je unatoč svim negativnim okolnostima koje su zadesile cjelokupno gospodarstvo ostao izrazito likvidan i siguran. Stabilni bankovni i općenito financijski sustav ključni je preduvjet što bržeg budućeg gospodarskog oporavka. Stvarne posljedice krize uzrokovane pandemijom koronavirusa će biti vidljive tek nakon isteka svih mjera koje su trenutno na snazi, kojima se pruža potpora subjektima čije poslovanje trpi zbog COVID-19 krize. Stoga će i potpuni utjecaj krize na bankovni sektor biti vidljiv tek sa određenim vremenskim odmakom. Najveći rizik sa kojim je bankovni sektor suočen odnosi se na povećavanje nenaplativih kredita nakon što isteknu svi moratoriji na otplate koji su trenutno na snazi, što može pogoršati kreditni portfelj banaka i utjecati na njihovu likvidnost i profitabilnost. No, bez obzira na navedeni rizik, za očekivati je da će bankovno poslovanje ostati stabilno, što pokazuju i svi stres testovi koje je ECB proveo u pet vodećih hrvatskih banaka. U narednom razdoblju očekuje se nastavak ekspanzivne monetarne politike kojom će se osigurati povoljni uvjeti financiranja te održati stabilnost tečaja kune prema euru, dok će bankovni sustav biti i dalje obilježen izrazito visokom likvidnošću i kapitaliziranošću, ali i dobrom i zadovoljavajućom profitabilnošću.

2.5. Rizici makroekonomskih projekcija

Budući da je i dalje prisutna iznimno izražena razina neizvjesnosti, koja proizlazi iz više izvora, opisani makroekonomski scenarij izložen je snažnim rizicima, među kojima dominiraju negativni rizici. Prvi dio čine rizici vezani uz epidemiološku situaciju, koji primarno proizlaze iz trajanja pandemije COVID-19 i uspješnosti programa cijepljenja. Usprkos tome što dostupni podaci sugeriraju da se EU gospodarstva bolje nose s restriktivnim mjerama nego u prvom valu epidemije, odgađanje primanja cjepiva u EU moglo bi pomaknuti gospodarski oporavak kasnije u 2021. godini. Uz poteškoće u procjepljivanju stanovništva, negativan rizik predstavlja i mogućnost pojave novih sojeva virusa otpornih na postojeća cjepiva. Epidemiološka tematika je povezana prvenstveno s rizicima za projekcije kretanja u domaćem



turističkom sektoru. Tako se procjenjuje da su rizici za projekciju turističkih prihoda, a samim time i za projekciju izvoza usluga, uravnoteženi. Naime, iako bi potencijalni poremećaji epidemiološke slike izravno pogoršali kratkoročne turističke izgleda, ukoliko se nikakvi rizici za prevladavajuće epidemiološke projekcije ne bi materijalizirali, turistički rezultati mogli bi biti povoljniji od projiciranih budući da su, kao što je ranije opisano, projekcije noćenja turista, kao i realne prosječne potrošnje po turistu, projicirane razmjerno oprezno. Razlozi za oprez, osim razine neizvjesnosti koju sa sobom nosi globalna pandemija, odnose se i na samu relativnu veličinu turističkog sektora u RH.

Druga skupina rizika odnosi se izravno na ekonomiju. Najveći dio rizika za putanju oporavka malog otvorenog gospodarstva poput hrvatskog prirodno proistječe iz globalnih kretanja. Neizvjesnost u realnoj ekonomskoj sferi vezana je prvenstveno za dinamiku oporavka globalnog sektora usluga. Nadalje, posljedice COVID-19 recesije na svjetska gospodarstva mogle bi biti dublje i dugotrajnije od očekivanih. Ovo se odnosi kako na tržišta roba i usluga, gdje se val insolventnosti i dalje može pokazati podcijenjenim, tako i na tržišta rada, gdje i dalje nije izvjesno kakav će biti krajnji učinak udara COVID-19 krize na kretanje radne snage u uslužnim djelatnostima. Nepovoljni učinak uslijed potrebe popravljanja bilanci pojedinih subjekata u svim sektorima lako može nadvladati povoljni učinak kumulirane odgođene potražnje za uslugama, a vremensko trajanje njegovog utjecaja će svakako biti dulje. Osim samih realnih ekonomskih tijekova, današnja šira političko-ekonomska i financijska slika nudi širok raspon potencijalnih šokova. Načelno rečeno, tu su potencijalni poremećaji na tržištima privatnog i javnog duga, čija dinamika i veličina predstavljaju rizik za održivost bilanci, prije svega u slučaju pogoršanja globalnih financijskih uvjeta. Zatim, desetljeće monetarnih i kreditnih politika bez presedana stvorilo je rizik snažnog ispravka kod neke od ostalih klasa financijske imovine, ili čak svih odjednom, budući da na gotovo svim tržištima cijene primjetno odudaraju od fundamenata. Ne smije se zaboraviti spomenuti niti rizik ubrzane deglobalizacije, uz sve tehnološke, kapitalne i troškovne posljedice za globalni potencijalni rast, koji današnji geopolitički trendovi stvaraju. Konačno, uz već opisane pojave i rizike, trenutno prisutni poremećaji u globalnim lancima opskrbe, povezani s nedostatnim transportnim kapacitetima, kao i pojedinim inputima u proizvodnji, ukoliko budu trajnijeg karaktera, mogli bi dovesti do izraženijeg povećanja inflacije, a pogotovo uz trenutni volumen i dinamiku monetizacije dugova.

Što se tiče nekih istaknutih rizika domaćeg gospodarstva, ovdje još valja nadodati kako svako preuranjeno ukidanje moratorija na otplatu kredita može dovesti do povećanja nenaplativih kredita domaćih sektora te posljedičnog pogoršanja kreditnog portfelja banaka i tako ugroziti njihovu profitabilnost. Od pozitivnih domaćih rizika svakako još treba istaknuti moguću bržu apsorpciju europskih fondova od očekivanja, što onda dodatno ubrzava gospodarski rast kroz multiplikativni učinak.



EKONOMSKI UČINAK NACIONALNOG PLANA OPORAVKA I OTPORNOSTI

Opis modela za procjenu učinaka Nacionalnog plana oporavka i otpornosti

Procjena kratkoročnih i srednjoročnih makroekonomskih učinaka Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (do 5 godina) temelji se na modelu PACMAN (*Policy Analysis Croatian MACroeconoMetric Model*). Procjena dugoročnih makroekonomskih učinaka temelji se na MMF-ovom satelitskom modelu FSGM-a (Fleksibilni sustav globalnih modela) za europske zemlje s tržištima u nastajanju (Emerging Europe module, EEUMOD).

Prvi model je prikladan za analizu scenarija, simulaciju učinaka mjera ekonomske politike te srednjoročno prognoziranje. PACMAN je makroekonometrijski model zasnovan na skupu procijenjenih jednadžbi ispravljanja pogrešaka i osnovnih makroekonomskih i fiskalnih identiteta. Iako je visoko agregiran i nije temeljen na mikro podacima, model je dovoljno detaljan da može opisati najvažnije odnose hrvatskog gospodarstva. Uključuje cijene, agregatnu potražnju, fiskalne i financijske varijable te varijable tržišta rada, pri čemu nositelji fiskalne i monetarne politike igraju aktivnu ulogu u domaćem gospodarstvu. Također uključuje eksplicitne karakteristike malog otvorenog gospodarstva s jakim realnim, nominalnim i financijskim prelijevanjem iz zemalja trgovinskih partnera na domaće gospodarstvo. PACMAN ne uključuje agente s racionalnim očekivanjima i stoga je model s adaptivnim očekivanjima. Model pokazuje dugoročnu nominalnu neutralnost, ali također kratkoročnu nominalnu i realnu inerciju, omogućavajući nositeljima ekonomske politike da utječu na poslovni ciklus. Dugoročna ravnoteža određena je neoklasičnom teorijom, dok je kratkoročna i srednjoročna fluktuacija opisana kejnzejanskom teorijom uz ad-hoc modifikacije potrebne kako bi se model približio promatranim podacima iz stvarnog svijeta.

Rashodna strana PACMAN-a uključuje glavne komponente BDP-a: potrošnju kućanstava, investicije (podijeljene na investicije u stambene objekte, te investicije poduzeća i države), državnu potrošnju, izvoz i uvoz, pri čemu su državna potrošnja i investicije egzogene varijable fiskalne politike. Potražna strana modela također uključuje niz varijabli fiskalnih prihoda s dvosmjernim realnim fiskalnim interakcijama. Varijable fiskalne politike (implicitne porezne stope i gore spomenuta državna potrošnja i ulaganja) imaju iskrivljujući utjecaj na realne i nominalne varijable s multiplikatorima specifičnim za svaku varijablu. S druge strane, fiskalni prihodi endogeno reagiraju na promjene agregatne potražnje s različitim elastičnostima prihoda za svaku poreznu kategoriju. Tržište rada također je povezano s agregatnom potražnjom, uključujući snažne dvosmjerne interakcije. Financijski sektor i cijene uključuju brojne specifičnosti hrvatskog gospodarstva.

MMF-ov model koji se koristi za ocjenu dugoročnih makroekonomskih učinaka je godišnji, multiregionalni, model opće ravnoteže globalnog gospodarstva koji kombinira mikro-utemeljene i formulacije u reduciranom obliku različitih gospodarskih sektora. EEUMOD uz Hrvatsku uključuje još 12 zemalja⁸ te ukupno 12 regija⁹. Realni BDP u dogom roku određen je razinom potencijalnog outputa.

⁸ Kina, Japan, SAD, Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunjska, Rusija, Srbija, Turska i Ukrajina.

⁹ Azijske zemlje s tržištima u nastajanju, zemlja CIS-a bez Rusije, zemlje europodručja s tržištima u nastajanju, osnovno europodručje, periferija europodručja, istočna i jugoistočna Europa, ostala Europska unija, Latinska Amerika, druga napredna gospodarstva, izvoznici nafte te ostatak svijeta).



Definicija šokova

Procjena učinka NPOO-a na hrvatsko gospodarstvo se provodi kroz seriju šokova na egzogene državne investicije, kao i kroz dodatne šokove na privatne investicije koje su endogene u modelu. Nisu modelirani drugi šokovi, na primjer tehnološki šokovi kao ni učinci strukturnih reformi koji bi mogli imati utjecaj na ukupnu faktorsku produktivnost. Za svaku godinu horizonta simulacije kalibrirana su dva šoka: šok privatnih investicija i šok javnih investicija. Svaki od tih šokova predstavlja procjenu utjecaja NPOO-a na te kategorije investicija u prvom krugu, dok sam model daje ukupne učinke (učinak prvog kruga + svi učinci drugog kruga). Oba šoka izražena su u postotku BDP iz osnovnog scenarija, a rezultati (ukupni učinci) tumače se kao postotna odstupanja endogenih varijabli (BDP i zaposlenost) od njihovih razina u osnovnom scenariju. S obzirom na linearnost modela, svaka od šest komponenata Plana modelira se zasebno, pri čemu je ukupna reakcija endogenih varijabli jednostavan zbroj odgovora na šokove svih 6 komponenti.

Iako je simulacija šokova u MMF-ovom modelu koji se koristi za ocjenu dugoročnih učinaka slična kao i u PACMAN modelu, procjena zahtjeva postavljanje nekoliko pretpostavki (npr. očekuju li poduzeća dodatna bespovratna sredstva nakon 2026., ulaže li država dodatna sredstva nakon 2026. kako bi nadomjestila deprecijaciju kapitala te kako se ta ulaganja financiraju).

Opis rezultata i glavnih transmisijskih kanala

Ukupni učinak (prvog i drugog reda) koji su prikazani na Slici 1. ukazuju na ubrzanje realnog rasta BDP-a u odnosu na osnovni scenarij od 0,3 postotna boda u 2021., te 1.4 postotna boda u 2022. i 2023. i nakon toga postupno opada. Sukladno tome, razina BDP-a u posljednjoj godini implementacije NPOO-a gotovo je 4% veća u odnosu na osnovni scenarij. Takva se dinamika, uz nešto niži intenzitet, prelila i na tržište rada te se očekuje postupni porast zaposlenosti pa bi u 2026. godini razina zaposlenosti mogla biti za oko 1,11% viša u odnosu na osnovni scenarij (Slika 2.). Dodatno, očekuje se da će reforme koje će se provesti, a koje nisu kvantificirane kroz makroekonomski model, imati dugoročni povoljni utjecaj na potencijalni rast. Reforme u području znanosti, obrazovanja, inovacija te tržišta rada ojačat će kvalitetu ljudskog kapitala u dugom roku. S druge strane, poboljšanje administrativnih kapaciteta nositelja javnih politika, jačanje pravosuđa te smanjenje prisutnosti države u gospodarstvu trebali bi se odraziti na povećanu mobilnost čimbenika proizvodnje te dovesti do bolje alokativne efikasnosti gospodarstva. Zajedno, te će reforme dovesti do jačanja ukupne faktorske produktivnosti kao jedinog dugoročno održivog izvora rasta. Sami mehanizmi prijenosa investicija na domaće gospodarstvo opisani su u nastavku.

S obzirom na spomenutu provedbu šoka, prvostupanjski utjecaj na hrvatsko gospodarstvo djeluje kroz utjecaj opisanih šokova na privatne i javne investicije. Te dvije varijable čine ukupne investicije, a time ulaze neposredno i u računovodstveni identitet BDP-a. Kao posljedica općenito pozitivnih ekonomskih kretanja, osobna potrošnja također počinje kontinuirano rasti tijekom simulacijskog horizonta. Ta pozitivna kretanja BDP-a povratom, efektom akceleratora, dodatno povećavaju privatne investicije (javne investicije su egzogene). Međutim, dio rashoda za potrošnju i investicije odnosi se na uvozu robu i usluge, što umanjuje pozitivan učinak na BDP. Ipak, očekujemo da je neto učinak na BDP pozitivan i značajan. Ukupna zaposlenost (stopa nezaposlenosti) posljedično se povećava (smanjuje) s



daljnjim pozitivnim sekundarnim učincima na BDP putem kanala raspoloživog dohotka i bogatstva. Treba napomenuti da je utjecaj Plana na zapošljavanje relativno slabiji u usporedbi s učinkom na BDP, što je posljedica rigidnosti na tržištu rada i relativno slabim odnosom BDP-a i zaposlenosti u modelu. Tijekom simulacijskog horizonta očekuje se i porast plaća kao posljedica povećane potražnje za radnom snagom. Štoviše, početno poticanje investicija povećava dobit poduzeća u modelu što u drugom koraku ima dodatne učinke bogatstva za ostatak gospodarstva. Utjecaj na fiksni kapital također je pozitivan i ima dugoročniji utjecaj na (potencijalni) BDP. Pri tumačenju rezultata treba imati na umu da se simulacija tijekom petogodišnjeg razdoblja ne bavi utjecajem NPOO-a oporavka i otpornosti na produktivnost i TFP, što bi moglo sugerirati kako je učinak Plana na BDP i zaposlenost u srednjem roku podcijenjen. Također je važno naglasiti kako ova simulacija ne uključuje prijenos planova oporavka drugih zemalja na domaći BDP putem vanjskotrgovinskog kanala te su stoga promjene u izvozu relativno blage i odražavaju isključivo domaće cjenovne reakcije, a ne i promjene u stranoj potražnji za hrvatskim proizvodima i uslugama. Na fiskalni saldo utječe simulacija kroz proračunsku prihodnu stranu, tj. jača agregatna potražnja povećava poreznu osnovicu što će, pod pretpostavkom nepromijenjenih poreznih stopa i egzogenih rashoda države, dovesti do smanjenja deficita.

Tablica: Učinak NPOO-a na makroekonomske varijable

	2021.	2022.	2023.	2024.
BDP	0,3	1,6	3,1	4,0
Zaposlenost	0,0	0,3	0,9	1,3
Osobna potrošnja	0,1	0,7	1,9	3,1
Investicije	2,3	12,3	18,4	20,1
Izvoz	0,0	0,2	0,3	0,2
Uvoz	0,6	3,3	4,8	4,9
Nominalne bruto plaće	0,1	0,5	1,3	2,3
Indeks potrošačkih cijena	0,0	0,1	0,4	1,0

U dugoročnom modelu, povećanje investicija rezultira većom razinom kapitala, što pridonosi trajnom povećanju stvarnog i potencijalnog BDP-a, s tim da se potonji prilagođava sporije. Model sugerira kako će šok na javne investicije dugoročno (nakon 20 godina) povećati razinu realnog BDP za 1,2 posto u odnosu na osnovni scenarij ukoliko Vlada neće nadomjestiti javni kapital koji će tijekom godina deprecirati, odnosno za oko 3 posto ukoliko će Vlada od 2027. financirati nove investicije kako bi nadomjestila deprecijaciju javnog kapitala. U oba scenarija investicije kroz NPOO rezultiraju razinom zaposlenosti koja je 0,2-0,3% viša u odnosu na osnovni scenarij.



3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG

3.1. Fiskalna politika

U razdoblju 2015. - 2019. ostvareni su značajni naponi na području konsolidacije javnih financija. Nakon što je RH u lipnju 2017. izašla iz procedure prekomjernog proračunskog manjka, u naredne tri godine bilježi se proračunski višak i snažno smanjenje udjela javnog duga u BDP-u i to za 11,5 postotnih bodova u odnosu na kraj 2015. godine. Takvi fiskalni rezultati značajno su utjecali i na smanjenje rashoda za kamate i to u iznosu od 2,8 milijardi kuna. Time je stvoren fiskalni prostor za brzu i snažnu fiskalnu potporu za održavanje zaposlenosti i cjelokupne gospodarske aktivnosti kao odgovor na krizu uzrokovanu pandemijom koronavirusa. Osim toga, pozitivni fiskalni rezultati omogućili su RH povratak u investicijski kreditni rejting, a ujedno i bili preduvjet za ubrzanje procesa pristupanja RH u ERM II.

Međutim, negativne gospodarske posljedice pandemije koronavirusa tijekom 2020. godine odrazile su se na značajan pad poreznih prihoda i socijalnih doprinosa, ali i na snažan rast rashoda uslijed financiranja mjera u svrhu očuvanja radnih mjesta kao i očuvanja zdravlja građana. Slijedom toga, proračunski manjak u 2020. zabilježio je razinu od 7,4% BDP-a dok je javni dug porastao na 88,7% BDP-a odnosno za visokih 15,9 postotnih bodova u odnosu na 2019. godinu. U isto vrijeme, rashodi za kamate smanjeni su za 1,5 milijardi kuna u odnosu na godinu ranije, prvenstveno kao rezultat aktivnog upravljanja javnim dugom u skladu s uvjetima na financijskim tržištima.

No, i u ovakvim okolnostima kreditni rejting RH se nije pogoršao. Naime, u ožujku 2021. rejting agencija S&P potvrdila je investicijski rejting RH BBB- uz stabilne izgleda. U travnju 2020. rejting agencija Fitch zadržala je investicijski rejting, ali je procjenu izgleda smanjila iz pozitivnih u stabilne, a svoju ocjenu zadržali su nepromijenjenom i u lipnju i u prosincu. U studenom 2020. rejting agencija Moody's podigla je kreditni rejting za jedan stupanj, s Ba2 na Ba1, sa stabilnim izgledima. Navedeno pokazuje da RH dobro i odgovorno upravlja krizom, a velika očekivanja rejting agencije polažu u oporavak gospodarstva uz financijsku podršku sredstava iz EU nove generacije, kao i od ulaska RH u eurozonu.

U srpnju 2020. RH je ušla u ERM II, što predstavlja zadnju prijelaznu fazu prije ulaska u europodručje i uvođenja eura kao službene valute i zakonskog sredstva plaćanja. Vlada RH se obvezala na daljnje provođenje reformskih mjera vezanih uz sprječavanje pranja novca, daljnje jačanje fiskalne konvergencije, bankovnu superviziju, kao i povećanje cjelokupne stabilnosti i transparentnosti financijskog tržišta. Pristupanjem europodručju povećat će se vjerodostojnost ukupne ekonomske politike, osigurat će se dostupnost novih izvora financiranja i likvidnosti, a otklonit će se i rizik od promjene tečaja kao važan rizik za gospodarstvo i stanovništvo. Smanjit će se i drugi oblici financijske neizvjesnosti koji u kriznim vremenima jače pogađaju slabije razvijene zemlje, što će sve zajedno pridonijeti otpornosti gospodarstva na buduće šokove i krize. U studenom 2020. godine donesen je i Nacionalni plan zamjene hrvatske kune eurom kojim se definiraju zakonodavne, administrativne i logističke aktivnosti vezane za uvođenje eura. Tečaj po kojem će se obavljati konverzija iznositi će 7,53450, s dopuštenim fluktuacijama od najviše 15%.

Pozitivni učinci ulaska RH u ERM II, kao i ocjene kreditnih rejting agencija, materijalizirali su se prilikom zaduživanja RH na domaćem i međunarodnom tržištu. Ostvarene su povijesno niske kamatne stope,



interes investitora je bio veći nego ikada, a duži rokovi dospijeca obveznica pokazuju veliko povjerenje domaćih i međunarodnih investitora prema ekonomskoj politici Vlade RH.

Nakon izbijanja COVID-19 krize, Vijeće EU je u ožujku 2020. odobrilo punu fleksibilnost Pakta o stabilnosti i rastu, odnosno primjenu opće klauzule o odstupanju (general escape clause) od proračunskih pravila definiranih Paktom o stabilnosti i rastu, čime je državama članicama dana mogućnost da pruže fiskalne poticaje svojim gospodarstvima kako bi se ublažili negativni utjecaji epidemije. Na nacionalnoj razini, Zakon o fiskalnoj odgovornosti također omogućuje privremeno odgađanje primjene fiskalnih pravila u slučaju izvanrednih okolnosti te je Vlada RH, u skladu s preporukom Povjerenstva za fiskalnu politiku, u travnju 2020. donijela Odluku o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila iz članaka 6., 7. i 8. Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Nadalje, u Specifičnim preporukama iz srpnja 2020. upućenim RH, preporučeno je poduzimanje svih potrebnih mjera kako bi se učinkovito odgovorilo na pandemiju i pružila potpora oporavku, da bi u rujnu 2020. EK potvrdila da će klauzula o odstupanju od proračunskih pravila ostati na snazi i u 2021. godini.

EK je 3. ožujka 2021. objavila Komunikaciju u kojoj se navode opće smjernice o vođenju fiskalne politike u narednom razdoblju. Obzirom na i dalje prisutnu neizvjesnost vezanu uz dinamiku gospodarskog oporavka, bitno je nastaviti primjenu ciljanih privremenih mjera te osigurati fiskalnu potporu gospodarstvu dok god to bude potrebno, pri čemu će važnu ulogu imati očekivani nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. godini. Nakon smanjenja zdravstvenih rizika, postojeće fiskalne mjere ublažavanja kratkoročnih posljedica epidemije postupno bi se trebale pretvoriti u ciljane mjere kojima se promiče održiv oporavak, pri čemu bi se trebao uzeti u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost, ne ugrožavajući fiskalnu održivost u srednjoročnom razdoblju.

Fiskalna politika u narednom srednjoročnom razdoblju bit će usmjerena ka jačanju fiskalne održivosti, oporavku i jačanju konkurentnosti i otpornosti gospodarstva, uz osiguravanje primjerene zaštite svih slojeva stanovništva. RH će biti na raspolaganju značajna sredstva iz EU fondova, ponajprije iz tekućeg Višegodišnjeg financijskog okvira 2014.- 2020., novog Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027., ali i iz novog instrumenta EU Nove generacije, koja će se usmjeriti prije svega za jačanje oporavka i otpornosti gospodarstva kroz razvojne, strateške i reformske projekte, a za što je predviđeno gotovo 6,3 milijardi eura bespovratnih sredstava te 3,6 milijardi eura zajmova do kraja 2026. godine. Značajna sredstva bit će usmjerena i na sanaciju šteta uzrokovanih potresom na zagrebačkom i petrinjskom području, kako iz nacionalnih izvora financiranja, tako i iz Fonda solidarnosti EU.

Fiskalna kretanja kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna u narednom srednjoročnom razdoblju rezultirat će manjkom općeg proračuna prema metodologiji ESA 2010 u iznosu od 3,8% BDP-a u 2021. godini. U 2022. manjak se predviđa na razini od 2,6% BDP-a, u 2023. na razini od 1,9% BDP-a, dok će u 2024. proračunski manjak iznositi 1,5% BDP-a. Udio javnog duga u nominalnoj vrijednosti bruto domaćeg proizvoda smanjivat će se godišnje po prosječnoj stopi od 3 postotna boda, odnosno s 86,6% BDP-a u 2021. na 82,5% BDP-a u 2022., 79,5% BDP-a u 2023., te na 76,8% BDP-a u 2024. godini.



3.2. Proračun opće države u 2020. godini

Uvidjevši kako će pandemija koronavirusa dovesti do značajnih negativnih socijalno-gospodarskih posljedica, Vlada RH iskoristila je stvoreni fiskalni prostor za brzu i snažnu fiskalnu potporu za održavanje zaposlenosti i cjelokupne gospodarske aktivnosti.

U tom kontekstu, donesena su dva paketa mjera namijenjenih prije svega pomoći gospodarstvu i građanima uz niz mjera usmjerenih ka ublažavanju negativnih posljedica u pojedinačnim sektorima. Tako je izmjenama poreznih propisa poduzetnicima koji su imali, ili su procijenili da će imati, pad prihoda veći od 20%, omogućena beskamatna odgoda i obročna otplata izravnih poreza i doprinosa. Dodatno, travanjskim paketom gospodarskih mjera ova je mjera ojačana te su poduzetnici s godišnjim prihodom manjim od 7,5 milijuna kuna (kojih je 93%), s padom prihoda većim od 50%, bili u potpunosti oslobođeni plaćanja izravnih poreza i doprinosa koja dospijevaju tijekom travnja, svibnja i lipnja 2020. godine. U istom razdoblju, tvrtke koje ostvaruju prihod veći od 7,5 milijuna kuna, uz pad prihoda veći od 50%, djelomično su oslobođene plaćanja navedenih davanja ovisno o padu prihoda. Tijekom 2020. godine je ukupno otpisano izravnih poreza i doprinosa u iznosu od 3,1 milijardu kuna i to za oko 130 tisuća poreznih obveznika. Nadalje, uvedena je i mogućnost plaćanja PDV-a po plaćenim i naplaćenim računima, a sve s ciljem osiguravanja dodatne likvidnosti gospodarskih subjekata.

Kako bi se očuvala radna mjesta u najugroženijim sektorima pogođenim koronavirusom, u ožujku je donesena mjera potpore kojom se sufinancirao trošak plaće u iznosu od 3.250 kuna po zaposlenom, a onda je u travnju i svibnju taj iznos povećan na 4.000 kuna, s tim da trošak doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje snosi državni proračun. Navedena mjera je produžena do kraja godine, a uvedena je i mjera potpore za skraćivanje radnog vremena. Dodatno, od prosinca prošle godine uvedena je i nova mjera naknade fiksnih troškova i to poduzetnicima kojima je rad onemogućen odlukama Nacionalnog stožera. Radi se o troškovima najma, režijskih i komunalnih troškova, troškova knjigovodstvenih servisa te ostalih troškova koje poduzetnici imaju neovisno o obujmu poslovne aktivnosti. Potpore za očuvanje radnih mjesta ovoj skupini poduzetnika iznose 4.000 kuna odnosno između 2.000 – 3.500 kuna, ovisno o padu prihoda/primitaka.

Tablica 3.1. Fiskalni učinci najznačajnijih mjera uslijed pandemije koronavirusa



Naziv mjere	ESA kategorija	Fiskalni učinak, % BDP-a	Fiskalni učinak, 000 HRK
COVID-19 MJERE U 2020. GODINI	Otpis izravnih poreza i doprinosa		
	porez na dohodak	D.5R	0,0
	doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje	D.61R	0,8
	porez na dobit	D.5R	0,0
	Subvencije povezane s COVID-19 krizom za sektore poljoprivrede, prometa, kulture, sporta i turizma	D.3P	0,1
	Potpore za očuvanje radnih mjesta	D.3P	2,0
		D.62P	0,1
	Naknada zbog privremene nesposobnosti za rad	D.62P	0,0
	Socijalni transferi u naravi putem ustanova izvan javnog sektora	D.632P	0,1
COVID-19 MJERE U 2021. GODINI	Kapitalne injekcije tretirane kao kapitalni transfer Croatia Airlines-u	D.99P	0,2
	Nabava medicinske i zaštitne opreme za borbu protiv COVID-19	P.2	0,5
	UKUPNI FISKALNI UČINCI COVID-19 MJERA U 2020. GODINI		3,8
	Otpis izravnih poreza i doprinosa		
	doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje	D.61R	0,4
	Subvencije povezane s COVID-19 krizom u sektoru poljoprivrede	D.3P	0,0
	Potpore za očuvanje radnih mjesta	D.3P	0,9
		D.62P	0,1
	Naknada zbog privremene nesposobnosti za rad	D.62P	0,0
	COVID-19 dodatak na mirovine	D.62P	0,2
	Socijalni transferi u naravi putem ustanova izvan javnog sektora	D.632p	0,1
	Nabava cjepiva, medicinske i zaštitne opreme za borbu protiv COVID-19	P.2 + P.52 + D.1P	0,5
	UKUPNI FISKALNI UČINCI COVID-19 MJERA U 2021. GODINI		2,2

Izvor: Ministarstvo financija

Prihodi konsolidirane opće države

Ukupni prihodi proračuna opće države u 2020. godini bilježe razinu od 48% BDP-a, kao rezultat negativnih makroekonomskih kretanja, cjelogodišnjih fiskalnih učinaka provedenog poreznog rasterećenja u 2019., kao i učinaka poreznih izmjena od 1. siječnja 2020., prvenstveno u sustavu PDV-a i poreza na dohodak te u sustavu trošarina. Uz to, velik utjecaj na ostvarenje proračunskih prihoda imale su i mjere potpora za održavanje zaposlenosti i cjelokupne gospodarske aktivnosti.

Najznačajnije porezne izmjene odnosile su se na promjene u oporezivanju porezom na dodanu vrijednost i to smanjenjem PDV-a za pripremu i usluživanje hrane u ugostiteljstvu s 25% na 13%. Osim toga, novim krugom porezne reforme izmijenjen je i sustav oporezivanja dobiti gdje je povećan iznos prihoda s 3 na 7,5 milijuna kuna na koji se plaća stopa poreza na dobit od 12%. Time se na dodatnih 10.000 obveznika, odnosno ukupno 93% obveznika poreza na dobit, primjenjuje stopa od 12%. Izmjenama u sustavu posebnih poreza i trošarina, uveden je povrat dijela plaćene trošarine na dizelsko gorivo koje se koristi u željezničkom prometu robe i putnika te potpuno oslobođenje od plaćanja trošarine na električnu energiju u željezničkom prometu robe i putnika. Uz navedeno, provedena je i promjena oporezivanja bezalkoholnih pića po udjelu dodanih šećera umjesto dosadašnjeg linearnog količinskog oporezivanja po hektolitr te daljnja korekcija iznosa trošarina na alkohol i duhan. Također, od 1. siječnja 2020. u sustavu poreza na dohodak povećan je osnovni osobni odbitak s 3.800 kuna na 4.000 kuna, čime se povećao raspoloživi dohodak stanovništva.

Porezi na proizvodnju i uvoz iznosili su 19% BDP-a i zabilježili međugodišnji pad od 13%. U njihovoj strukturi najizdašniji prihod je porez na dodanu vrijednost koji je u odnosu na godinu ranije bio manji



za 13,4%. Prikupljeni prihodi od PDV-a rezultat su smanjenja osobne potrošnje i lošije turističke sezone uslijed pandemije koronavirusa. Naime, promet u trgovini na malo smanjen je u nominalnim iznosima 6% u 2020. godini, a turistička sezona bila je daleko lošija od one iz prethodne godine. Prikupljeni prihodi od trošarina bili su pod utjecajem smanjenja intenziteta prometa i potrošnje trošarinskih proizvoda te ranije navedenih poreznih izmjena.

Pad od 4,8% na međugodišnjoj razini bilježe i prihodi od socijalnih doprinosa koji su u 2020. iznosili 12,1% BDP-a te su prije svega bili pod utjecajem kretanja na tržištu rada, ali i odobrenih mjera odgode ili otpisa po osnovi doprinosa.

Tekući porezi na dohodak i bogatstvo, koji uključuju porez na dohodak i porez na dobit, smanjuju se za 6%, uslijed kretanja na tržištu rada te poreznih izmjena u sustavu poreza na dohodak kao i rezultata poslovanja poduzeća i banaka iz 2019., budući da se porez na dobit u tekućoj godini plaća se na temelju poslovanja poduzetnika iz prethodne godine.

Uz porezne prihode, značajni su i prihodi od ostalih tekućih i kapitalnih transfera koji uključuju i sredstava iz fondova EU, a u 2020. godini iznosili su 5,1% BDP-a, pri čemu prihodi iz EU fondova bilježe porast od 58,2% na godišnjoj razini. Ovi prihodi izravno su vezani uz projekte financirane iz EU proračuna, ali i uz sredstva dodijeljena RH iz fondova EU u okviru pomoći u financiranju posljedica koronavirusa.

Rashodi konsolidirane opće države

Ukupni rashodi proračuna opće države izvršeni su na razini od 55,4% BDP-a u 2020. godini.

Naknade zaposlenima bilježe razinu od 13,6% BDP-a. U odnosu na prošlu godinu bilježe povećanje od 5,3%, a rezultat je to povećanja osnovice za izračun plaća za 6% temeljem kolektivnih ugovora za državne i javne službenike (2% od siječnja, 2% od lipnja te 2% od listopada), povećanja koeficijenata u osnovnom i srednjoškolskom obrazovanju te kod policijskih službenika (3% od prosinca 2019., 1% od lipnja 2020.) kao i korekcije za minuli rad od 0,5%.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju izvršeni su na razini od 8,7% BDP-a. Ova kategorija uključuje materijalne rashode svih jedinica sektora opće države, a između ostalog i troškove zdravstvenih ustanova za lijekove te medicinski i sanitetski materijal, uključujući i one za borbu protiv pandemije COVID-19. Veća izdvajanja zabilježena su i na rashodima za materijal i energiju te na rashodima za usluge.

Rashodi za subvencije bilježe razinu od 3,8% BDP-a, a u odnosu na prošlu godinu bilježe povećanje od 130%. Razlog ovako velikog povećanja su izdašne fiskalne potpore uslijed pandemije koronavirusa, ponajprije za očuvanje radnih mjesta u svim onim djelatnostima kojima je poslovanje narušeno, kao i u sektorima poljoprivrede, kulture, sporta i turizma. Značajan dio subvencija od 0,8% BDP-a odnosi se i na subvencije HROTE-a za proizvođače energije iz obnovljivih izvora koji se financiraju iz naknade za poticanje električne energije iz obnovljivih izvora. U ovu kategoriju uključena su i redovna izdvajanja za plaćanja u poljoprivredi iz nacionalnih izvora, poticanje pomorskog i zračnog prijevoza te izdvajanja za program aktivne politike tržišta rada.



Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su određeni kretanjem rashoda za kamate, izvršeni su s udjelom od 2% u BDP-u i u odnosu na prošlu godinu smanjeni su za 0,2 postotna boda BDP-a. Takva kretanja rezultat su nastavka odgovornog vođenja fiskalne politike, praćenog aktivnom politikom upravljanja javnim dugom, a što je utjecalo i na smanjenje troškova servisiranja javnog duga.

Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda proračuna opće države i bilježe razinu od 17,4% BDP-a. Ove rashode u najvećoj mjeri određuju kretanja rashoda za mirovine, porodične naknade, naknade za socijalnu skrb, dječji doplatak, naknade za nezaposlene, naknade zbog privremene nesposobnosti za rad kao i socijalni transferi u sustavu zdravstva koji se daju ustanovama izvan javnog sektora. Rashodi za mirovine i mirovinska primanja ostvareni su na razini od 11,4% BDP-a. Izdvajanja za doplatak za djecu iznose 0,35% BDP-a, a za porodične naknade 0,8% BDP-a, što je posljedica povećanja maksimalnog iznosa naknade plaće zaposlenog i samozaposlenog roditelja za vrijeme korištenja roditeljskog dopusta na 5.654,20 kuna mjesečno od 1. travnja 2020. Osim toga, naknade za nezaposlene iznosile su 0,33% BDP-a, a naknade za socijalnu skrb 0,35% BDP-a. Socijalni transferi putem ustanova izvan javnog sektora u sustavu zdravstva iznosili su 2,2% BDP-a.

Ostali rashodi, koji se većinom odnose na tekuće i kapitalne transfere, izvršeni su na razini od 4,2% BDP-a. Najvećim dijelom odnose se na aktivnosti financirane iz EU fondova kao i uplatu vlastitog doprinosa RH u proračun EU. U ovoj kategoriji rashoda uključene su, između ostalog, i kapitalne injekcije prema zračnoj kompaniji Croatia Airlines zbog velikog pada prometa uslijed pandemije koronavirusa, kao i preuzimanje obveza po osnovi subvencioniranja stambenih kredita.

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital bilježe razinu od 5,6% BDP-a te bilježe međugodišnji rast od 19,2%. Ova kategorija rashoda odnosi se na sredstva utrošena na izgradnju cestovne, komunalne i željezničke infrastrukture, a osobito se izdvajaju i pojačane investicijske aktivnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: JLP(R)S), pri čemu je značajan dio financiran sredstvima iz EU fondova.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

Slijedom ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda, proračun opće države u 2020. godini zabilježio je manjak od 27,5 milijardi kuna ili 7,4% BDP-a.

3.3. Proračun opće države u 2021. godini

Prihodi konsolidirane opće države

U 2021. godini ukupni prihodi proračuna opće države planirani su na razini od 50,5% BDP-a. Prihodna strana proračuna određena je očekivanim oporavkom gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir



fiskalne učinke najavljenih poreznih izmjena u okviru sustava poreza na dobit, poreza na dohodak, poreza na dodanu vrijednost te trošarinskih propisa. Značajan učinak na prihode proračuna imat će i povlačenje sredstva iz EU fondova, ponajprije iz tekućeg Višegodišnjeg financijskog okvira 2014.- 2020., ali se predviđaju i nova sredstva iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. Nadalje, u fiskalne projekcije uključeno je i korištenje sredstava iz novog instrumenta EU Nove generacije, koja će se usmjeriti za jačanje oporavka i otpornosti gospodarstva kroz razvojne, strateške i reformske projekte, što će uz održive javne financije, omogućiti brzi oporavak ekonomije. Uz navedeno, u proračunu su projicirana i sredstva iz Fonda solidarnosti EU za financiranje dijela obnove javne infrastrukture, ponajprije obrazovne, zdravstvene i kulturne, oštećene u razornim potresima.

Od 1. siječnja 2021. stopa poreza na dobit za sve poduzetnike koji imaju promet do 7,5 milijuna kuna smanjuje se s 12% na 10%, dok se u sustavu poreza na dohodak snižavaju stope poreza na dohodak s 36% na 30% te s 24% na 20%. Kod poreza na dodanu vrijednost od 1. srpnja 2021. ukida se oslobođenje od plaćanja PDV-a pri uvozu dobara male vrijednosti.

Porezi na proizvodnju i uvoz čine najznačajniju kategoriju ukupnih prihoda. Projicirani su na razini od 19,6% BDP-a. Pritom je prihod od poreza na dodanu vrijednost projiciran u iznosu od 13,4% BDP-a, a temelji se na makroekonomskim projekcijama odnosno rastu osobne potrošnje, turističkih usluga, intermedijarne potrošnje, investicija te socijalnih transfera u naravi, a uključuje i fiskalne učinke ranije navedenih poreznih izmjena. U kategoriju poreza na proizvodnju i uvoz, osim PDV-a uključeni su i prihodi od trošarina te ostalih poreza na potrošnju. Prihodi od trošarina predviđeni su na razini od 4,4% BDP-a, a uključuju očekivanu potrošnju trošarinskih proizvoda, prihode od naknada za poticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, procjenu poreza na potrošnju te učinke izmjena propisa u trošarinskom sustavu, ponajprije kod trošarina na duhan.

Drugu najznačajniju skupinu prihoda proračuna opće države čine socijalni doprinosi, koji su projicirani na razini od 12,5% BDP-a. Njihova dinamika prvenstveno je određena kretanjima rasta zaposlenosti i plaća.

Procijenjeni prihodi od tekućih poreza na dohodak i bogatstvo u 2021. godini bilježit će razinu od 6% BDP-a. Pritom je prihod od poreza na dohodak planiran na temelju očekivanog kretanja na tržištu rada, uzimajući u obzir i učinke poreznih izmjena koje su stupile na snagu 2020. i 2021. godine. Ističemo da se u 2021. godini po prvi puta vraća porez na dohodak mladima i to u 100% iznosu za mlađe od 25 godina odnosno 50% iznosu za mlađe od 30 godina. Prihod od poreza na dobit projiciran je na razini od 2,1% BDP-a, što uzima u obzir ostvareni rezultat poslovanja gospodarskih subjekata tijekom 2020. godine te mjere koje je Vlada RH donijela kako bi ublažila negativne posljedice pandemije koronavirusa za gospodarstvo kao i učinke poreznih izmjena.

U kategorije ostalih tekućih i kapitalnih transfera, koji su projicirani na razini od 7,2% BDP-a ubrajaju se i prihodi od pomoći institucija i tijela EU, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz EU proračuna, ali i uz sredstva dodijeljena RH iz fondova EU i to u okviru pomoći u financiranju posljedica koronavirusa, sredstva dodijeljena iz Fonda solidarnosti EU za financiranje dijela obnove javne infrastrukture oštećene u potresu te sredstva iz novog instrumenta EU Nove generacije odnosno Mehanizma za oporavak i otpornost.



Rashodi konsolidirane opće države

Ukupni rashodi proračuna opće države planirani su na razini od 54,3% BDP-a u 2021. godini.

Naknade zaposlenima projicirane su na razini od 13,6% BDP-a na temelju primjene od 1. siječnja 2021. povećane osnovice plaća od 4% u državnim i javnim službama, povećanih koeficijenata od 2% u osnovnom i srednjoškolskom obrazovanju te kod policijskih službenika, uvećanja za redovan minuli rad od 0,5% te porasta broja zaposlenih, posebno u sektorima obrazovanja i zdravstva.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju planirani su na razini od 8,8% BDP-a. Porast ove kategorije rashoda ponajprije proizlazi iz povećanih izdvajanja za lijekove te za pomoćni i sanitetski materijal državnih bolnica i zdravstvenih ustanova koje su u nadležnosti JLP(R)S te za nabavu COVID-19 cjepiva. U ovu kategoriju uključeni su i predviđeni materijalni troškovi proračunskih korisnika kao posljedica sanacije šteta uzrokovanih zagrebačkim i petrinjskim potresom.

Rashodi za subvencije u 2021. godini projicirani su na razini od 2,8% BDP-a, pri čemu subvencije poduzetnicima za očuvanje radnih mjesta iznose 3,9 milijardi kuna ili 1% BDP-a. Nadalje, značajan dio subvencija od 0,9% BDP-a odnosi se na subvencije HROTE-a za proizvođače energije iz obnovljivih izvora, a ovdje su uključene i redovne subvencije te one koje su povezane s COVID-19 krizom u sektoru poljoprivrede, kao i one za poticanje pomorskog i zračnog prijevoza u sektoru prometa te subvencije za mjere aktivne politike tržišta rada.

Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su najvećim dijelom određeni kretanjem rashoda za kamate odnosno troškovima servisiranja javnog duga, bilježe razinu od 1,8% BDP-a u 2021. godini.

Socijalne naknade i socijalni transferi planirani su na razini od 16,8% BDP-a. Pritom rashodi za mirovine i mirovinska primanja iznose 10,9% BDP-a, a uključuju i jednokratni COVID-19 dodatak na mirovine, koji će se isplatiti onim umirovljenicima koji imaju mirovinu manju od 4.000 kuna i to u rasponu od 400 do 1.200 kuna, ovisno o visini mirovine. Također, na rashode za mirovine utječe i preneseni kumulirani učinak promjene broja i strukture korisnika mirovina te indeksacija mirovina po općim i posebnim propisima. Porodiljne naknade planirane su na razini od 0,7% BDP-a, a uključuju i cjelogodišnji učinak povećanih naknada za zaposlenog i samozaposlenog roditelja za vrijeme korištenja roditeljskog dopusta. Izdvajanja za doplatak za djecu iznose 0,4% BDP-a, a naknade za nezaposlene 0,3% BDP-a. Naknade za socijalnu skrb planirane su na razini od 0,7% BDP-a. Socijalni transferi u naravi putem ustanova izvan javnog sektora svih jedinica opće države projicirani su i u 2021. godini u iznosu od 2,5% BDP-a.

Ostali rashodi, koji se većinom odnose na tekuće i kapitalne transfere, planirani su na razini od 4,4% BDP-a, te su velikim dijelom određeni uplatom vlastitog doprinosa RH u proračun EU kao i projektima financiranim iz EU fondova, posebno u sektoru vodnog i komunalnog gospodarstva te uključuju i nove aktivnosti koje će biti financirane iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Osim toga, predviđena su i izdvajanja za preuzimanje obveza po osnovi subvencioniranja stambenih kredita u ovoj godini.

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital planirani su na razini od 6,1% BDP-a. Veliki dio investicija financirat će se iz EU sredstava, a kao najznačajniji projekt u 2021. godini ističe se nastavak izgradnje Pelješkog mosta. Osim toga, predviđena je i isporuka 7 novih elektromotornih vlakova HŽ Putničkom prijevozu. Nastavlja se i s ulaganjima u cestovnu, željezničku i vodnu infrastrukturu. Također, ovdje su



planirana i sredstva za sanaciju šteta uzrokovanih potresom koja će se financirati iz Fonda solidarnosti EU.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

Slijedom projiciranih prihoda i rashoda, očekuje se da će proračun opće države zabilježiti manjak od 15,3 milijarde kuna ili 3,8% BDP-a u 2021. godini.

3.4. Srednjoročni proračunski okvir (2022. – 2024.)

Prihodi konsolidirane opće države

U razdoblju 2022. - 2024. prihodi proračuna opće države bit će određeni projiciranim kretanjem gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir i fiskalne učinke provedenog poreznog rasterećenja te sredstva pomoći institucija i tijela EU. To se ponajprije odnosi na sredstva iz prethodnog, ali i novog Višegodišnjeg financijskog okvira te iz Mehanizama za oporavak i otpornost, kojima će se prvenstveno jačati oporavak i otpornost gospodarstva, kao i na sredstva iz Fonda solidarnosti EU, koja će se usmjeriti na sanaciju šteta uzrokovanih potresom.

U 2022. prihodi konsolidirane opće države zabilježit će razinu od 51% BDP-a, u 2023. od 50,5% BDP-a, a u 2024. godini razinu od 48,9% BDP-a. Porezi na proizvodnju i uvoz projicirani su temeljem makroekonomskih pretpostavki u srednjoročnom razdoblju te će zabilježiti prosječnu razinu od 20,1% BDP-a. Pritom će se prihodi od poreza na dodanu vrijednost i prihodi od trošarina kretati na prosječnoj razini od 13,9% BDP-a odnosno 4,4% BDP-a. Nadalje, prihodi od tekućih poreza na dohodak i bogatstvo će u promatranom razdoblju bilježiti razinu od 5,7% BDP-a, a udio prihoda od socijalnih doprinosa prosječnu razinu od 12% BDP-a. Ostali tekući i kapitalni prihodi bit će u glavnini određeni apsorpcijom sredstava iz EU fondova, ali i iz novog instrumenta EU generacije odnosno Mehanizma za oporavak i otpornost te će

Rashodi konsolidirane opće države

U 2022. rashodi proračuna opće države projicirani su na razini od 53,6% BDP-a, u 2023. na razini od 54,4% BDP-a, a u 2024. godini na razini od 50,5% BDP-a.

Naknade zaposlenima bilježit će prosječnu razinu od 12,8% BDP-a uslijed očekivanog kretanja razine broja zaposlenih državnih i javnih službenika te prava koja proizlaze iz kolektivnih ugovora.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju kretat će se na prosječnoj razini od 8,5% BDP-a, prije svega zahvaljujući očekivanom kretanju materijalnih rashoda proračunskih korisnika kao i troškova vezanih uz sanaciju šteta od potresa koja će se financirati iz Fonda solidarnosti EU.



Rashodi za subvencije će od 2022. godine bilježiti razinu od 1,6% BDP-a, čemu će doprinijeti subvencije za isplatu poticaja povlaštenim proizvođačima obnovljivih izvora energije kao i redovne subvencije prema sektoru poljoprivrede, prometa i tržišta rada.

Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su najvećim dijelom određeni kretanjem rashoda za kamate, bilježit će prosječnu razinu od 1,3% BDP-a u srednjoročnom razdoblju.

Socijalne naknade i socijalni transferi kretat će se na prosječnoj razini od 15,6% BDP-a. Pritom je predviđen porast izdvajanja za mirovine kao rezultat indeksacije mirovina i očekivanog kretanja broja umirovljenika, a očekuju se i povećani socijalni transferi prema ustanovama izvan javnog sektora.

Ostali rashodi, koji se u glavnini odnose na ostale tekuće i kapitalne transfere, kretat će se na prosječnoj razini od 5,3% BDP-a do kraja projekcijskog razdoblja.

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital bilježit će prosječnu razinu od 7,1% BDP-a do kraja 2024. godine. Bit će određeni planiranom dinamikom investicija jedinica središnje države te JLP(R)S, a u velikom dijelu će se financirati iz prethodno spomenutih sredstava EU. Osim toga, projicirana su i značajna izdvajanja za obnovu javne infrastrukture na područjima pogođenim zagrebačkim i petrinjskim potresom.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

U skladu s projiciranim kretanjima prihoda i rashoda proračuna opće države, u 2022. očekuje se manjak od 2,6% BDP-a, u 2023. manjak od 1,9% BDP-a, a u 2024. godini manjak od 1,5% BDP-a.

3.5. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava

Stanje javnog duga i jamstava

Prema podacima HNB-a, javni dug je krajem 2020. godine iznosio 329,7 milijardi kuna, odnosno 88,7% BDP-a. Pritom je njegov udio u BDP-u porastao za 15,9 postotnih bodova u odnosu na prethodnu godinu. Ovakva negativna kretnja javnog duga, nakon 5 godina silazne putanje, posljedica je pada gospodarske aktivnosti uzrokovane pandemijom koronavirusa te brojnim i izdašnim mjerama fiskalne politike koje je Vlada RH provela kako bi se pružila potpora cjelokupnom gospodarstvu i građanima. Nominalni javni dug je u 2020. u odnosu na 2019. godinu veći za 36,8 milijardi kuna. Ovakvo nominalno povećanje javnog duga prvenstveno je posljedica povećanih potreba za zaduživanjem države, ali i izraženija deprecijacija tečaja kune. Naime, tečaj kune u odnosu na euro na dan 31. prosinca 2020. iznosio je 7,5369, dok je na dan 31. prosinca 2019. tečaj bio 7,4426, što predstavlja deprecijaciju od



1,27%, odnosno nominalni utjecaj na javni dug od gotovo 3 milijarde kuna. Također, unutar nominalnog povećanja javnog duga je i iznos povećanja depozita jedinica središnje države proizašlih iz zaduživanja u iznosu od 3,8 milijardi kuna, što se prije svega odnosi na SURE instrument EU¹⁰.

Bez obzira na snažan pad gospodarske aktivnosti u 2020. godini, u okruženju visoke razine likvidnosti i niskih kamatnih stopa poboljšani su uvjeti zaduživanja na domaćem i međunarodnom financijskom tržištu, kojima je doprinio i ulazak RH u ERM II, čime je potvrđeno odgovorno upravljanje javnim financijama. Ostvarene povijesno niske razine kamatnih stopa i dužina ročnosti po kojima se RH zaduživala u jeku krize, pokazatelj je povjerenja domaćih i međunarodnih investitora u fiskalnu politiku RH, kao i očekivanja da će se RH u relativno kratkom roku vratiti na povoljne putanje kretanja fiskalnih i makroekonomskih varijabli.

Domaća komponenta javnog duga povećana je za 13,2% u odnosu na 2019. godinu i iznosi 223,7 milijarde kuna, čineći tako udio od 67,9% u ukupnom javnom dugu, dok inozemna komponenta bilježi rast od 11,3% i iznosi 106 milijardi kuna, odnosno 32,1% ukupnog javnog duga.

Promatrano prema razinama državne vlasti, glavnina javnog duga odnosi se na sektor središnje države u iznosu od 319,1 milijardu kuna, dok se ostatak duga od 9,5 milijardi kuna odnosi na sektor lokalne države, a 1,1 milijarda kuna na dug fondova socijalne sigurnosti.

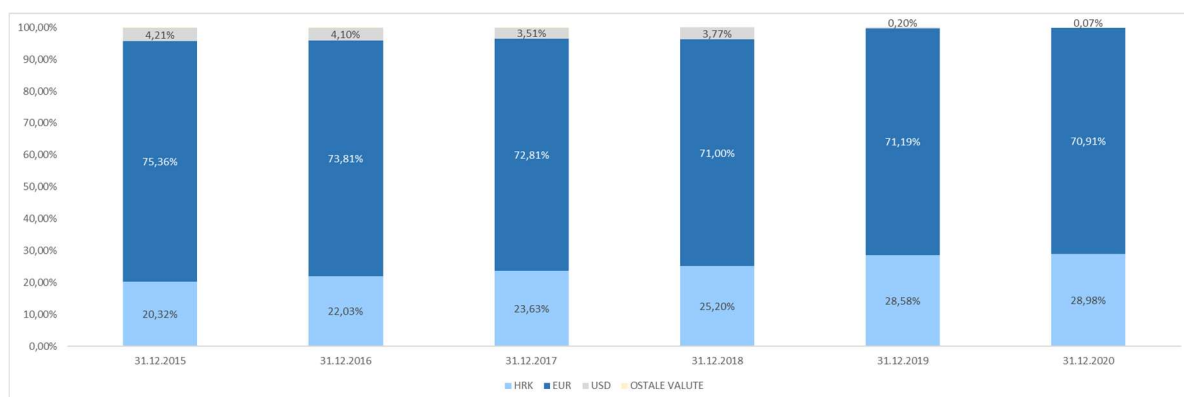
Gledajući prema instrumentima zaduživanja, najveći dio javnog duga nastao je zaduživanjem putem dugoročnih vrijednosnih papira, odnosno obveznica (64,1%), a zatim putem kredita (30,5%) te kratkoročnih vrijednosnih papira (5,4%).

Valutna struktura javnog duga pokazuje kako je značajan dio duga denominiran u stranoj valuti pri čemu na dug denominiran u eurima otpada 70,9% javnog duga, na dug denominiran u kunama 29%, a na dug denominiran u dolarima 0,07% ukupnog javnog duga. Neznatan dio javnog duga od 0,04% denominiran je u ostalim stranim valutama. Udio javnog duga koji je denominiran u eurima u 2020. se smanjio, unatoč povećanim potrebama za zaduživanjem, kao i izraženijom deprecijacijom tečaja kune u odnosu na euro i to za 0,3 postotna boda u odnosu na 2019. godinu, što je rezultat orijentacije zaduživanja na domaćem tržištu. Ovakvo kretanje je posljedično smanjilo izloženost javnog duga tečajnom riziku.

Grafikon 3.1. Valutna struktura javnog duga 2015. – 2020.

¹⁰ SURE instrument - europski instrument za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji nakon izbijanja bolesti COVID-19, s ciljem pružanja dodatne financijske pomoći pogođenim državama članicama u iznosu do 100 milijardi eura u obliku zajmova EU. RH je na raspolaganju odobreni zajam u iznosu od najviše 1,02 milijardi eura, a financijsku potporu moguće je koristiti kroz maksimalno 8 obroka, koji se mogu isplatiti putem jedne ili više tranši. Sredstva će se koristiti za subvencije za očuvanje radnih mjesta u sektorima pogođenima bolešću COVID-19, kao i za pomoći za skraćivanje radnog vremena.



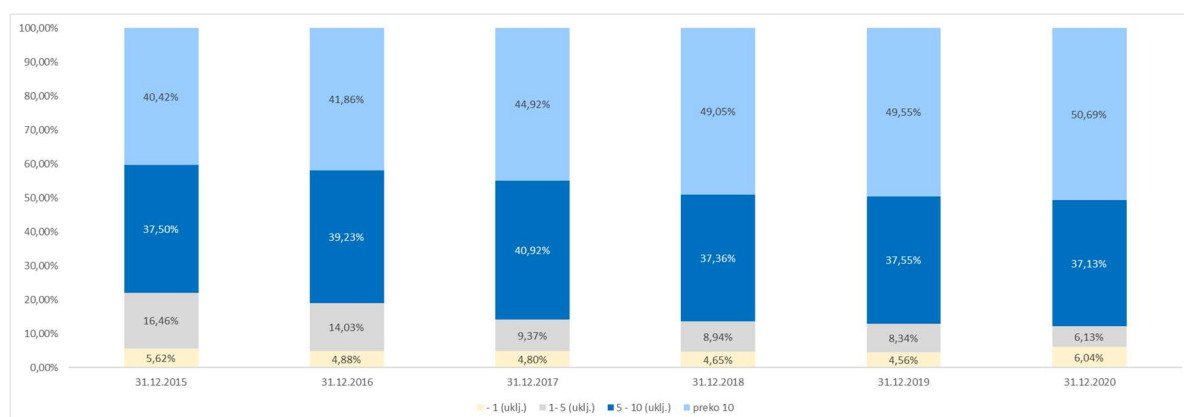


Izvor: Ministarstvo financija

Struktura javnog duga po ročnosti pokazuje da je na kraju 2020. godine udio javnog duga s rokom dospeljaća do 1 godine u ukupnom dugu iznosio 6%. Udio javnog duga s rokom dospeljaća od 1 do 5 godina bio je 6,1%, dok je udio duga s rokom dospeljaća od 5 do 10 godina iznosio 37,1%. Na dug s rokom dospeljaća iznad 10 godina odnosi se 50,7% ukupnog javnog duga. Dug s rokom dospeljaća iznad 10 godina je u 2020. bio za 1,14% veći nego u 2019. godini, čime je smanjena negativna izloženost kamatnom riziku, te je iskorištena povoljna situacija na financijskim tržištima u vidu povijesno niskih kamatnih stopa po kojima se RH zaduživala na dugi rok.

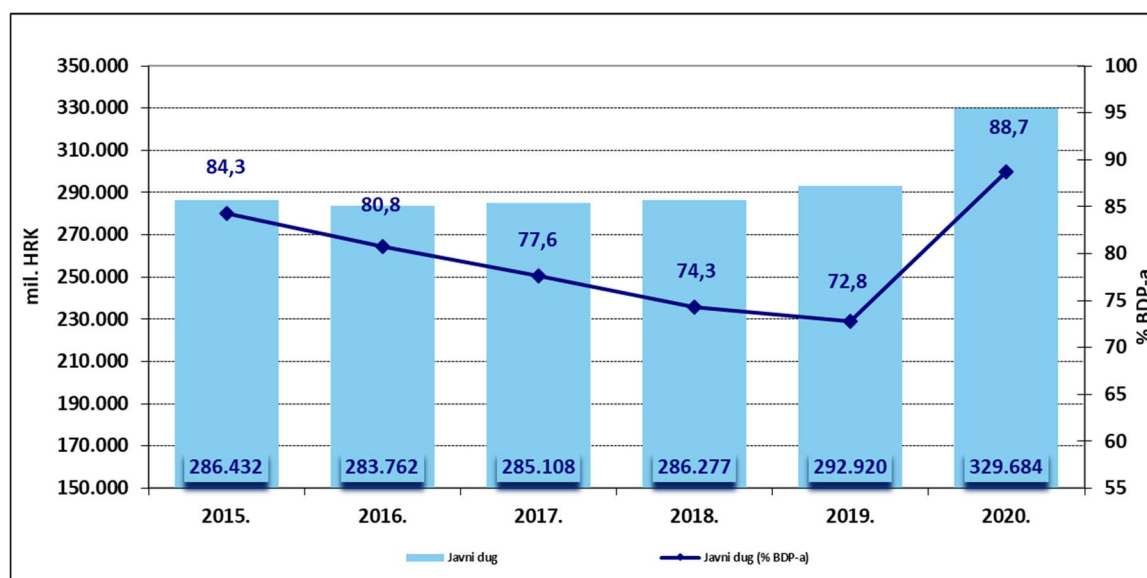


Grafikon 3.2. Ročna struktura javnog duga 2015. - 2020.



Izvor: Ministarstvo financija

Grafikon 3.3. Kretanje javnog duga 2015. - 2020.



Izvor: HNB, DZS

Ukupna izdana jamstva RH krajem 2020. iznosila su 6,7 milijardi kuna, odnosno 1,8% BDP-a te su u odnosu na kraj 2019. godine povećana za 2,3 milijardi kuna.

Tijekom 2020. i 2021. godine Vlada RH donijela je odluke o jamstvenim programima uslijed pandemije koronavirusa, u okviru kojih se u vidu mjera državnih potpora gospodarstvu odobravaju jamstva za kredite poduzetnicima i to u području kulture i kreativnih industrija te u sektoru mora, prometa, prometne infrastrukture i povezanih djelatnosti. Navedeni programi jamstava se financiraju sredstvima državnog proračuna, a kako ne bi predstavljali nedozvoljenu potporu, programe je odobrila EK. Provedbena tijela koja odobravaju državna jamstva iz navedenih programa, Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije - HAMAG-BICRO i Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR), dužna su o provedbi programa izvještavati nositelje jamstvenih programa i Ministarstvo financija.



Tablica 3.2. Nacionalna jamstva u okviru COVID-19 krize

		Datum usvajanja	Ukupan iznos jamstava planiran u programu (% BDP-a)	Trenutni iznos izdanih jamstava (% BDP-a)
Mjere kao odgovor na COVID 19 krizu	Program osiguranja portfelja kredita za likvidnost izvoznika COVID-19 mjera i Program pojedinačnog osiguranja kredita za likvidnost izvoznika COVID-19 mjera	4.2020.	0,77	0,18
	Osiguranje kredita odobrenih po HBOR-ovom Programu kreditiranja "Obrtna sredstva mjera COVID-19 za MSP u turističkim djelatnostima"	4.2020.	0,01	0,01
	Osiguranje kredita odobrenih po HBOR-ovom Programu kreditiranja "Obrtna sredstva mjera COVID-19 za poduzetnike u djelatnostima prerade drva i proizvodnje namještaja"	6.2020.	n.a.	0,02
	Jamstva za kredite sektoru mora, prometa, prometne infrastrukture i povezanim djelatnostima u aktualnoj pandemiji COVID-19	7.2020.	0,27	0,04
	Jamstva za kredite sektoru turizma i sporta u aktualnoj pandemiji COVID-19	2.2021.	0,40	0,00
	Jamstva za kredite u području kulture i kreativnih industrija u aktualnoj pandemiji COVID-19	7.2020.	0,08	0,01
Ukupno				0,26

Izvor: Ministarstvo financija

Prema posljednjim dostupnim podacima Državnog zavoda za statistiku o potencijalnim obvezama sektora opće države u skladu s Direktivom Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica, krajem 2019. godine obveze javnih poduzeća koje su pod kontrolom države, no nisu u statističkom obuhvatu opće države, iznosile su 8,4% BDP-a, čime se RH nalazi pri dnu po visini ovih potencijalnih obveza u usporedbi s ostalim državama članicama EU. Ovako relativno niska razina potencijalnih obveza prvenstveno je rezultat kontinuiranog usklađivanja s metodologijom ESA 2010 i reklasifikacije velikog dijela poduzeća u državnom vlasništvu u sektor opće države odnosno u javni dug.

Financiranje proračuna opće države i projekcija kretanja javnog duga

Ukupna razina potrebnog financiranja bit će određena kretanjem fiskalnog salda, financijske imovine i obvezama proračuna opće države koje dospijevaju na naplatu u promatranom srednjoročnom razdoblju. Potrebe za financiranjem ukupnog manjka proračuna te dospjelih obveza osigurati će se na domaćem i na inozemnom financijskom tržištu, dok će u pogledu instrumenata zaduživanja usmjerenost biti prema instrumentima s dužim rokom dospijeća i to prvenstveno prema obveznicama. Zaduhivanje zajmovima bit će u prvom redu usmjereno na domaće financijsko tržište, dok se inozemno financiranje odnosi na projektne zajmove međunarodnih financijskih institucija kao i planirano izdanje obveznica na međunarodnom tržištu kapitala.

Glavnina dospijeća obveza državnog proračuna u razdoblju 2021. - 2024. odnosi se na jedanaest dospijeća obveznica, pri čemu je sedam domaćih, a četiri inozemne. Od domaćih obveznica tri su denominirane u eurima, u iznosu od 2,9 milijardi eura, dok su četiri obveznice denominirane u kunama u ukupnom iznosu od 23,8 milijardi kuna. Inozemna dospijeća odnose se na četiri euroobveznice. Prva euroobveznica u iznosu od 1,5 milijardi dolara dospjela je u ožujku ove godine, druga euroobveznica u iznosu od 1,25 milijarde eura dospijeva u svibnju 2022., treća u iznosu od 1,5 milijardi dolara ima dospijeće u travnju 2023., dok četvrta u iznosu od 1,75 milijardi dolara dospijeva u siječnju 2024. godine.



Tablica 3.3. Pregled dospijea obveznica RH u razdoblju 2021. – 2024.

Obveznica	Datum izdavanja	Valuta	Iznos (milijuni)	Kamatna stopa	Dospijee
Domaće obveznice					
Serijska 22 D-21 RHMF-O-217A	08.07.2016	HRK	6.000	2,750%	08.07.2021.
Serijska 28 D-22 RHMF-O-222E	05.02.2019	EUR	500	0,500%	05.02.2022
Serijska 23 D-22 RHMF-O-222A	07.02.2017	HRK	3.000	2,250%	07.02.2022
Serijska 17 D-22 RHMF-O-227E	22.07.2011	EUR	1.000	6,500%	22.07.2022
Serijska 26 D-23 RHMF-O-23BA	27.11.2017	HRK	11.300	1,750%	27.11.2023
Serijska 19 D-24 RHMF-O-247E	10.07.2013	EUR	1.400	5,750%	10.07.2024
Serijska 29 D-24 RHMF-O-24BA	27.11.2019	HRK	3.500	0,250%	27.11.2024
Inozemne obveznice					
Euro-USD bonds / III	24.03.2011	USD	1.500	6,375%	24.03.2021
Euro-EUR bonds / IX	29.05.2014	EUR	1.250	3,875%	30.05.2022
Euro-USD bonds / V	04.04.2013	USD	1.500	5,500%	04.04.2023
Euro-USD bonds / VI	26.11.2013	USD	1.750	6,000%	26.01.2024

Izvor: Ministarstvo financija

Na strani zajmova, većina dospijea u promatranom razdoblju odnose se na kredite izdane na domaćem financijskom tržištu te na zajmove međunarodnih financijskih institucija. Tako se ukupna dospijea zajmova državnog proračuna kreću u iznosu od 7,9 milijardi kuna u 2021., 6,5 milijardi kuna u 2022., 6 milijardi kuna u 2023. te 2,2 milijarde kuna u 2024. godini.

Tablica 3.4. Otplata glavnica duga koji se plaća izravno iz državnog proračuna

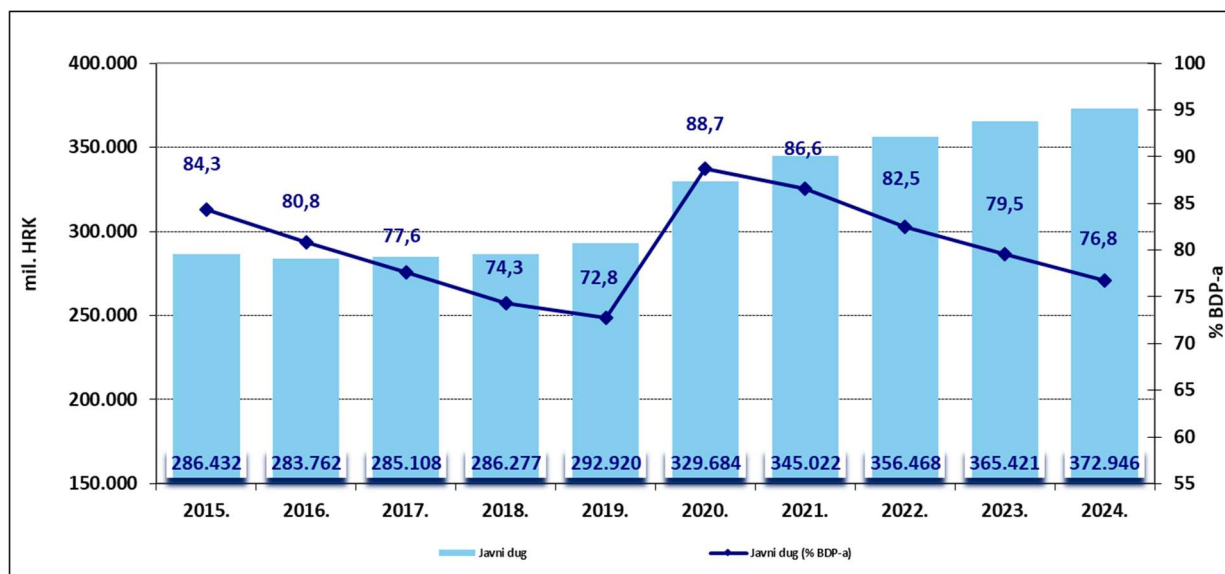
Oblici zaduženja	Ukupno stanje obveza na 31.12.2020.	2021. 2022. 2023. 2024.			
		2021.	2022.	2023.	2024.
Trezorski zapisi	23.074	23.074	0	0	0
Domaće obveznice	118.627	6.000	14.305	11.300	14.052
Inozemne obveznice	98.513	8.148	9.421	8.799	9.777
Kredit na domaćem tržištu	24.274	7.219	5.757	5.351	1.730
Kredit na inozemnom tržištu	15.046	731	731	601	498
Ukupno	279.534	45.172	30.214	26.050	26.058

Izvor: Ministarstvo financija

Temeljem kretanja fiskalnog salda proračuna opće države očekuje se da će udio javnog duga u BDP-u u 2021. godini zabilježiti smanjenje za 2,2 postotna boda te će iznositi 86,6% BDP-a. Nadalje, u nastavku srednjoročnog razdoblja udio javnog duga u BDP-u nastaviti će se smanjivati za prosječno 3,3 postotna boda godišnje, odnosno na razinu od 82,5% BDP-a u 2022., 79,5% BDP-a u 2023., dok će u 2024. godini iznositi 76,8% BDP-a.



Grafikon 3.4. Pregled kretanja javnog duga 2015. - 2024.



Izvor: DZS, HNB, Ministarstvo financija



4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM

4.1. Fiskalni rizici i testovi osjetljivosti kretanja javnog duga

Fiskalne projekcije za srednjoročno razdoblje naslanjaju se na makroekonomske pretpostavke predstavljene u ovom dokumentu. Rizici povezani s nižom razinom gospodarske aktivnosti u odnosu na predstavljeni makroekonomski scenarij imali bi značajne implikacije na očekivano kretanje i rezultate fiskalnih veličina, posebice prihoda od poreza i doprinosa u nadolazećem razdoblju, što bi dovelo do izravnog utjecaja na visinu salda proračuna opće države.

Mirovinski sustav RH suočava se s vrlo nepovoljnim demografskim trendovima koji se prvenstveno odnose na starenje stanovništva te na smanjenje broja stanovnika u mlađim dobnim skupinama, ali i na emigracijske pritiske s kojima se RH suočava. Nastavak takvih trendova stvorio bi dodatni pritisak na sustav generacijske solidarnosti, a što bi moglo imati negativan učinak na održivost javnih financija u dugom roku. Osim toga, stanje nepodmirenih obveza u zdravstvenom sustavu predstavlja dodatni fiskalni rizik koji je potrebno adresirati u što kraćem roku i to provedbom strukturnih mjera usmjerenih ka financijskoj održivosti cjelokupnog zdravstvenog sustava.

Javni dug je u razdoblju 2015. - 2019. smanjen za 11,5 postotnih bodova, no zbog nezapamćene krize uzrokovane pandemijom koronavirusa koja je dovela do velikih potreba za zaduživanjem, javni dug u 2020. narastao je za visokih 15,9 postotnih bodova u odnosu na godinu ranije. Njegova visoka razina od 329,7 milijardi kuna predstavlja značajan izvor ranjivosti za hrvatsko gospodarstvo. Naime, s obzirom na visinu duga, dugoročno povećanje referentnih tržišnih kamatnih stopa predstavljalo bi znatnu prijetnju fiskalnoj održivosti. Povećanje troška financiranja dovelo bi do visokih troškova servisiranja duga, čime bi nastao i pritisak na financiranje ostalih potreba države. Tako bi u scenariju povećanja prosječne implicitne kamatne stope na dug za 1 postotni bod u razdoblju 2021. - 2024., javni dug zabilježio rast iznad projiciranog te bi krajem projekcijskog razdoblja bio veći za 6,8 postotna boda nego u osnovnom scenariju, odnosno dosegao bi razinu od 83,6% BDP-a.

Nadalje, visok udio javnog duga denominiranog u eurima (70,9%) ukazuje kako je kretanje javnog duga podložno tečajnom riziku. Iz provedenog testa osjetljivosti proizlazi da bi deprecijacija kune prema euru od 5% podigla razinu javnog duga na 89,7% BDP-a u 2021. godini, odnosno javni dug bi bio veći za 3,1 postotni bod u odnosu na osnovni scenarij, dok bi nominalno povećanje javnog duga iznosilo 12,2 milijarde kuna.

Iako se RH nalazi pri dnu po visini potencijalnih obveza u usporedbi s ostalim zemljama članicama EU, takve obveze i dalje predstavljaju potencijalno veliki rizik za javne financije. Tako bi u pretpostavljenom scenariju preuzimanja cjelokupnih jamstava u javni dug, koje u 2020. iznose 1,8% BDP-a, javni dug dostigao razinu od 88,4% BDP-a u 2021. godini, odnosno javni dug bi bio veći za 1,8 postotni bod, dok bi nominalno povećanje javnog duga iznosilo 7,4 milijarde kuna.

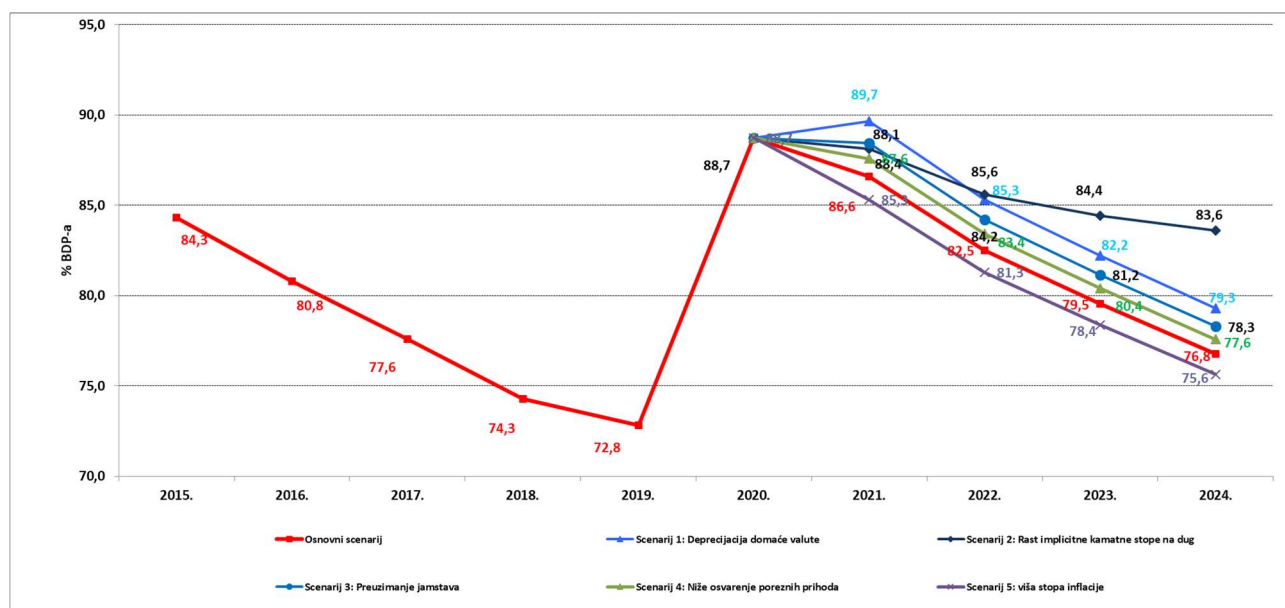
Niže ostvarenje poreznih prihoda i doprinosa uzrokovalo bi veći deficit proračuna opće države i posljedično povećane potrebe za zaduživanjem. Iz provedenog testa osjetljivosti, u slučaju da



ostvarenje poreznih prihoda i doprinosa bude 3% manje nego što je Programom projicirano, javni dug bi iznosio u 2021. godini 87,6% BDP-a, te bi zabilježio porast od 1 postotnog boda u odnosu na inicijalnu projekciju.

Nominalni BDP ovisi i o razini cijena u određenoj godini. U scenariju kada bi u projekcijskom razdoblju stopa inflacije bila za 1,5% veća nego što je Programom projicirano, ostvareni nominalni BDP bi bio veći za 6 milijardi kuna u 2021. godini, te bi udio javnog duga u BDP-u bio 85,3%, ili 1,3 postotna boda manji nego što je inicijalno projicirano.

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 proračuna opće države u novom i prethodnom Programu konvergencije (dalje u tekstu: Program) pokazuje razlike, koje prije svega proizlaze iz različitih razina nominalnog bruto domaćeg proizvoda kao i različitih proračunskih kretanja i s prihodne i rashodne strane u odnosu na prethodno očekivane.

Naime, Program konvergencije za razdoblje 2020. - 2021. polazio je od pretpostavke pada realnog bruto domaćeg proizvoda od 9,4% u 2020. te realnog rasta BDP-a od 6,1% u 2021. godini. Ostvareni pad realnog BDP-a u 2020. iznosio je 8%, što je bolji rezultat od prethodno projiciranog za 1,4 postotna boda. Planirani rast BDP-a za 2021. iznosi 5,2%, što je pak za 0,9 postotnih bodova niže nego što je projicirano prethodnim Programom.

Nadalje, ostvareni prihodi i rashodi sektora opće države su u 2020. godini bili veći za 1,6 postotnih bodova odnosno 2,1 postotnih bodova u odnosu na prvotno planirane. Takva kretanja utjecala su na veći manjak salda proračuna opće države i to za 0,6 postotnih bodova. U 2021. godini nove projekcije



prihoda sektora opće države su za 2,6 postotnih bodova veće u odnosu na prošlogodišnji Program. U isto vrijeme rashodi veći za 4,1 postotna boda nego što je bilo u prethodnom Programu.

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

	2020.	2021.
PK RH 2020. - 2021. (% BDP)		
Ukupni prihodi	46,4	47,8
Ukupni rashodi	53,3	50,2
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-6,8	-2,4
PK RH 2022. - 2024. (% BDP)		
Ukupni prihodi	48,0	50,5
Ukupni rashodi	55,4	54,3
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-7,4	-3,8
Razlika		
Ukupni prihodi	-1,6	-2,6
Ukupni rashodi	-2,1	-4,1
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	0,6	1,5

Izvor: Ministarstvo financija

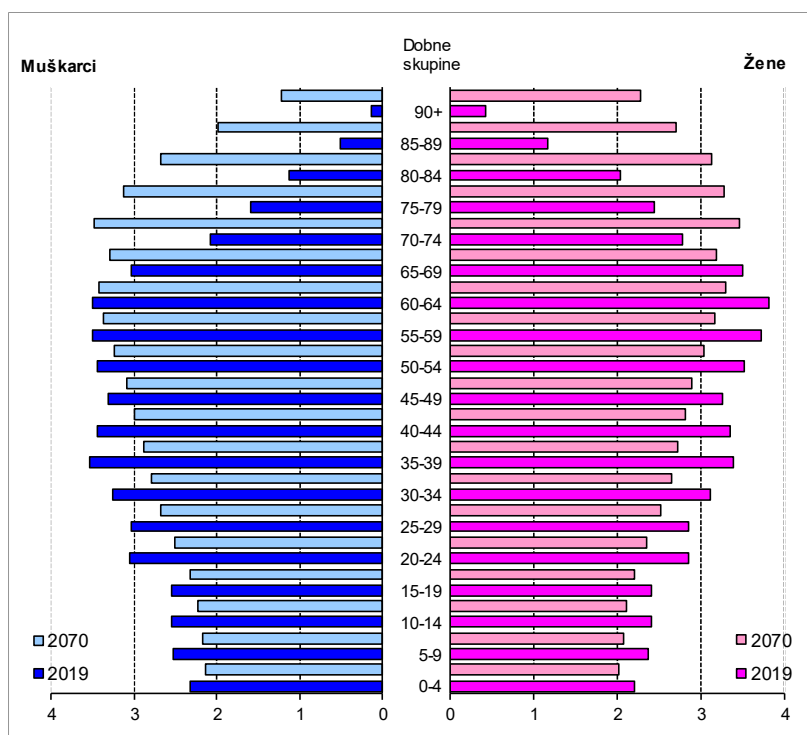


5. ODRŽIVOST JAVNIH FINACIJA

Starenje predstavlja jedan od najvećih socijalnih, ekonomskih i zdravstvenih izazova 21. stoljeća, posebice u Europi koja je kontinent s najvećim udjelom osoba starijih od 65 godina u ukupnom stanovništvu (15%). U većini razvijenih zemalja prihvaćena je kronološka dob od 65 godina kao dobna granica u definiciji starije osobe. Poput većine europskih zemalja, RH pripada državama s vrlo starim stanovništvom. Udio starijeg stanovništva postao je veći od 10% već 1971. godine, a trend progresivnog starenja nastavio se i dalje.

Prema Izvješću o starenju 2021.¹¹ od EK (The Ageing Report 2021) u razdoblju 2019. - 2070. predviđa se smanjenje stanovništva RH s 4,1 na 3,0 milijuna pri čemu će doći do velikih promjena u kretanju broja stanovnika EU koje ukazuju na negativne demografske trendove (Grafikon 5.1.). Značajno će se smanjiti radno-aktivna skupina stanovnika (kohorta 15-64), a istodobno povećati skupina stanovništva starog 65 i više godina (kohorta 65+) ili će pak porasti broj starijih od 75 godina te broj 100 godišnjaka.

Grafikon 5.1. Dobno – spolna piramida stanovništva RH kao udio u ukupnom stanovništvu



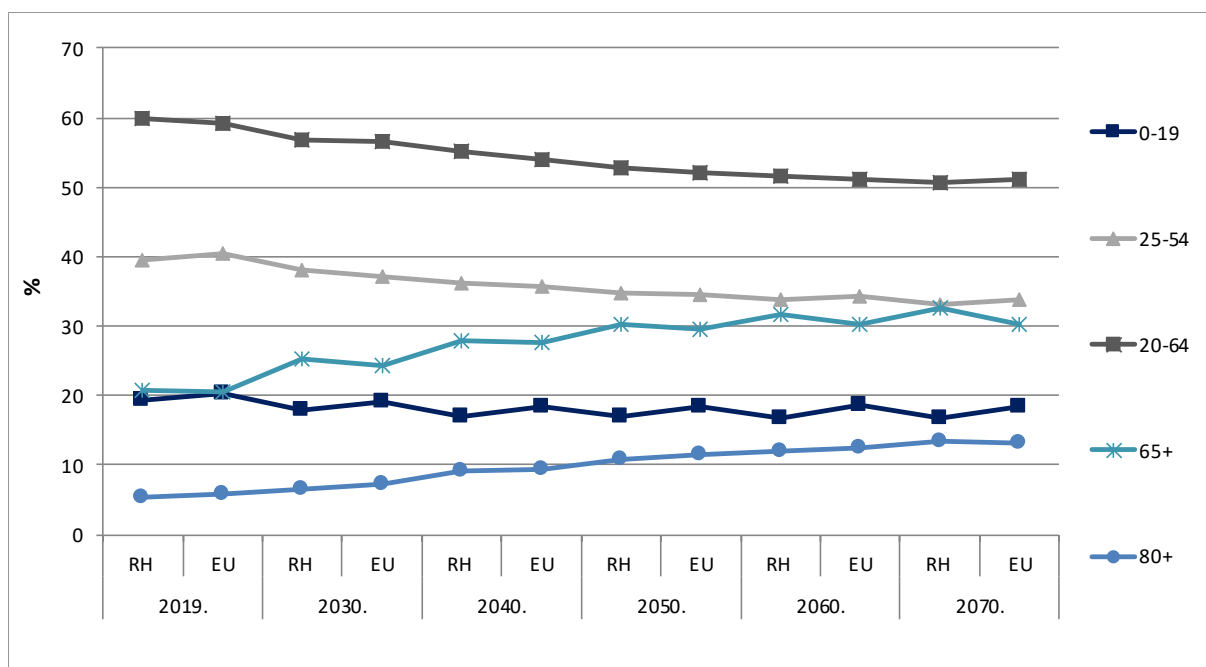
Izvor: Europska komisija

Kako je vidljivo na Grafikonu 5.2., u razdoblju 2019. - 2070. predviđa se smanjenje udjela stanovnika i u RH i u EU u mlađim i srednje aktivnom stanovništvu, dok je u dobnoj skupini 65+, odnosno 80+ predviđen rast.

¹¹ Službena objava publikacije Izvješće o starenju 2021. od strane EK očekuje se u prvom polugodištu 2021. godine.



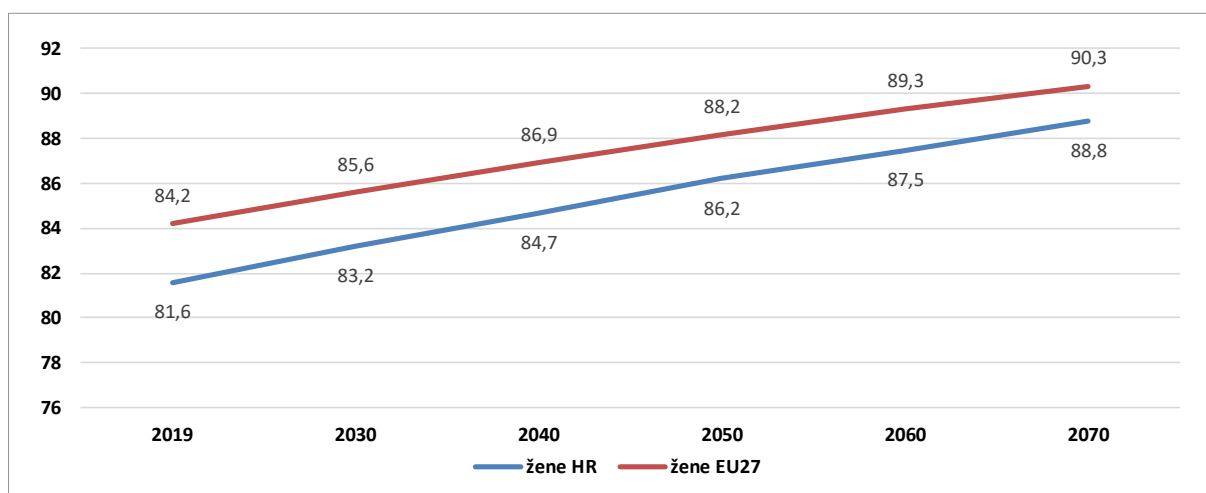
Grafikon 5.2. Kretanje broja stanovnika po dobnim skupinama, RH i EU



Izvor: Europska komisija

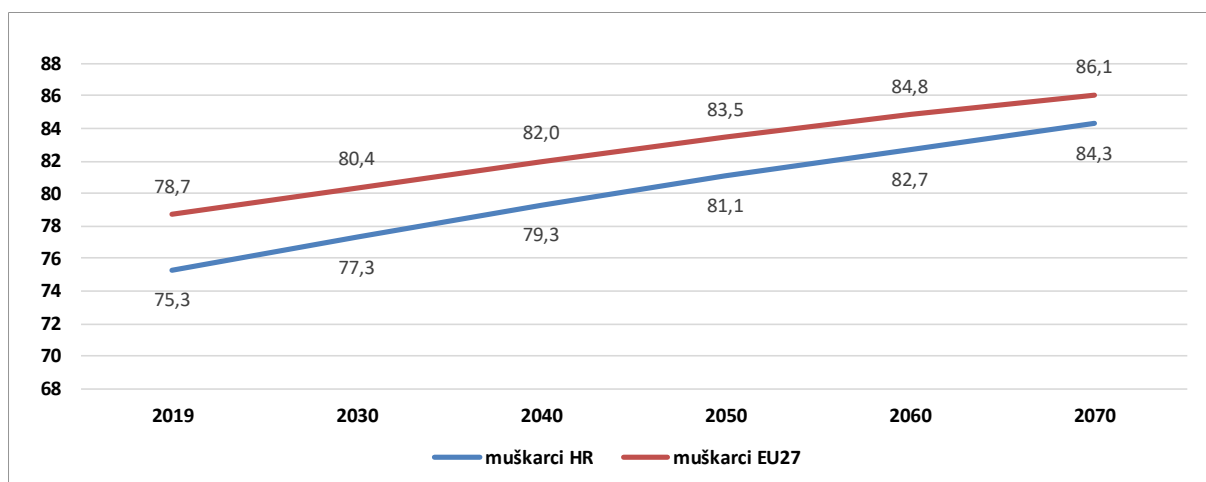
Uz smanjenje broja stanovnika, RH i dalje prati europski trend produljenja životnog vijeka. Očekivano trajanje života pri rođenju u 2019. godini bilo je 81,6 godina za žene te 75,3 godina za muškarce. To je manje od prosjeka zemalja EU gdje je očekivano trajanje života pri rođenju za žene bilo 84,2 godine, dok je za muškarce 78,7 godina. Međutim, podaci za RH govore o tendenciji rasta očekivanog trajanja života do 2070. za 9,0 godina za muškarce i 7,2 godina za žene, dok se u EU očekuje rast godina za muškarce za 7,4, odnosno 6,1 godina za žene.

Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, žene



Izvor: Europska komisija

Grafikon 5.4. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci



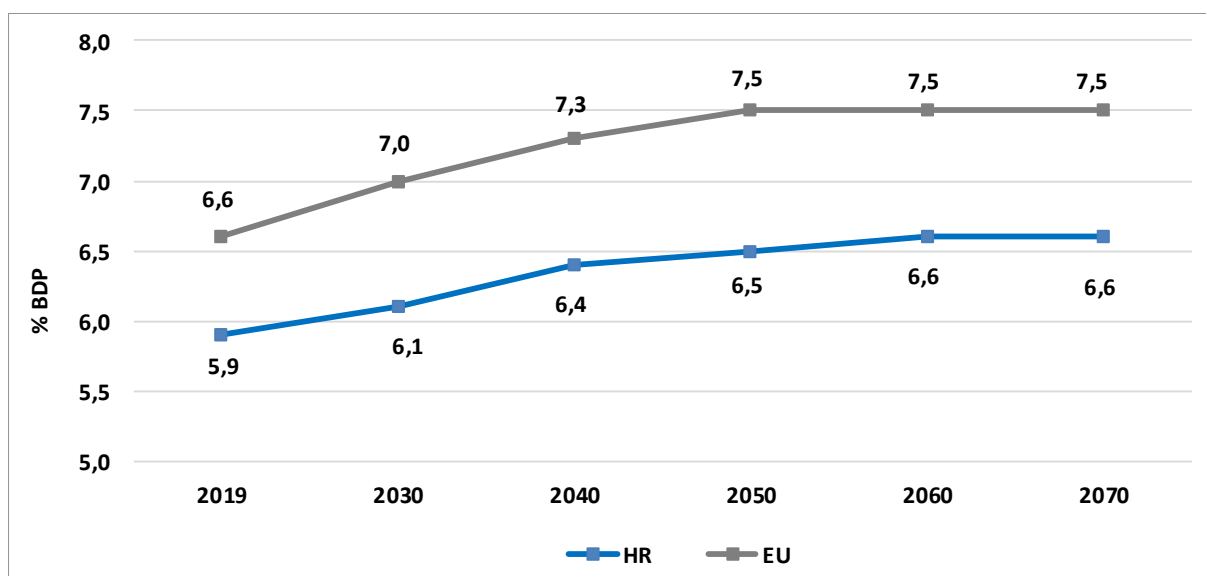
Izvor: Europska komisija

Uspoređujući EU i RH u razdoblju 2019. - 2070., preostali životni vijek u 65. godini života produljit će se i kod žena i kod muškaraca te tako stvoriti snažan pritisak na održivost javnih financija, uključujući i sustav generacijske solidarnosti.

Zdravstveni sustav i socijalna skrb

Demografske promjene imaju znatan utjecaj na potražnju za uslugama zdravstvene zaštite. Prema Izvješću o starenju 2021, ukupna potrošnja za zdravstvo u RH 2019. godine iznosila je 5,9% BDP-a, što je 0,7 postotnih bodova niže od prosjeka EU. Predviđa se da će do 2070. iznositi 6,6% BDP-a dok će u EU biti na razini od 7,5% BDP-a.

Grafikon 5.5. Potrošnja za zdravstvo (% BDP-a)



Izvor: Europska komisija



U cilju održivosti zdravstvenog sustava teži se podizanju kvalitete zdravstvene zaštite, optimizaciji resursa te financijskoj stabilnosti sustava. Isto se planira postići većom dostupnošću zdravstvenih usluga, smanjenjem višestrukog naručivanja i medicinskih postupaka, smanjenjem listi čekanja, objedinjenom nabavom lijekova i medicinske opreme, u koju će se uključiti što veći broj zdravstvenih ustanova te proširiti broj javno nabavnih kategorija. Nadalje, teži se i standardizaciji i optimizaciji kriterija i postupka dijagnostike, liječenja i praćenja pacijenata, kao i funkcionalnom spajanju bolnica te formiranju centara izvrsnosti u pojedinim bolnicama, kako na regionalnoj tako i na nacionalnoj razini. U tom smislu, planiranje zdravstvene zaštite temeljit će se na tri stupa razvoja koji su definirani u okviru (i) primarne, (ii) sekundarne i (iii) tercijarne zdravstvene zaštite.

Primarni zdravstveni sustav usmjerit će se na daljnje jačanje prevencije i dostupnosti osnovnog pristupa zdravstvene zaštite na cjelokupnom području RH s ciljem provođenja svih aktivnosti koje bi trebale utjecati na smanjenje priljeva pacijenata u sekundarni i tercijarni zdravstveni sustav.

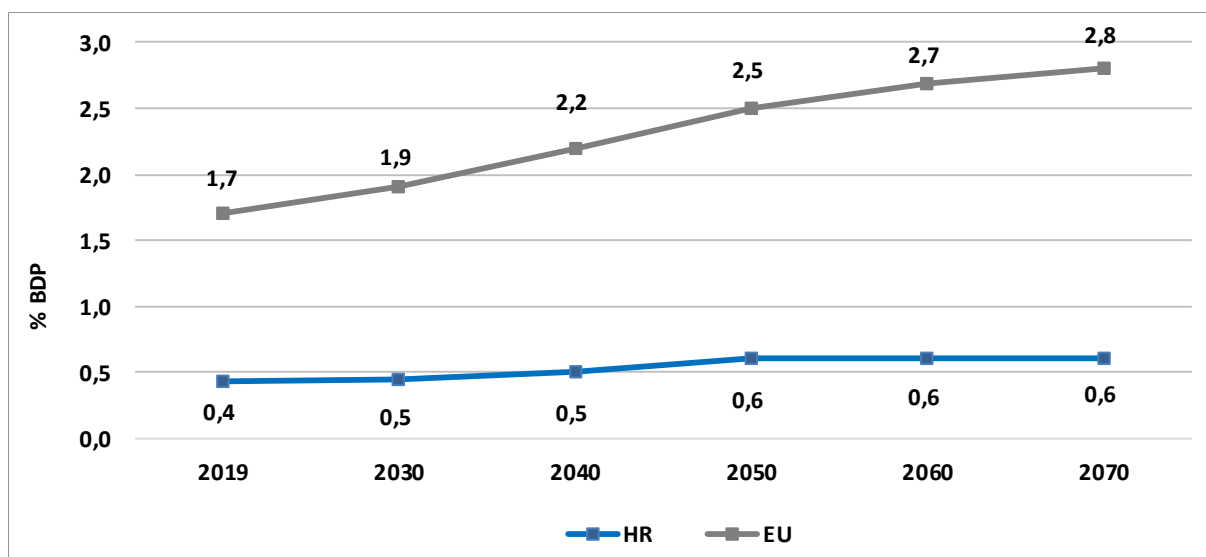
Sekundarni zdravstveni sustav usmjerit će se na regionalnu povezanost zdravstvenih ustanova kroz funkcionalnu integraciju, čime će se ujedno omogućiti i daljnja racionalizacija institucionalnih i administrativnih kapaciteta u bolnicama kao i nabave opreme.

Tercijarni zdravstveni sustav poticat će osnivanje centara izvrsnosti te primjene naprednih tehnoloških i inovativnih metoda liječenja kroz jačanje polikliničko-konzilijarne zdravstvene zaštite te praćenje budućih učinaka ishoda liječenja na području RH. Takvim pristupom omogućuje se primjena metodološkog okvira kojim će se kroz Cost-utility i QUALY analize moći pratiti učinkovitost i troškovna efikasnost cijelog zdravstvenog sustava. Namjera je uvesti kotroling te centralizaciju bolničkog sustava kroz koordinaciju upravljanja i standardizaciju procesa u svim bolnicama u RH. Digitalizacija puta lijeka kroz zdravstvene ustanove na sekundarnoj i tercijarnoj razini zdravstvene zaštite doprinijet će potpuno transparentnom praćenju potrošnje lijekova te stvaranju baze farmakoepidemioloških podataka, što će omogućiti sustavnije planiranje, praćenje i vrednovanje svih procesa u zdravstvu.

Javna potrošnja u RH za dugotrajnu skrb je u 2019. iznosila 0,4% BDP-a dok je na razini EU 2019. iznosila 1,7% BDP-a. Predviđa se da će se do 2070. godine minimalno povećati na 0,6% BDP-a, dok će na razini EU iznositi 2,8% BDP-a.



Grafikon 5.6. Potrošnja za dugotrajnu skrb (% BDP-a)



Izvor: Europska komisija

U cilju smanjenja rizika od siromaštva i socijalne isključenosti, posebna pažnja posvetit će se razvoju i dostupnosti socijalnih usluga za posebno osjetljive skupine stanovništva kao i provođenju mjera zapošljavanja i poticanja cjeloživotnog učenja radi prilagodbe potrebama tržišta rada.

Konsolidacija socijalnih naknada u sustavu socijalne skrbi planira se provesti objedinjavanjem postojećih socijalnih naknada usmjerenih ka ublažavanju posljedica siromaštva u jednu naknadu. Na isti način će se objединiti i postojeće socijalne naknade namijenjene zaštiti osobama s invaliditetom. Time će se omogućiti učinkovitije korištenje javnih sredstava, smanjenje nejednakosti, veća transparentnost, kao i administrativno rasterećenje sustava.

U svrhu učinkovitog korištenja sredstava za socijalne naknade omogućit će se obostrana razmjena podataka o socijalnim naknadama između nacionalne i lokalne razine. Navedeno će se ostvariti razvojem IT sustava socijalne zaštite kroz razmjenu podataka o socijalnim naknadama na nacionalnoj i lokalnoj razini kao i izradom web aplikacije koja objedinjuje socijalne naknade i uvjete za njihovo ostvarenje u sustavu socijalne zaštite. Također, provodit će se i mjere u cilju većeg uključivanja radno sposobnih korisnika zajamčene minimalne naknade na tržište rada.

Mirovinski sustav

Povećanje očekivane životne dobi, uz nepovoljna očekivanja prirodnog prirasta te neto migracije, kao i rast udjela starijih osoba u ukupnoj populaciji, negativno utječe na troškove u mirovinskom sustavu.

U tablicama 5.1. i 5.2. prikazane su dugoročne projekcije prihoda i rashoda u mirovinskom sustavu bazirane na projekcijama EK koje su izrađene za potrebe Izvješća o starenju za 2021, a dopunjene su sukladno ostvarenim prihodima i rashodima za mirovine u 2020. te prvoj procjeni BDP-a za 2020. koju je objavio DZS.



Rezultati dugoročnih projekcija za RH za razdoblje 2020. - 2070. pokazuju kako bi se rashodi za mirovine iz prvog stupa trebali postupno smanjivati s 11,4% BDP-a u 2020. na 9,5% BDP-a u 2070. godini. S obzirom da se u projiciranom razdoblju očekuje postupno povećanje udjela doprinosa za mirovinsko osiguranje uplaćenih u prvi stup sa 6,0% u 2020. na 7,1% do 2030., a nakon toga stabilan udio sve do 2070. godine, transferi iz državnog proračuna za pokrivanje manjka postupno će se smanjivati s trenutnih 5,4% na oko 2,4% BDP-a do 2070. godine. Rashodi za mirovine iz drugog stupa trebali bi se postupno povećavati na 0,4% do 2070., što znači da bi se ukupni rashodi za mirovine iz prvog i drugog stupa smanjili sa 11,4% u 2020. na 9,8% BDP-a u 2070. godini.

Tablica 5.1. Rashodi za mirovine i mirovinski doprinosi u razdoblju 2016. - 2070. (% BDP-a)

Rashodi za mirovine	2020.*	2030.	2040.	2050.	2060.	2070.
Rashodi I. mirovinskog stupa	11,4	11,0	10,4	9,9	9,7	9,5
Rashodi II. mirovinskog stupa	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
Ukupni rashodi mirovinskog sustava	11,4	11,1	10,7	10,2	10,0	9,8
Mirovinski doprinosi	2020.*	2030.	2040.	2050.	2060.	2070.
Doprinosi uplaćeni u I. stup	6,0	7,1	7,2	7,1	7,1	7,1
Doprinosi uplaćeni u II. stup	1,9	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
Ukupno uplaćeni doprinosi	7,9	8,9	9,0	9,0	8,9	8,9

*Napomena: Podaci za 2020. prikazani su sukladno ostvarenim prihodima i rashodima za mirovine u Državnom proračunu RH za 2020. te prvoj procjeni BDP-a za 2020. koju je objavio DZS, dok su za razdoblje 2021.- 2070. korištene stope rasta BDP-a iz Izvješća o starenju za 2021.

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava

Prema projekcijama dugoročnih kretanja u mirovinskom sustavu, sljedećih nekoliko godina može se očekivati blagi porast ukupnog broja osiguranika, prvenstveno zbog očekivanog rasta zaposlenosti. U dugoročnom razdoblju će prevladati utjecaj nepovoljnijih demografskih kretanja i smanjenog broja stanovnika u mlađim dobnim skupinama, što će uzrokovati postupni pad ukupnog broja osiguranika.

S druge strane, postoje važni faktori koji će troškove mirovinskog sustava u budućnosti smanjivati. Naime, s obzirom na funkcioniranje obveznog drugog mirovinskog stupa od 2002., od 2030. godine značajno će se povećati broj umirovljenika koji će primati 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. Mirovine ostvarene iz prvog i drugog mirovinskoga stupa bile su niže u odnosu na mirovine ostvarene samo iz prvog mirovinskoga stupa s dodatkom na mirovinu, te je stoga mirovinskom reformom iz 2019. godine, između ostalog, uveden i dodatak na mirovinu osiguranicima prvog mirovinskog stupa koji su obvezno osigurani i u drugom mirovinskom stupu. Na taj način se smanjuje razlika u visini mirovine za korisnike iz oba obvezna mirovinska stupa u odnosu na mirovine ostvarene samo u prvom stupu i time utječe na primjerenost njihovih mirovina.

Ključna mjera za poboljšanje učinkovitosti mirovinskog sustava je poticanje dužeg ostanka u svijetu rada, što se postiglo proširenjem kruga korisnika koji mogu raditi i primati mirovinu, te izjednačavanjem dobi za odlazak u prijevremenu starosnu i starosnu mirovinu za žene i muškarce na 60, odnosno 65 godina života od 2030. godine.

U Tablici 5.2. nalaze se projicirane vrijednosti rashoda za pojedine vrste mirovina, prema kojima se očekuje blago povećanje izdataka za starosne i prijevremene starosne mirovine do 2030. godine, nakon čega slijedi njihovo smanjivanje uslijed značajnijeg udjela isplata mirovina iz drugog mirovinskog stupa.



Na postupno smanjivanje udjela mirovinskih rashoda u BDP-u utječe i valoriziranje i usklađivanje (indeksacija) mirovina iz prvog stupa prema rastu plaća i potrošačkih cijena u omjeru 70:30.

Projicirano je znatno smanjenje broja korisnika invalidskih mirovina do 2070. godine, što je rezultat strožih kriterija za ostvarivanje prava na invalidsku mirovinu. Veliki udio invalidskih mirovina posljedica je blažih kriterija za ostvarivanje invalidske mirovine u proteklom razdoblju, kao i relativno velikog broja invalidskih mirovina hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata. Od 2015. godine invalidske mirovine se prevode u starosne mirovine kad korisnik doživi dob za odlazak u starosnu mirovinu, što je rezultiralo padom rashoda za invalidske mirovine i povećanjem rashoda za starosne mirovine u odnosu na prijašnje razdoblje. Udio rashoda za obiteljske mirovine će isto tako postupno padati, prvenstveno zbog demografskih trendova i povećanja stope zaposlenosti žena.

Tablica 5.2. Rashodi prvog mirovinskog stupa u razdoblju 2016. - 2070. (% BDP-a)

Vrste mirovine	2020.*	2030.	2040.	2050.	2060.	2070.
Rashodi I. mirovinskog stupa	11,4	11,0	10,4	9,9	9,7	9,5
Starosne i prijevremene mirovine	7,5	7,9	7,7	7,5	7,5	7,4
Invalidske mirovine	2,0	1,4	1,1	0,8	0,7	0,7
Obiteljske mirovine	1,9	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4

**Napomena: Podaci za 2020. prikazani su sukladno ostvarenim prihodima i rashodima za mirovine u Državnom proračunu RH za 2020. te prvoj procjeni BDP-a za 2020. koju je objavio DZS, dok su za razdoblje 2021.- 2070. korištene stope rasta BDP-a iz Izvješća o starenju za 2021.*

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava



6. KVALITETA JAVNIH FINACIJA

6.1. Strateški okvir

Osim izazova gospodarskog oporavka od zdravstvenih i društveno-ekonomskih posljedica pandemije koronavirusa te obnove potresom oštećenih područja Zagreba, Petrinje i okolice, Vlada RH će u narednom srednjoročnom razdoblju nastaviti i s reformskim mjerama u cilju jačanja kvalitete odnosno fiskalne održivosti javnih financija. U tom smislu, s prihodne strane posebna pozornost posvetit će se daljnjem pojednostavljenju poreznog sustava, povećanjem njegove pravednosti i smanjivanjem ukupnog poreznog i administrativnog opterećenja stanovništva i gospodarstva. Time će se otvoriti prostor za veća ulaganja, povećanje proizvodnih kapaciteta i podizanje njihove tehnološke opremljenosti te stvoriti potencijal za brži rast produktivnosti, te u konačnici i životni standarda stanovništva.

Na rashodnoj strani nastaviti će se s detaljnim preispitivanjem svake rashodne stavke proračuna radi povećanja opravdanosti i učinkovitosti proračunske potrošnje. K tome, povećanje javnih investicija uz brže i djelotvornije korištenje sredstava iz europskih fondova bit će najvažnija zadaća svih državnih institucija. Valom javnih investicija olakšat će se oporavak hrvatskog gospodarstva, ali i njegova otpornost na buduće krize te ohrabriti novi investicijski ciklus privatnog sektora.

6.2. Mjere na prihodnoj strani proračuna

U razdoblju 2022. – 2024. provodit će se mjere usmjerene ka pravednom i učinkovitom prikupljanju javnih prihoda, suradnji i partnerstvu Porezne uprave s građanima i poduzetnicima te stvaranju uvjeta za daljnje porezno rasterećenje. Tako su i promjene zakona i pravilnika na temelju sveobuhvatne analize poreznog sustava usmjerene ka smanjenju ukupnog poreznog opterećenja te jednostavnijem i socijalno pravednijem poreznom sustavu koji se prilagođava tržišnim promjenama kako bi se uspješno pratili izazovi u gospodarstvu.

Promjene u oporezivanju porezom na dodanu vrijednost

Od 1. siječnja 2021. godine Zakon o porezu na dodanu vrijednost¹² usklađen je s Direktivama Vijeća EU¹³ vezano uz oslobođenja od plaćanja PDV-a za male pošiljke uvezene u EU, čija je vrijednost manja od 22 eura, s učinkom od 1. srpnja 2021.

¹² Narodne novine, brojevi 73/2013, 99/2013, 148/2013, 153/2013, 143/2014, 115/2016, 106/2018, 121/19 i 138/20.

¹³ Direktivom Vijeća (EU) 2017/2455 od 5. prosinca 2017., Direktivom Vijeća (EU) 2019/1995 od 21. studenoga 2019. i Direktivom Vijeća (EU) 2019/2235 od 16. prosinca 2019.



Osim toga, u cilju olakšavanja poslovanja poreznim obveznicima, povećan je prag za primjenu postupka oporezivanja prema naplaćenim naknadama i to na 15 milijuna kuna. Proširena je i mogućnost primjene obračunske kategorije PDV-a pri uvozu, na sva dobra, neovisno o njihovoj vrsti i vrijednosti, za porezne obveznike koji su u sustavu PDV-a i koji mogu odbiti pretporez u cijelosti, a sve s ciljem olakšanja poslovanja poreznim obveznicima u smislu angažiranja financijskih sredstava za plaćanje. U tom smislu Zakon propisuje da se smatra da je PDV pri uvozu plaćen, ako ga porezni obveznik iskaže kao obvezu u prijavi PDV-a, a takav način obračunavanja i plaćanja PDV-a porezni obveznik zatraži odgovarajućim popunjavanjem carinske deklaracije kojom se dobra puštaju u slobodni promet.

Promjene u oporezivanju porezom na dobit

U sustavu poreza na dobit počinju se primjenjivati nove odredbe, koje su stupile na snagu s 1. siječnja 2021.¹⁴ Naime, za porezne obveznike koji ostvaruju prihode do 7,5 milijuna kuna, porezna stopa smanjena je s 12% na 10%. Smanjena je i porezna stopa poreza po odbitku pri isplati dividendi i udjela u dobiti s 12% na 10%, te je smanjena i stopa poreza po odbitku s 15% na 10% pri isplati naknada za nastupe inozemnih izvođača (umjetnika, zabavljača i športaša).

Kreditnim institucijama omogućen je porezno priznati rashod za iznos otpisanog kreditnog plasmana građanina ili poduzetnika, pod uvjetom da je vrijednost otpisa kreditnog plasmana usklađena s posebnim propisima HNB-a te ako je riječ o otpisu potraživanja od nepovezane osobe.

Vezano uz cijene i ugovore između povezanih osoba, propisana je obveza redovitog usklađivanja transfernih cijena prije predaje prijave poreza na dobit. Također, proširen je i opseg primjene pravila vezenih uz mehanizam utvrđivanja autentičnosti aranžmana, odnosno mogućnost da se neka transakcija koja bi mogla rezultirati manjim porezom ili potpunim neplaćanjem poreza, proglasi neautentičnom, kao i na slučajeve propisane međunarodnim ugovorima.

Promjene u oporezivanju porezom na dohodak

U cilju povećanja raspoloživog dohotka poreznih obveznika, od 1. siječnja 2021. Zakonom o porezu na dohodak¹⁵ smanjene su stope poreza na dohodak s 24% na 20% do visine dohotka od 30.000 kuna te s 36% na 30% na dohodak iznad 30.000 kuna mjesečno. Osim toga, smanjene su i porezne stope s 12% na 10% koje se primjenjuju pri oporezivanju godišnjih i konačnih dohodaka te kod paušalnog oporezivanja djelatnosti.

Ujednačava se i godišnji obračun poreza na dohodak za sve porezne obveznike te se time pojednostavljuje sustav oporezivanja. Primici po osnovi drugog dohotka oporezuju se novim stopama od 20% umjesto dosadašnjih 24%, te ukupno ostvareni drugi dohodak na razini godine ulazi u godišnji obračun poreza na dohodak.

¹⁴ Narodne novine, brojevi 177/04, 90/05, 57/06, 146/08, 80/10, 22/12, 148/13, 143/14, 50/16, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20.

¹⁵ Narodne novine, brojevi 115/16, 106/18, 121/19 i 138/20



Novim poreznim izmjenama ojačava se i institut nerazmjera imovine na način da se sada porez na dohodak plaća po većoj stopi i to na razliku između utvrđene vrijednosti imovine i visine sredstava kojima je stečena.

U cilju administrativnog rasterećenja poreznih obveznika, od početka ove godine omogućeno je i da se dohodak od imovine po osnovi najma/zakupa smatra prijavljenim dostavom isprava od javnih bilježnika.

Vezano uz primitke, proširena je mogućnost isplate primitka u naravi po osnovi dodjele ili opsijske kupnje vlastitih dionica, a koje poslodavci koriste kao način nagrađivanja i zadržavanja radnika. Uz to, obuhvat primitaka koji se ne smatraju primicima od nesamostalnog rada proširen je i za trošak cijepljenja protiv zaraznih bolesti, koji poslodavac omogućuje radnicima na svoj teret.

Osim toga, obuhvat primitaka na koje se ne plaća porez na dohodak i primitaka koji se ne uzimaju u obzir pri utvrđivanju prava na osobni odbitak za uzdržavane članove, povećan je i uvođenjem nacionalne naknade za starije osobe.

Novim zakonskim izmjenama definirano je i oslobođenje od oporezivanja digitalnih nomada tj. poduzetnika koji obavljaju svoje poslove putem telekomunikacijskih tehnologija iz RH odnosno na daljinu, a uglavnom se radi o visokokvalificiranim strancima, često IT stručnjacima s vrlo specifičnim znanjima.

Promjene u fiskalizaciji

Zakonom o izmjenama Zakona o fiskalizaciji u prometu gotovinom¹⁶ utvrđeno je da se visina blagajničkog maksimuma više ne propisuje zakonskim odredbama nego Pravilnikom o fiskalizaciji u prometu gotovinom¹⁷. Tom izmjenom značajno su povećani blagajnički maksimumi koje obveznik fiskalizacije može odrediti ovisno o njegovoj veličini sukladno odredbama zakona kojim se uređuje razvoj malog gospodarstva. Time su obveznicima značajno smanjeni troškovi za prijenos utrška na račun u banci, budući da su dosada za tu svrhu uglavnom angažirali zaštitarske tvrtke.

Od 1. siječnja 2021. započela je i primjena odredbi koje se odnose na fiskalizaciju prodaje putem samoposlužnih uređaja te iskazivanje QR koda na računu.

Promjene u poreznom tretmanu trošarina

Od 1. ožujka 2021. na snagu je stupila nova Uredba o visini trošarine na duhanske prerađevine i duhanske proizvode¹⁸, kojom se mijenja visina trošarine na cigarete tako da sada specifična trošarina iznosi 400 kuna za 1000 komada cigareta, proporcionalna trošarina 34% od maloprodajne cijene cigareta te minimalna trošarina na cigarete 888 kuna za 1000 komada cigareta.

¹⁶ Narodne novine, broj 138/2020

¹⁷ Narodne novine, brojevi 146/12, 46/17 i 70/20

¹⁸ Narodne novine, broj 20/2021



Trošarina na sitno rezani duhan za savijanje cigareta, ostali duhan za pušenje te nove duhanske proizvode sada iznosi 860 kuna za jedan kilogram, cigare i cigarilose 860 kn za 1000 komada, a za grijane duhanske proizvode 1.400 kuna za jedan kilogram. Visina trošarine za e-tekućine se ne mijenja te i dalje iznosi 0 kn za 1 mililitar. Ovom izmjenom umanjena je značajna razlika u iznosu trošarina na cigarete i grijane duhanske proizvode.

6.3. Mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna

Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog planiranja i izvještavanja izvanproračunskih korisnika

Donošenjem Državnog proračuna RH za 2020. i projekcija za 2022. i 2023. godinu povećao se obuhvat dotadašnjih šest izvanproračunskih korisnika za još četiri trgovačka društva iz sektora prometa, kako bi se, sukladno odredbama Zakona o proračunu,¹⁹ obuhvat općeg proračuna prema nacionalnoj metodologiji približio sektorskom obuhvatu opće države prema ESA 2010 metodologiji. U skladu s navedenim, izvanproračunske korisnike prema nacionalnoj metodologiji sada čine: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatske vode, Hrvatske ceste d.o.o., Centar za restrukturiranje i prodaju, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Hrvatske autoceste d.o.o., Autocesta Rijeka-Zagreb d.d., Hrvatske željeznice Infrastruktura d.o.o. i Hrvatske željeznice Putnički prijevoz d.o.o.

Povećanjem obuhvata izvanproračunskih korisnika javila se i potreba za moderniziranjem i ujednačavanjem načina izrade i pripreme financijskih planova te izvještaja o izvršavanju istih, a posljedično time i poboljšanjem financijskog planiranja te alokacije javnih sredstava. Stoga je u tijeku izrada aplikativnog rješenja za financijsko planiranje izvanproračunskih korisnika i unaprjeđenje obrade unesenih podataka. Prvo korištenje aplikacije očekuje se prilikom izrade financijskih planova izvanproračunskih korisnika za razdoblje 2022.-2024.

Ex-post evaluacija učinaka odabranih aktivnosti vodnog gospodarstva i zaštite okoliša

Ministarstvo financija je u 2019. godini provelo postupak ex post evaluacije odabranih programa, aktivnosti i projekata u resoru vodnog gospodarstva i zaštite okoliša i to redovnog održavanja i obnavljanja vodotoka, vodnih građevina i vodnog dobra te aktivnosti gospodarenja posebnim kategorijama otpada, a sukladno metodologiji koja je do tada korištena u provedbi kontrola tijekom izvršavanja državnog proračuna. Dodatno su u 2020. godini na projektu „Pregled izdataka u područjima upravljanja vodama i otpadom“, koji se financira u okviru Programa potpore strukturnim reformama EK (SRSP), angažirani vanjski stručnjaci, koji će, uzimajući u obzir rezultate prethodno spomenute analize odabranih aktivnosti u resoru vodnog gospodarstva i zaštite okoliša, u 2021. godini provesti

¹⁹ Narodne novine, brojevi 87/2008, 136/2012, 15/2015



sveobuhvatniju ex post evaluaciju istih. Pritom će se posebna pozornost posvetiti opravdanosti provedbe, troškovnoj svrhovitosti, optimizaciji i održivosti rezultata, odnosno njihovoj učinkovitosti i utemeljenosti. U sklopu projekta vanjski stručnjaci će u suradnji s Ministarstvom financija izraditi dokument u kojem će se definirati metodologija provedbe ex post evaluacije. Također, u sklopu projekta, provest će se i potrebna odgovarajuća izobrazba djelatnika Ministarstva financija i ostalih ministarstava za potrebe provođenja ex post evaluacija učinka programa, aktivnosti i projekata proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Od 2022. godine provedba postupka ex post evaluacije fiskalno značajnih programa, aktivnosti i projekata državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika postat će sastavni dio proračunskog procesa u cilju kontinuiranog unaprjeđenja sustava proračunskog planiranja, učinkovitije kontrole korištenja sredstava iz javnih izvora i racionalizacije troškova. Uz navedeno, uz pomoć rezultata provedbe ex post evaluacije omogućit će se i lakše identificiranje potencijalnih rizika, što će otvoriti dodatni prostor za kvalitetniju provedbu pojedinog programa, aktivnosti i projekta.

Procjena upravljanja javnim investicijama - PIMA

Temeljem odredbi Zakona o proračunu, proračunski korisnici državnog proračuna i proračuna JL(P)RS s investicijskim projektima mogu započeti tek po provedenom stručnom vrednovanju i ocijenjenoj opravdanosti i učinkovitosti projekta. Međutim, u RH trenutno ne postoji specifičan, jedinstven i sveobuhvatan (pod)zakonski akt koji bi uredio ovo područje, zbog čega upravljanje investicijskim projektima i kvaliteta istih varira od sektora do sektora. U tom smislu, neophodno je definirati format i kriterije za stručno vrednovanje i ocjenu opravdanosti te učinkovitosti investicijskog projekta i to ovisno o njegovoj veličini na razini države.

Cilj je uspostaviti učinkovit sustav ocjene i odobravanja investicijskih projekata u državnom proračunu i proračunima JLP(R)S, kako bi se osiguralo povećanje udjela kvalitetnih investicijskih projekata koji su ekonomski opravdani i financijski održivi, a posebno u kontekstu definiranih investicijskih aktivnosti u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. Stoga je Ministarstvo financija pokrenulo suradnju s Međunarodnim monetarnim fondom kroz tehničku podršku u provedbi procjene upravljanja javnim investicijama (*Public Investment Management Assessment - PIMA*).



7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA

7.1. Zakon o proračunu

U cilju daljnjeg unaprjeđenja fiskalnog okvira u RH, u izradi je novi Zakon o proračunu (u daljnjem tekstu: Zakon), čije se usvajanje očekuje do kraja 2021. godine, a kojim će se urediti planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna, kao i obveze i rokovi koji će proizaći iz članstva u europodručju, upravljanje imovinom i dugovima, upravljanje javnim dugom, zaduživanje i jamstva RH i JLP(R)S, računovodstvo, proračunski nadzor, kao i neka druga pitanja vezana uz upravljanje javnim financijama poput dubinske analize rashoda i jačanja kapaciteta za djelovanje u kriznim vremenima. Drugim riječima, novim Zakonom bit će propisan proces i ključni dokumenti izrade i donošenja te izvršavanja državnog proračuna i proračuna JLP(R)S te njihovih izvanproračunskih korisnika, okvir za zaduživanje JLP(R)S, praćenje korištenja namjenskih i vlastitih prihoda, predviđanje i kontrola buduće potrošnje uključujući višegodišnje obveze. Omogućit će se i veća fleksibilnost u izvršavanju EU projekata, te usklađivanje s Direktivom vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica.

a) *Makroekonomski okvir*: U smislu poboljšanja kvalitete ključnih dokumenata proračunskog ciklusa, dodatno će se unaprijediti makroekonomski i fiskalni okvir koji će uključivati pretpostavke i parametre temeljem kojih se izrađuju makroekonomske projekcije, uz navođenje njihovih izvora te napomena o metodologiji koja se koristi u izračunima, obrazloženje značajnih razlika između makroekonomskih i proračunskih projekcija i posljednje dostupnih projekcija Europske komisije, višegodišnje proračunske ciljeve iskazane pokazateljima manjka, odnosno viška općeg proračuna, javnog duga i visine prihoda i rashoda općeg proračuna, projekcije po vrstama prihoda i rashoda općeg proračuna na temelju fiskalnih učinaka nepromijenjenih zakona, drugih propisa i akata planiranja i opis predviđenih promjena u zakonima, drugim propisima i aktima planiranja s fiskalnim učinkom u srednjoročnom proračunskom razdoblju kao i fiskalne rizike i analizu osjetljivosti kretanja manjka odnosno viška općeg proračuna i javnog duga na temelju različitih pretpostavki gospodarskog rasta i visine kamatnih stopa te drugih varijabli koje bi mogle utjecati na kretanje ovih fiskalnih indikatora. Na taj će se način razraditi sadržaj u dijelu makroekonomskog i fiskalnog okvira i time uskladiti s Direktivom Vijeća 2011/85/EU.

b) *Proračunsko planiranje*: Novim će se Zakonom propisati obveza ministarstvima za sastavljanje detaljnije upute za proračunske i izvanproračunske korisnike iz njihove nadležnosti, u kojima, između ostaloga, dodjeljuju limite svojim proračunskim korisnicima, uključujući i treću razinu korisnika. Na temelju utvrđenih limita proračunski korisnici izrađivat će prijedloge financijskih planova i dostavljati ih nadležnom ministarstvu, koje će potom sastavljati usklađeni prijedlog financijskog plana. Time će se postići bolja kvaliteta konsolidiranih financijskih planova ministarstva s velikim brojem proračunskih korisnika te osigurati nesmetan proces njihova izvršavanja.

Također, novim će se Zakonom o proračunu propisati da se financijski plan izvanproračunskog korisnika sastoji od plana prihoda i primitaka te rashoda i izdataka iskazanih i po izvorima financiranja. Navedeno će pridonijeti većoj transparentnosti financijskih planova izvanproračunskih korisnika, kao i unapređenju planiranja i praćenja korištenja sredstava proračuna svih razina vlasti.



Prema važećem Zakonu, proračun se, kao najvažniji akt javnih financija, sastoji isključivo od općeg i posebnog dijela. Novim će se Zakonom dopuniti sadržaj proračuna tako da obrazloženje postane sastavni dio proračuna, kako na državnoj, tako i na razini JLP(R)S.

Sa svrhom dodatnog jačanja stabilnosti javnih financija, novim Zakonom će se za proračunske i izvanproračunske korisnike te za JLP(R)S i njihove korisnike uvesti obveza izrade višegodišnjeg plana uravnoteženja, kao posebnog dokumenta koji se donosi uz proračun, odnosno financijski plan, ako ovi korisnici ne mogu dospjele obveze podmiriti do kraja proračunske godine, odnosno preneseni manjak u cijelosti pokriti iz prihoda i primitaka proračunske godine.

c) *Dubinska analiza rashoda*: U svrhu unaprjeđenja sustava proračunskog planiranja i bolje kontrole svrhovitosti i opravdanosti korištenja sredstava iz javnih izvora, novim Zakonom o proračunu propisat će se obveza izrade kontinuirane analize javnih politika, programa, aktivnosti/projekata, odnosno pojedinih vrsta rashoda proračunskih i izvanproračunskih korisnika po razinama javne potrošnje. Drugim riječima, propisat će se obveza izrade izvještaja o rezultatima dubinske analize pojedinih rashoda (programa, aktivnosti/projekata) koji će sadržavati preporuke za poboljšanje učinkovitosti trošenja proračunskih sredstava te kojim će se utvrditi potencijalna poboljšanja u alokaciji postojećih rashoda, njihovoj transparentnosti i potrebnim dodatnim analizama učinkovitosti pojedinih programa.

d) *Provedba projekata financiranih iz EU sredstava*: Kako bi se pripremili te kasnije efikasnije provodili projekti sufinancirani iz EU sredstava, novim će se Zakonom omogućiti veća fleksibilnost u njihovom izvršavanju te uvesti jasnija pravila za preraspodjele proračunskih sredstva, a ovisno o izvorima financiranja.

Predviđanje i kontrola buduće potrošnje jedan je od temeljnih instrumenata unaprjeđenja procesa pripreme proračuna, ali i održavanja, odnosno smanjivanja razine javnih rashoda u predviđenom makroekonomskom okviru. Stoga je važećim Zakonom o proračunu uvedeno praćenje stvaranja višegodišnjih ugovornih obveza.

Radi jednoobraznog postupanja, novim Zakonom će se predvidjeti da će se pravilnikom, odnosno općim aktom propisivati uvjeti za davanje suglasnosti proračunskim korisnicima za preuzimanje ovakvih obveza.

Ujedno, prema važećem Zakonu o proračunu, suglasnost Vlade, odnosno ministra financija nije potrebna za obveze povezane sa zaduživanjem države i s upravljanjem državnim dugom te za obveze preuzete na temelju međunarodnih sporazuma i projekata financiranih iz sredstava EU-a. Međutim, kako sredstva iz fondova EU-a predstavljaju sve značajniji izvor financiranja, a time se povećava i dio potreban za sufinanciranje iz nacionalnih izvora, potrebno je uvesti bolju kontrolu i nad stvaranjem višegodišnjih ugovornih obveza koje proizlaze iz provođenja projekata financiranih iz ovih izvora, a na način koji neće usporiti njihovo ugovaranje i provođenje, što će se novim Zakonom i predvidjeti. Konkretno, uvest će se obveza dobivanja suglasnosti Vlade, odnosno ministra financija i za preuzimanje obveza po višegodišnjim ugovorima za EU projekte iznad određenog iznosa.

e) *Transparentnost proračuna*: Transparentan proračun doprinosi boljem upravljanju proračunskim sredstvima te jača povjerenje građana u političke procese. Novim Zakonom propisat će se odredba kojom će se proširiti obveza objave proračunskih dokumenata (i to u strojno čitljivom obliku) radi povećanja transparentnosti državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika. Za



JLP(R)S propisat će se i obveza javnog objavljivanja informacija o trošenju proračunskih sredstava na svojim mrežnim stranicama tako da te informacije budu lako dostupne i pretražive. Također, uvest će se i obveza objave srednjoročnih proračunskih dokumenata.

S obzirom na sve značajniji iznos sredstava koja se povlače iz fondova EU i visoke faze realizacije projekata koji se financiraju iz navedenih fondova, važno je dodatno građanima približiti trošenje ovih sredstava. Stoga će se novim Zakonom o proračunu propisati da sastavni dio godišnjeg izvještaja o izvršenju čini i izvještaj o korištenju sredstava fondova EU.

Isto tako, a nastavno na uvođenje višegodišnjeg plana uravnoteženja, novim Zakonom propisat će se proračunskim i izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna te JLP(R)S i njihovim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima obveza sastavljanja godišnjeg izvještaja o provedbi višegodišnjeg plana uravnoteženja.

Dodatno, financijski izvještaji JLP(R)S jasno će se odvojiti od izvještaja o izvršenju proračuna JLP(R)S te će se zbog navedenog uvesti i obveza izrade izvještaja o izvršenju financijskog plana za sve proračunske korisnike.

g) *Ostvarivanje i korištenje vlastitih prihoda i donacija*: U vezi namjenskih i vlastitih prihoda koje ostvaruju proračunski korisnici iz nadležnosti pojedinih ministarstva, ali i JLP(R)S, važnost praćenja istih prepoznata je i u sustavu fiskalne odgovornosti. Stoga će se novim Zakonom uvesti obveza ministarstvima i JLP(R)S za donošenje akata kojim će se formalno urediti ostvarivanje i korištenje donacija za koje namjena nije uređena te vlastitih prihoda njihovih korisnika.

h) *Zaduživanje JLP(R)S*: Novim Zakonom o proračunu poboljšat će se i okvir zaduživanja JLP(R)S. Naime, do sada je za zaduživanje za potrebe provođenja EU projekata suglasnost davao ministar financija i nije bilo nikakvih ograničenja. To će ostati i nadalje, ali samo ako se JLP(R)S zadužuju na iznos koji ne prelazi iznos ukupno prihvatljivog troška projekta umanjeno za primljene predujmove. Također, propisat će se situacije u kojima nije potrebno ponovo tražiti suglasnost Vlade ako se promjene uvjeti kredita ili zajma tako da su povoljniji za JLP(R)S, odnosno tako da se smanjuje teret zaduženja za JLP(R)S.

i) *Državna jamstva*: Novim Zakonom o proračunu će se objединiti odredbe o državnim jamstvima, koje su sada sadržane u raznim propisima i aktima, što će doprinijeti jasnijem uređenju ovog područja i poboljšati sustav praćenja istog. Naime, novim će se Zakonom podrobnije propisati odredbe za postupak davanja državnih jamstava, izmjene i dopune državnog jamstva te nadzor i praćenje provedbe ugovora o kreditu ili zajmu s državnim jamstvom, uključujući i ocjenu utjecaja na javne financije. Također, uredit će se donošenje podzakonskih akata (Uredbi) kojima će se propisati detaljniji kriteriji, postupci odobrenja državnih jamstava, kao i nadzor nad korištenjem i provedbom sredstava i uvjete pod kojima se državno jamstvo može mijenjati i dopunjavati.

j) *Jačanje kapaciteta za djelovanje u kriznim vremenima*: Katastrofe (krizna stanja) su ozbiljan poremećaj u funkcioniranju zajednice ili društva u cjelini koji uzrokuje opsežne ljudske, materijalne i ekonomske gubitke. Javlja se kao posljedice uzrokovane prirodnim silama (poplave, požari, potresi) ili ljudskom aktivnošću (utjecajem na okoliš, terorizam i sl.). Kako bi se osiguralo pravovremeno i adekvatno postupanje u kriznim vremenima te u što kraćem roku omogućila pomoć stradalima i saniranje nastale štete, novim Zakonom o proračunu će se utvrditi posebna procedura postupanja u



kriznim situacijama vezano uz proces planiranja i izvršavanja proračuna kojom će se omogućiti veća fleksibilnost kod preraspodjele i trošenja proračunskih sredstava.

7.2. Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja

Državni proračun, proračuni JLP(R)S te proračunski i izvanproračunski korisnici utvrđeni Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika obveznici su predaje financijskih izvještaja sukladno Zakonu o proračunu i Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

Trenutno se navedeni financijski izvještaji prikupljaju u elektroničkom obliku u Excel formatu, u njih su ugrađene logičke i matematičke kontrole, a pohranjuju se i obrađuju u MS Access bazi podataka. Financijski izvještaji predaju se Financijskoj agenciji kao instituciji ovlaštenoj za obradu podataka. S obzirom na potrebu direktnog pristupa podacima iz financijskih izvještaja, posebno u kontekstu sve složenijih zahtjeva od strane EUROSTAT-a i ostalih institucija na razini EU, pokrenut je projekt „Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja“, kojim će se izraditi nova aplikacija za prikupljanje i analizu financijskih izvještaja. Predmetna aplikacija će proračunima, proračunskim i izvanproračunskim korisnicima omogućiti jednostavniji način predaje financijskih izvještaja te omogućiti kvalitetnije i brže analize podataka odnosno uvelike poboljšati učinkovitost financijskog i statističkog izvještavanja.

7.3. Razvoj strukturnog makroekonomskog modela hrvatskog gospodarstva

Srednjoročne prognoze makroekonomskih i fiskalnih agregata sadržane su u brojnim strateškim dokumentima Vlade RH, pri čemu Ministarstvo financija, kao tijelo državne uprave nadležno za izradu prognoza makroekonomskih i proračunskih agregata, aktivno sudjeluje u oblikovanju politika i pripremi takvih dokumenata. Uz to, RH namjerava u sljedećem razdoblju provesti i brojne strukturne reforme, slijedom čega raste potreba za modelom koji može simulirati učinke takvih reformi.

Pouzdanе makroekonomske i fiskalne prognoze izuzetno su važne u kontekstu Europskog semestra, a imaju važnu ulogu i u izračunu pokazatelja u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Opseg i složenost zahtjeva povezanih s makroekonomskim planiranjem uvelike su se povećali članstvom RH u EU iz čega, također, proizlazi potreba za unapređenjem postupka izrade makroekonomskih prognoza, a kojim bi se omogućila procjena učinaka šokova i ekonomskih politika Vlade RH na gospodarstvo. Nadalje, u okviru procesa ulaska RH u europodručje, visokokvalitetni nacrti proračunskih planova postaju još relevantniji u kontekstu Fiskalnog ugovora. Konačno, tijekom faze provedbe Nacionalnog plana za oporavak i otpornosti bit će izuzetno važno osigurati adekvatno praćenje investicija i procjene njihovih makroekonomskih i fiskalnih učinaka.



Uzimajući u obzir navedene izazove, nužni su napredniji pristupi izrade makroekonomskih projekcija. U tu svrhu razvit će se makroekonomski model koji će obuhvatiti sve ključne makroekonomske varijable domaćeg gospodarstva te pomoću kojeg će se moći procijeniti utjecaj pojedinih predloženih mjera ekonomske politike i/ili vanjskih šokova na kretanje istih. Planirani projekt time slijedi i specifične preporuke za RH jer će podržati jačanje proračunskog okvira, s obzirom da postupak pripreme proračuna započinje pripremom makroekonomskih prognoza koje su temelj za pripremu prihodovne strane proračuna. U skladu s navedenim, rezultati modela koristit će se za pripremu proračunskih dokumenata, poboljšavajući kvalitetu srednjoročnih proračunskih prognoza, a time i održivosti javnih financija.



PRILOZI

Prilog 1a. Makroekonomski izgledi

	ESA kod	2020. (razina)	2020. (stopa promjene)	2021. (stopa promjene)	2022. (stopa promjene)	2023. (stopa promjene)	2024. (stopa promjene)
1. Realni BDP	B1*g	370.030	-8,0	5,2	6,6	4,1	3,4
2. Nominalni BDP	B1*g	371.517	-7,7	7,3	8,4	6,3	5,8
Komponente realnog BDP-a							
3. Izdaci za potrošnju kućanstava ¹	P.3	218.270	-6,2	5,1	4,0	3,7	3,6
4. Izdaci za potrošnju države	P.3	82.191	3,4	2,7	2,2	2,2	2,3
5. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	82.087	-2,9	9,9	18,0	8,5	4,5
6. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti (% BDP-a)	P.52 + P.53	11.666	3,2	3,4	3,3	3,3	3,3
7. Izvoz dobara i usluga	P.6	156.893	-25,0	12,5	15,8	6,1	3,9
- od čega: dobra	P.61	94.622	-0,8	4,3	4,9	4,0	3,6
- od čega: usluge	P.62	62.270	-45,2	24,3	29,0	8,1	4,2
8. Uvoz dobara i usluga	P.7	181.078	-13,8	12,3	14,7	6,7	4,2
- od čega: dobra	P.71	155.499	-10,1	11,2	14,0	6,6	4,3
- od čega: usluge	P.72	25.579	-31,2	19,0	18,8	7,2	3,9
Doprinosi realnom rastu BDP-a							
9. Finalna domaća potražnja		382.548	-3,5	5,8	7,0	4,8	3,8
10. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti	P.52 + P.53	11.666	1,3	0,1	0,2	0,1	0,0
11. Vanjski saldo dobara i usluga	B.11	-24.185	-5,8	-0,8	-0,7	-0,8	-0,5

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.

Napomena: Podaci za 2020. su preliminarni.

Izvor: DZS, MFİN

Prilog 1b. Kretanje cijena

	2020. (razina)	2020. (stopa promjene)	2021. (stopa promjene)	2022. (stopa promjene)	2023. (stopa promjene)	2024. (stopa promjene)
1. Deflator BDP-a	105,1	0,4	2,0	1,8	2,1	2,3
2. Deflator potrošnje kućanstava ¹	102,2	0,2	1,9	1,7	2,0	2,3
3. Indeks potrošačkih cijena ²	102,4	0,2	2,0	1,7	2,0	2,3
4. Deflator državne potrošnje	109,6	2,5	3,3	1,8	2,0	2,1
5. Deflator investicija	100,6	0,7	1,5	1,5	1,8	2,0
6. Deflator izvoznih cijena (dobra i usluge)	103,0	-1,7	2,3	1,8	1,9	2,1
- od čega: dobra	95,2	-4,1	2,8	1,7	1,8	2,0
- od čega: usluge	112,1	1,9	1,7	1,9	2,0	2,2
7. Deflator uvoznih cijena (dobra i usluge)	101,5	-0,1	2,5	1,6	1,7	1,9
- od čega: dobra	101,1	-0,3	2,7	1,5	1,6	1,8
- od čega: usluge	103,4	1,3	1,3	1,8	2,0	2,1

¹ Uključujući potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

² Inflacija je mjerena indeksom potrošačkih cijena.

Napomena: Razine iskazane su kao indeks 2015.=100.

Izvor: DZS, MFİN

Prilog 1c. Kretanja na tržištu rada

	ESA kod	2020. (razina)	2020. (stopa promjene)	2021. (stopa promjene)	2022. (stopa promjene)	2023. (stopa promjene)	2024. (stopa promjene)
1. Zaposlenost, broj zaposlenih¹		1.676	-1,2	2,3	1,6	1,6	1,4
- od čega: zaposlenici		1.460	-1,3	2,3	1,6	1,6	1,4
- od čega: samozaposleni		215	-0,7	1,7	1,7	1,8	1,6
2. Zaposlenost, radni sati		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
3. Stopa nezaposlenosti (%)²		0	7,5	7,0	6,5	6,0	5,7
4. Produktivnost rada, broj zaposlenih³		0	-6,9	2,8	4,8	2,5	1,9
5. Produktivnost rada, radni sati		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
6. Jedinični trošak rada		0	9,7	0,1	-1,2	0,8	1,3
7. Naknade zaposlenicima⁴	D.1	190.568	0,9	5,3	5,2	5,0	4,7
8. Naknada po zaposleniku⁵		10.876	2,1	2,9	3,5	3,3	3,2

¹ Prema definiciji nacionalnih računa.

² Prema metodologiji Međunarodne organizacije rada.

³ Realni BDP u stalnim cijenama, u cijenama prethodne godine, po zaposlenom.

⁴ Podatak za razinu 2020. godine je u milijunima HRK.

⁵ Podatak za razinu 2020. godine je prosječna mjesečna naknada po zaposleniku u HRK.

Napomena: Podaci za 2020. su preliminarni.

Izvor: DZS, Eurostat, MFİN



Prilog 2a. Proračun opće države

	ESA kod	2020. (razina, mlrd HRK)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)	2023. (% BDP-a)	2024. (% BDP-a)
Neto pozajmljivanje/zaduživanje (EDP B.9) po sektorima							
1. Opća država	S.13	-27,5	-7,4	-3,8	-2,6	-1,9	-1,5
2. Središnja država	S.1311	-24,0	-6,4	-3,2	-2,2	-1,5	-1,1
3. Vlasti država	S.1312	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. Lokalna država	S.1313	-3,7	-1,0	-0,7	-0,6	-0,5	-0,5
5. Fondovi soc. osiguranja	S.1314	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Opća država (S13)							
6. Ukupni prihodi	TR	178,5	48,0	50,5	51,0	50,5	48,9
7. Ukupni rashodi	TE	206,0	55,4	54,3	53,6	52,4	50,5
8. Neto pozajmljivanje/zaduživanje	EDP B.9	-27,5	-7,4	-3,8	-2,6	-1,9	-1,5
9. Rashodi za kamate	EDP D.41	7,4	2,0	1,8	1,6	1,3	1,0
10. Primarni saldo		-20,1	-5,4	-2,1	-1,0	-0,7	-0,5
11. Jednokratne i ostale privremene mjere ¹		0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4
Odabrane stavke prihoda							
12. Ukupni porezi (12=12a+12b+12c)		95,8	25,8	25,6	25,8	25,7	25,7
12a. Porezi na proizvodnju i uvoz	D.2	70,7	19,0	19,6	20,1	20,0	20,0
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D.5	25,1	6,7	6,0	5,7	5,7	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	45,1	12,1	12,5	12,1	12,0	12,0
14. Prihodi od imovine	D.4	3,1	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
15. Ostalo		34,5	9,3	11,5	12,3	12,0	10,6
16=6. Ukupni prihodi	TR	178,5	48,0	50,5	51,0	50,5	48,9
p.m.: Porezno opterećenje (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		140,9	37,9	38,1	38,0	37,7	37,6
Odabrane stavke rashoda							
17. Naknade zaposlenima + intermedijarna potrošnja	D.1+P.2	82,8	22,3	22,3	21,6	21,3	21,1
17a. Naknade zaposlenima	D.1	50,4	13,6	13,6	13,1	12,8	12,6
17b. Intermedijarna potrošnja	P.2	32,4	8,7	8,8	8,6	8,5	8,5
18. Socijalna plaćanja (18=18a+18b)		64,6	17,4	16,8	16,0	15,5	15,2
od čega Naknade nezaposlenima		1,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
18a. Socijalne naknade u naravi	D.632	9,3	2,5	2,5	2,4	2,4	2,3
18b. Socijalne naknade osim u naravi	D.62	55,3	14,9	14,3	13,6	13,2	12,8
19=9. Kamate	EDP D.41	7,4	2,0	1,8	1,6	1,3	1,0
20. Subvencije	D.3	14,2	3,8	2,8	1,6	1,6	1,5
21. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	20,7	5,6	6,1	7,5	7,1	6,6
22. Kapitalni transferi	D.9	7,6	2,0	2,2	2,7	3,2	2,8
23. Ostalo		8,6	2,3	2,3	2,5	2,4	2,4
24=7. Ukupni rashodi	TE	206,0	55,4	54,3	53,6	52,4	50,5
p.m.: Državna potrošnja (nominalno)	P.3	84,2	22,7	22,4	21,5	21,1	20,8

¹ Pozitivan predznak označava jednokratnu mjeru koja smanjuje manjak.

Izvor: DZS, MFIN



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

	2020. (razina, mlrd HRK)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)	2023. (% BDP-a)	2024. (% BDP-a)
1. Rashodi za programe EU koji su u potpunosti pokriveni s prihodima iz fondova EU-a	10,3	2,8	4,8	5,6	5,6	4,3
1.a Od toga rashodi za investicije koji su u potpunosti pokriveni s prihodima iz EU fondova	1,5	0,4	1,0	2,4	2,3	1,9
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	-4,4	-1,2	-0,1	0,4	-	-
4. Povećanje prihoda regulirano zakonima	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 3. Dug opće države

	ESA kod	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)	2023. (% BDP-a)	2024. (% BDP-a)
1. Razina ukupnog duga		88,7	86,6	82,5	79,5	76,8
2. Promjena ukupnog duga		15,9	-2,2	-4,1	-3,0	-2,8
Doprinosi promjeni ukupnog duga						
3. Primarna bilanca		-5,4	-2,1	-1,0	-0,7	-0,5
4. Rashodi za kamate	EDP D.41	2,0	1,8	1,6	1,3	1,0
5. Usklađivanje stanja i tijeka		2,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>od čega:</i>						
- Razlike obračunskog i novčanog principa			0,0	0,0	0,0	0,0
- Neto akumulacija financijske imovine		1,0	-1,0	0,0	0,0	0,0
<i>od čega:</i>						
- Privatizacijski prihodi		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Efekti promjene vrijednosti i ostali		1,0	-1,0	0,0	0,0	0,0
p.m.: Implicitna kamatna stopa na dug		2,5	2,2	2,0	1,6	1,4
Ostale relevantne varijable						
6. Likvidna financijska imovina		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Neto financijski dug (7=1-6)		88,7	86,6	82,5	79,5	76,8
8. Amortizacija duga (postojeće obveznice) od kraja prethodne godine		5,6	4,0	5,5	4,6	5,3
9. Postotak duga denominiran u stranoj valuti		70,9	0,0	0,0	0,0	0,0
10. Prosječno dospijeće		-	-	-	-	-

Izvor: HNB, DZS, MFIN



Prilog 4. Odstupanje od prethodnog programa

	ESA kod	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
Realni rast BDP-a (%)						
Prethodni program		-9,4	6,1	n.a.	n.a.	n.a.
Tekući program		-8,0	5,2	6,6	4,1	3,4
Razlika		1,4	-0,9	n.a.	n.a.	n.a.
Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države (% BDP-a)	EDP B.9					
Prethodni program		-6,8	-2,4	n.a.	n.a.	n.a.
Tekući program		-7,4	-3,8	-2,6	-1,9	-1,5
Razlika		-0,6	-1,5	n.a.	n.a.	n.a.
Bruto javni dug (% BDP-a)						
Prethodni program		86,7	83,2	n.a.	n.a.	n.a.
Tekući program		88,7	86,6	82,5	79,5	76,8
Razlika		2,0	3,3	n.a.	n.a.	n.a.

* Prethodni Program je iz 2020. godine.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 5. Dugoročna održivost javnih financija

	2020. (% BDP-a)	2030. (% BDP-a)	2040. (% BDP-a)	2050. (% BDP-a)	2060. (% BDP-a)	2070. (% BDP-a)
Ukupni rashodi						
Od čega: Starosni rashodi						0
Rashodi za mirovine	11,4	11,0	10,4	9,9	9,7	9,5
Mirovine na temelju socijalnog osiguranja						
Starosne i prijevremene mirovine	7,5	7,9	7,7	7,5	7,5	7,4
Ostala mirovinska primanja (invalidska, mirovine nadživjelih)	3,9	3,1	2,7	2,4	2,2	2,1
Radničke mirovine (ukoliko su sadržane u općoj državi)						
Zdravstvo	6,5	6,1	6,4	6,5	6,6	6,6
Dugoročna zdravstvena zaštita (ranije bilo uključeno u Zdravstvo)	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Rashodi za obrazovanje	4,9	4,6	4,4	4,4	4,5	4,6
Ostali starosni rashodi						
Rashodi za kamate						
Ukupni prihodi						
od čega: prihod od imovine						
od čega: od doprinosa za mirovine (ili socijalnih doprinosa)	6,0	7,1	7,2	7,1	7,1	7,1
Rezervni fond sredstava za mirovine						0,0
od čega: imovina konsolidiranog javnog mirovinskog fonda (osim državnih obveza)						0,0
Sustavna reforma mirovinskog sustava¹						
Socijalni doprinosi preusmjereni u obavezni privatni stup mirovinskog sustava ²	1,9	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
Rashodi za mirovine plaćeni iz obaveznog privatnog stupa mirovinskog sustava ³	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
Pretpostavke						
Stopa rasta produktivnosti rada	0,7	1,4	2,3	2,2	1,9	1,5
Stopa rasta realnog BDP-a	-8,1	0,7	1,5	1,2	1,0	0,9
Stope participacije muškaraca (između 20 i 64 godine)	77,1	78,2	78,4	78,4	78,1	78,3
Stope participacije žena (između 20 i 64 godine)	66,7	69,4	70,2	70,6	70,5	70,6
Ukupne stope participacije (između 20 i 64 godine)	72,0	73,9	74,5	74,6	74,4	74,6
Stopa nezaposlenosti (između 20 i 64 godine)	9,7	7,7	7,2	6,7	6,7	6,7
Omjer populacije sa 65 i više godina i ukupne populacije	21,3	25,3	27,8	30,3	31,7	32,7

¹ Reforma mirovinskog sustava odnosi se na uvođenje tri stupa koji uključuju obavezni privatni stup.

² Socijalni doprinosi ili drugi prihodi iz obaveznog privatnog stupa, koji pokrivaju obveze koje proizlaze iz reforme sustava.

³ Rashodi za mirovine ili druge socijalne naknade plaćene iz obaveznog privatnog stupa povezane s reformom mirovinskog sustava.

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, HZZO, AWG



Prilog 6. Potencijalne obveze

	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)
Državna jamstva	1,1	1,8	n.a.
<i>Od čega: povezano s financijskim sektorom</i>	n.a.	n.a.	n.a.

Izvor: HNB, MFIN

Prilog 7. Utjecaj Mehanizma za oporavak i otpornost

Prihodi iz bespovratnih RRF sredstava (% BDP-a)							
	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.
RRF BESPOVRATNA SREDSTVA uključena u projekciju prihoda	-	0,4	1,9	2,4	2,3	1,7	1,0
Novčane isplate RRF BESPOVRATNIH SREDSTAVA iz EU	0,0	1,5	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5
Rashodi financirani iz bespovratnih RRF sredstava (% BDP-a)							
	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.
UKUPNI TEKUĆI RASHODI	-	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Bruto investicije u dugotrajnu imovinu P.51g	-	0,2	1,2	1,5	1,5	1,1	0,7
Kapitalni transferi D.9	-	0,1	0,6	0,7	0,6	0,4	0,3
UKUPNI KAPITALNI RASHODI	-	0,4	1,7	2,2	2,1	1,5	1,0
Ostali troškovi financirani iz bespovratnih RRF sredstava (% BDP-a) ¹							
	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.
Smanjenje poreznih prihoda	-	-	-	-	-	-	-
Ostali troškovi koji imaju utjecaj na prihode	-	-	-	-	-	-	-
Financijske transakcije	-	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0

¹ Odnosi se na troškove koji se u nacionalnim računima ne evidentiraju kao rashodi

Izvor: MFIN

