

NOVI DOKUMENT
24.3.2014 14.23

PRIJEDLOG

Na temelju članka 7. Zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (Narodne novine, broj 28/96), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj _____ 2014. godine donijela

ODLUKU

o pokretanju postupka za sklapanje Ugovora o drugom zajmu za razvojnu politiku gospodarskog oporavka između Republike Hrvatske i Međunarodne banke za obnovu i razvoj

I.

Na temelju članka 139. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 85/2010 – pročišćeni tekst i 5/2014 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) pokreće se postupak za sklapanje Ugovora o drugom zajmu za razvojnu politiku gospodarskog oporavka između Republike Hrvatske i Međunarodne banke za obnovu i razvoj (u daljnjem tekstu: Ugovor o zajmu).

II.

Republika Hrvatska primljena je u punopravno članstvo Međunarodne banke za obnovu i razvoj (u daljnjem tekstu: IBRD) 25. veljače 1993. godine. Republika Hrvatska je od tada do danas sklopila s IBRD-om 53 ugovora za 36 dugoročnih javnih zajmova i 17 zajmova uz državno jamstvo, u ukupnom iznosu oko 2,43 milijarde eura.

Prema iznosu odobrenih zajmova i pruženoj tehničkoj pomoći u obliku darovnica, u ukupnom iznosu preko 52,4 milijuna eura, IBRD predstavlja najznačajniji izvor strane financijske potpore koja pridonosi ukupnom razvoju Republike Hrvatske.

III.

Sklapanje Ugovora o zajmu predlaže se radi unapređenja fiskalne održivosti konsolidacijom rashoda i poticanja rasta privatnog sektora.

Ukupna vrijednost predloženog Zajma procijenjena je na 150.000.000 eura.

Program reformi koje se podupiru Drugim zajmom za razvojnu politiku gospodarskog oporavka obuhvaća sljedeće aktivnosti/komponente:

1. Jačanje fiskalne održivosti kroz konsolidaciju rashoda – usredotočit će se na: a) daljnje promicanje fiskalne održivosti i transparentnosti; b) jačanje učinkovitosti javne uprave; c) jačanje fiskalne discipline u zdravstvenom sustavu; d) jačanje učinkovitosti i djelotvornosti socijalnih naknada, usmjeravanje potrošnje na pomno odabrane programe i racionalizaciju mreže socijalne zaštite; e) poboljšanje fiskalne i socijalne održivosti mirovinskog sustava.
2. Stvaranje poticajnog okruženja za rast privatnog sektora – obuhvaća program reformi koje će se usredotočiti na četiri skupine reformi: a) povećanje fleksibilnosti tržišta rada i poticanje na aktivno sudjelovanje na tržištu rada; b) smanjenje administrativnih i regulatornih prepreka za poslovanje; c) smanjenje udjela vlasništva u državnim poduzećima kroz privatizaciju ili likvidaciju poduzeća u državnom vlasništvu; d) osnaživanje okvira za inovacije.

IV.

Prihvaća se nacrt Ugovora o zajmu, nacrt Programskog dokumenta, zajedno s Dodatkom 1. Pismo o razvojnoj politici i Dodatkom 2. Matrica mjera, kao osnova za vođenje pregovora.

Nacrt Ugovora o zajmu iz stavka 1. ove točke, sastavni je dio ove Odluke.

V.

Određuje se izaslanstvo Republike Hrvatske za vođenje pregovora u sljedećem sastavu:

1. pomoćnik ministra financija – voditelj izaslanstva;
2. načelnik Zavoda za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije u Ministarstvu financija, član;
3. načelnica Sektora za izvršavanje državnog proračuna u Ministarstvu financija, član;
4. predstavnik Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, član;
5. predstavnik Ministarstva rada i mirovinskoga sustava, član;
6. predstavnik Ministarstva uprave, član;
7. predstavnik Ministarstva pravosuđa, član;
8. predstavnik Ministarstva socijalne politike i mladih, član;
9. predstavnik Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja, član;
10. predstavnik Ministarstva zdravlja, član;
11. predstavnik Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, član;
12. predstavnik Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, član;
13. predstavnik Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, član;
14. predstavnik Agencije za investicije i konkurentnost, član.

Troškovi za rad izaslanstva obuhvaćaju troškove vođenja pregovora i osigurani su u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2014. godinu.

Ovlašćuje se voditelj izaslanstva da, u ime izaslanstva Republike Hrvatske, potpiše Zapisnik s pregovora i ostalu potrebnu dokumentaciju.

VI.

Ovlašćuje se ministar financija da, u ime Republike Hrvatske, potpiše Ugovor o zajmu.

VII.

Izvršavanje Ugovora o zajmu zahtijeva osiguranje financijskih sredstava u Državnom proračunu Republike Hrvatske za otplatu glavnice zajma koja dospijeva u cijelosti 2029. godine, dok su sredstva za plaćanje kamata i početne naknade osigurana u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2014. godinu i projekcijama za 2015. i 2016. godinu u razdjelu Ministarstva financija.

Povlačenje Zajma predviđeno je u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2014. godinu.

VIII.

Ugovor o zajmu ne zahtijeva donošenje novih ili izmjenu postojećih zakona, ali sukladno članku 18. Zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora podliježe potvrđivanju Hrvatskog sabora.

Klasa:

Urbroj:

Zagreb, _____

PREDSJEDNIK

Zoran Milanović

NACRT
(Podložan promjenama)
Julie Rieger/Aimona Tashieva
Datum 10. siječnja 2014.

ZAJAM BROJ _____ - _____

Ugovor o Zajmu

(Drugi zajam za razvojnu politiku gospodarskog oporavka)

između

REPUBLIKE HRVATSKE

i

**MEĐUNARODNE BANKE ZA OBNOVU
I RAZVOJ**

Datum _____, 2014.

UGOVOR O ZAJMU

Ugovor od _____, 2014. godine, između REPUBLIKE HRVATSKE ("Zajmoprimac") i MEĐUNARODNE BANKE ZA OBNOVU I RAZVOJ ("Banka") u svrhu osiguranja financiranja radi pružanja podrške Programu (koji je definiran u Dodatku ovog Ugovora). Banka je odlučila osigurati ovo financiranje, temeljem, između ostalog: (a) aktivnosti koje je Zajmoprimac već proveo u okviru Programa i koje su opisane u Odjeljku I. Priloga 1 ovom Ugovoru; i (b) održavanja odgovarajućeg okvira makroekonomske politike od strane Zajmoprimca. Zajmoprimac i Banka su se ovim Ugovorom sporazumjele kako slijedi:

ČLANAK I - OPĆI UVJETI, DEFINICIJE

- 1.01. Opći uvjeti (prema definiciji iz Dodatka ovog Ugovora) sastavni su dio ovoga Ugovora.
- 1.02. Ako kontekst ne nalaže drukčije, izrazi napisani velikim početnim slovima koji se upotrebljavaju u ovom Ugovoru imaju značenja koja su im pripisana u Općim uvjetima ili u Dodatku ovog Ugovora.

ČLANAK II - ZAJAM

- 2.01. Banka je suglasna Zajmoprimcu pozajmiti, pod uglavcima i uvjetima koji su utvrđeni u ovom Ugovoru ili na koje se ovaj Ugovor poziva, iznos od stopešeset milijuna eura (EUR 150.000.000) ("Zajam").
- 2.02. Zajmoprimac može povlačiti sredstva Zajma u svrhu podrške Programu u skladu s Odjeljkom II. Priloga 1. ovome Ugovoru.
- 2.03. Početna naknada koju plaća Zajmoprimac iznosi jednu četvrtinu od jedan posto (0,25%). Zajmoprimac će platiti početnu naknadu najkasnije 60 dana nakon datuma stupanja Zajma na snagu.
- 2.04. Za svako kamatno razdoblje Zajmoprimac plaća kamatu po stopi jednakoj referentnoj stopi za valutu Zajma uvećanu za promjenjivu kamatnu maržu; pod uvjetom da, nakon konverzije cijelog iznosa ili bilo kojeg dijela iznosa glavnice Zajma, Zajmoprimac plaća kamatu tijekom razdoblja konverzije na takav iznos koji će se odrediti sukladno relevantnim odredbama iz članka IV. Općih uvjeta. Ne ograničavajući gore navedeno, ako bilo koji povučeni iznos Zajma ostane neotplaćen pri dospijeću i takvo neplaćanje se nastavi u razdoblju od trideset dana, kamata koju plaća Zajmoprimac umjesto toga će biti izračunata kako je utvrđeno u Odjeljku 3.02 (d) Općih uvjeta.
- 2.05. Datumi plaćanja su 15. travnja i 15. studenog svake godine.
- 2.06. Glavnica Zajma otplaćuje se u skladu s planom amortizacije utvrđenim u Prilogu 2. ovome Ugovoru.
- 2.07. (a) Zajmoprimac može u bilo koje vrijeme zatražiti bilo koju od sljedećih promjena uvjeta Zajma kako bi omogućio razborito upravljanje dugom: promjenu osnove za kamatnu stopu koja se primjenjuje na: A) cijeli iznos ili bilo koji dio iznosa

glavnice Zajma, povučenog i neotplaćenog, od promjenjive kamatne stope na nepromjenjivu kamatnu stopu, ili obrnuto, ili (B) cijeli iznos ili bilo koji dio iznosa glavnice Zajma, povučenog i neotplaćenog, od promjenjive kamatne stope temeljene na referentnoj stopi i promjenjive kamatne marže na promjenjivu kamatnu stopu temeljenu na fiksnoj referentnoj stopi i promjenjivu kamatnu maržu, ili obrnuto; ili (C) cijeli iznos ili bilo koji dio iznosa glavnice Zajma, povučenog i neotplaćenog, od promjenjive kamatne stope temeljene na promjenjivoj kamatnoj marži na promjenjivu kamatnu stopu temeljenu na nepromjenjivoj kamatnoj marži.

- (b) Bilo koja promjena koja je zatražena sukladno stavku (a) ovog Odjeljka, a koju je Banka prihvatila smatrat će se “konverzijom”, kako je definirano u Općim uvjetima, i stupa na snagu sukladno odredbama članka IV. Općih uvjeta i Smjernica o konverzijama.

ČLANAK III - PROGRAM

3.01. Zajmoprimac izražava svoju opredijeljenost Programu i njegovoj provedbi. U tu svrhu, a sukladno Odjeljku 5.08 Općih uvjeta:

- (a) Zajmoprimac i Banka će s vremena na vrijeme, na zahtjev bilo koje od stranaka, razmjenjivati mišljenja o okviru makroekonomske politike i napretku postignutom u provedbi Programa;
- (b) prije svake takve razmjene mišljenja, Zajmoprimac će Banci predati izvješće o napretku ostvarenom u provedbi Programa, radi pregleda i davanja komentara, onoliko opsežno koliko to Banka bude razumno tražila; i
- (c) ne ograničavajući odredbe stavaka (a) i (b) ovog Odjeljka, Zajmoprimac će bez odlaganja obavijestiti Banku o bilo kojoj situaciji koja bi u znatnoj mjeri djelovala suprotno ciljevima Programa ili bilo kojoj aktivnosti u okviru Programa, uključujući bilo koju aktivnost navedenu u Odjeljku I. Priloga I ovom Ugovoru.

ČLANAK IV - PRAVNI LIJEKOVI BANKE

4.01. Dodatni događaj za obustavu sastoji se u sljedećem, a to je da je nastala situacija zbog koje nije vjerojatno da će se Program, ili njegov bitni dio, provesti.

ČLANAK V - STUPANJE NA SNAGU, PRESTANAK VAŽENJA

5.01. Dodatni uvjet za stupanje Zajma na snagu sastoji se u sljedećem, a to je da je Banka zadovoljna napretkom koji ostvaruje Zajmoprimac u provedbi Programa te da Zajmoprimac ima primjereni okvir makroekonomske politike.

5.02. Rok stupanja Zajma na snagu je devedeset (90) dana od datuma ovog Ugovora.

ČLANAK VI — PREDSTAVNIK; ADRESE

6.01. Predstavnik Zajmoprimca je ministar financija.

6.02. Adresa Zajmoprimca je:

Ministarstvo financija
Katančičeva 5
1000 Zagreb
Republika Hrvatska

Teleks:

862-21215
862-21833

Telefaks:

(385-1) 4922-598

6.03. Adresa Banke je:

International Bank for Reconstruction and Development
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
United States of America

Kabelogramska adresa:

Teleks:

Telefaks:

INTBAFRAD
Washington, D.C.

248423(MCI) ili
64145(MCI)

1-202-477-6391

USUGLAŠENO u Zagrebu, Republika Hrvatska, na prvi naprijed navedeni datum.

REPUBLIKA HRVATSKA

_____ Ovlašteni predstavnik

Ime: _____

Naslov: _____

MEĐUNARODNA BANKA ZA
OBNOVU I RAZVOJ

_____ Ovlašteni predstavnik

Ime: _____

Naslov: _____

PRILOG 1

Aktivnosti Programa; Dostupnost sredstava zajma

Odjeljak I. Aktivnosti u okviru Programa

Aktivnosti koje je u okviru Programa poduzeo Zajmoprimac uključuju sljedeće:

1. Zajmoprimac je ojačao ulogu i neovisnost svojeg Fiskalnog odbora donošenjem Odluke o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku od strane Sabora dana 23. prosinca 2013. (Narodne novine 156/13).
2. Zajmoprimac je uskladio sustave plaća u državnim agencijama, građanskim i javnim službama donošenjem Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama od 28. veljače 2013. (Narodne novine 25/13).
3. Zajmoprimac je (a) racionalizirao rashode za zdravstvo kroz nacionalnu provedbu e-recepata donošenjem Pravilnika o mjerilima za stavljanje lijekova na osnovnu i dopunsku listu lijekova Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje od 1. srpnja 2013. (Narodne novine 83/13); (b) standardizirao medicinsku tehnologiju i ortopedska pomagala kroz donošenje Pravilnika o izmjenama Pravilnika o mjerilima za stavljanje ortopedskih i drugih pomagala na popis pomagala Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje od 12. travnja 2013. (Narodne novine 43/13); i (c) centralizirao nabavu za bolnice putem Odluka o obveznoj provedbi zajedničke putem javnih ustanova Ministarstva zdravlja od 4. ožujka 2013.
4. Zajmoprimac je: (a) u sustav socijalne skrbi uveo Sustav upravljanja informacijama; i (b) primijenio imovinski cenzus na ciljanje nekoliko programa socijalnih davanja kroz donošenje Zakona o socijalnoj skrbi od 24. prosinca 2013. (Narodne novine 157/13).
5. Zajmoprimac je (a) ukinuo mirovine državnih dužnosnika donošenjem Zakona o izmjenama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru od 26. siječnja 2012. (Narodne novine 12/12); (b) racionalizirao vojne mirovine putem Zakona o izmjenama Zakona o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba od 26. listopada 2012. (Narodne novine 118/12); i (c) uveo deset postotno smanjenje (10%) povlaštenih mirovina donošenjem Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju od 24. prosinca 2013. (Narodne novine 157/13).
6. Zajmoprimac je (a) smanjio administrativne troškove kapitalno financiranih mirovinskih stupova donošenjem Zakona o obveznim mirovinskim fondovima od [datum] (Narodne novine [/]); i (b) povećao dob za odlazak u mirovinu Zakonom o mirovinskom osiguranju od 24. prosinca 2013. (Narodne novine 157/13).
7. Zajmoprimac je povećao fleksibilnost kod kolektivnog pregovaranja te fleksibilnost zapošljavanja donošenjem: (a) Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje od 20. srpnja 2012. (Narodne novine

82/12); (b) Zakona o poticanju zapošljavanja od 23. svibnja 2012. (Narodne novine 57/12); i (c) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu od 18. lipnja 2013. (Narodne novine 73/13).

8. Zajmoprimac je (a) smanjio troškove osnivanja poduzeća donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima od 12. listopada 2012. (Narodne novine 111/12); i (b) uveo jedinstvenu elektronsku dozvolu za gradnju donošenjem Zakona o gradnji i Zakona o prostornom uređenju od 18. prosinca 2013. (Narodne novine 153/13).
9. Zajmoprimac je likvidirao ili prodao dionice i udjele u dvjesto (200) poduzeća u državnom vlasništvu kako bi smanjio uključenost države u privatni sektor.
10. Zajmoprimac je uveo financiranje temeljeno na učinku donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju od 22. srpnja 2012. (Narodne novine 94/13).

Odjeljak II. Dostupnost sredstava zajma

- A. Općenito.** Zajmoprimac može povlačiti sredstva Zajma sukladno odredbama ovog Odjeljka i dodatnim uputama o kojima će Banka obavijestiti Zajmoprimca.
- B. Raspodjela iznosa Zajma.** Zajam se raspoređuje na način da se povlači u jednoj tranši, iz koje Zajmoprimac može povlačiti sredstva zajma. Raspodjela iznosa zajma u tu svrhu prikazana je u tablici u nastavku:

Alokacije	Iznos Zajma Raspoređeno (izraženo u EUR)
Povlačenje u jednoj tranši	150.000.000
UKUPNI IZNOS	<u>150.000.000</u>

- C. Plaćanje početne naknade.** S računa zajma neće se vršiti povlačenja dok Banka ne primi cjelokupni iznos početne naknade.

- D. Uvjeti za povlačenje tranše.**

Nikakva sredstva jedne tranše Zajma neće se povlačiti ukoliko Banka nije zadovoljna: (i) s Programom koji provodi Zajmoprimac; i (ii) s primjerenošću okvira makroekonomske politike Zajmoprimca.

- E. Deponiranje iznosa Zajma.** Osim ukoliko se Banka usuglasi s drugačijim:

1. Iznose povučene s računa zajma Banka će deponirati na račun koji odredi Zajmoprimac i koji je prihvatljiv Banci; i
 2. Zajmoprimac će se pobrinuti da po svakom deponiranju iznosa Zajma na taj račun istovjetan iznos bude računovodstveno proveden u sustavu proračunskog upravljanja Zajmoprimca na način koji je prihvatljiv Banci.
- F. Isključeni izdaci.** Zajmoprimac će se pobrinuti da se sredstva Zajma ne koriste za financiranje isključenih izdataka. Ukoliko Banka u bilo kojem trenutku ustanovi da je neki iznos iz zajma korišten za plaćanje isključenog izdatka, Zajmoprimac će odmah po obavijesti Banke izvršiti povrat Banci tog iznosa koji je jednak iznosu takvog plaćanja. Iznosi vraćeni Banci po takvom zahtjevu bit će poništeni.
- G. Datum zatvaranja.** Datum zatvaranja je 

PRILOG 2

Plan amortizacije

Zajmoprimac će iznos glavnice Zajma otplatiti u cijelosti dana [____, 20__].

DODATAK

Odjeljak I. Definicije

1. "Isključeni izdaci" znače bilo koje izdatke:
 - (a) za robu ili usluge koji se nabavljaju prema ugovoru na temelju kojeg bilo koja domaća ili međunarodna financijska institucija ili agencija, osim Banke ili Udruženja, financira ili se suglasila financirati, odnosno koje Banka ili Udruženje financira ili se suglasilo financirati u okviru nekog drugog zajma, kredita ili darovnice;
 - (b) za robu iz sljedećih skupina ili podskupina Standardne međunarodne trgovinske klasifikacije, Revizija 3 (SMTK, Rev.3), koju su objavili Ujedinjeni narodi u Statističkim dokumentima (Statistical Papers), Serija M, br. 34/Rev. 3 (1986.) (SMTK), ili bilo kojih naknadnih skupina ili podskupina prema budućim revizijama SMTK-a o kojima će Banka obavijestiti Zajmoprimca:

Skupina	Podskupina	Opis stavke
112		Alkoholna pića
121		Duhan, neprerađeni, duhanski otpaci
122		Duhan, prerađeni (bez obzira sadrži li ili ne sadrži nadomjestke duhana)
525		Radioaktivni i s njima povezani materijali
667		Biseri, drago i poludrago kamenje, neobrađeno ili obrađeno
718	718.7	Nuklearni reaktori i njihovi dijelovi; gorivi elementi (patrone) neozračeni, za nuklearne reaktore
728	728.43	Strojevi za preradu duhana
897	897.3	Nakit od zlata, srebra ili platinske skupine metala (osim satova i kutija za satove) te zlatarski ili filigranski proizvodi (uključujući ugrađene dragulje)
971		Zlato, nemonetarno (isključujući zlatnu rudu i koncentrate)

- (c) za robu namijenjenu za vojne ili paravojne svrhe ili za luksuznu potrošnju;

- (d) za ekološki opasnu robu čija je proizvodnja upotreba ili uvoz zabranjen prema zakonima Zajmoprimca ili međunarodnim ugovorima kojih je Zajmoprimac stranka);
 - (e) u vezi s bilo kojim plaćanjem zabranjenim odlukom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda donesenom na temelju Poglavlja VII. Povelje Ujedinjenih naroda; i
 - (f) u odnosu na koje Banka utvrdi da su rezultat koruptivnih ili prijevarnih radnja, namještanja ili prisile od strane predstavnika Zajmoprimca ili drugih korisnika Zajma, a da pritom Zajmoprimac (ili drugi korisnik) nije poduzeo pravovremene i odgovarajuće mjere, zadovoljavajuće za Banku, kako bi se ispravilo nastalo stanje.
- 2. "Fiskalni odbor" znači fiskalni odbor Zajmoprimca koji je osnovan temeljem Vladine Odluke o osnivanju odbora za fiskalnu politiku od 25. ožujka 2011.
 - 3. "Opći uvjeti" znače „Opće uvjete zajmova Međunarodne banke za obnovu i razvoj“ od 12. ožujka 2012. godine, s izmjenama navedenim u Odjeljku II. ovog Dodatka.
 - 4. "Program" znači program aktivnosti, ciljeva i politika usmjerenih na poticanje rasta te ostvarivanje održivog smanjenja siromaštva, a navedenih u pismu od [REDACTED] godine koje je Zajmoprimac uputio Banci te u kojem je Zajmoprimac izjavio svoju opredijeljenost izvršenju Programa te zatražio pomoć Banke u pružanju podrške Programu tijekom njegove provedbe.
 - 5. "Povlačenje u jednoj tranši" znači iznos Zajma raspoređen u kategoriju pod nazivom „Povlačenje u jednoj tranši“ u tablici koja se nalazi u Dijelu B Odjeljka II. Priloga 1 ovom Ugovoru.

Odjeljak II. Izmjene Općih uvjeta

Izmjene Općih uvjeta su sljedeće:

- 1. Zadnja rečenica u stavku (a) odjeljka 2.03. (koja se odnosi na zahtjeve za povlačenje) briše se u cijelosti.
- 2. Odjeljci 2.04 (*Određeni računi*) i 2.05 (*Prihvatljivi izdaci*) brišu se u cijelosti, a preostali odjeljci u Članku II. su prenumerirani na odgovarajući način.
- 3. Odjeljci 5.01 (*Izvršenje projekta općenito*), i 5.09 (*Financijsko upravljanje; Financijska izvješća; Revizije*) brišu se u cijelosti, a preostali odjeljci u Članku V. su prenumerirani na odgovarajući način.
- 4. Stavak (a) u Odjeljku 5.05 (prenumeriran kao takav sukladno gore navedenom stavku 3., a koji se odnosi na *Korištenje roba, radova i usluga*) briše se u cijelosti.

5. Stavak (c) u Odjeljku 5.06 (prenumeriran kao takav sukladno gore navedenom stavku 3.) mijenja se i glasi:

“Odjeljak 5.06. Planovi; dokumenti; evidencija

... (c) Zajmoprimac je dužan čuvati svu evidenciju (ugovore, narudžbe, fakture, račune, priznanice i ostalu dokumentaciju) koja dokazuje izdatke u okviru Zajma do dvije godine od datuma zatvaranja. Zajmoprimac je dužan predstavnicima Banke omogućiti uvid u tu evidenciju.“

6. Stavak (c) u Odjeljku 5.07 (prenumeriran kao takav sukladno gore navedenom stavku 3.) mijenja se i glasi:

Odjeljak 5.07. Praćenje i ocjena Programa

... (c) Zajmoprimac je dužan najkasnije šest mjeseci nakon datuma zatvaranja izraditi i dostaviti Banci izvješće o izvršenju Programa, rezultatima izvršenih obveza stranaka Zajma i Banke u okviru Ugovora, kao i izvršenju svrhe Zajma, onoliko iscrpno i opsežno koliko to Banka bude razumno tražila.

7. Sljedeći izrazi i definicije navedeni u Dodatku izmijenjeni su ili izbrisani na sljedeći način, a sljedeći novi izrazi i definicije dodani su abecednim redom u Dodatku kako slijedi, izrazima prenumeriranim na odgovarajući način:

- (a) Definicija izraza „Prihvatljivi izdaci“ mijenja se i glasi:

“Prihvatljivi izdaci znače bilo koje korištenje Zajma u potporu Programu osim financiranja izdataka koji su isključeni izdaci sukladno Ugovoru o zajmu.”

- (b) Izraz “Financijska izvješća” i njegova definicija navedena u Prilogu u potpunosti se briše.

- (c) Izraz „Projekt“ mijenja se i glasi „Program“, a njegova definicija mijenja se i glasi (a sva pozivanja na „Projekt“ u ovim Općim uvjetima smatrat će se pozivanjem na „Program“):

“Program“ znači program naveden u Ugovoru o zajmu u potporu kojeg se Zajam odobrava.”

DRAFT
(Subject to Change)
Julie Rieger/Aimona Tashieva
Date January 10, 2014

LOAN NUMBER _____

Loan Agreement

(Second Economic Recovery Development Policy Loan)

between

REPUBLIC OF CROATIA

and

**INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION
AND DEVELOPMENT**

Dated _____, 2014

LOAN AGREEMENT

Agreement dated _____, 2014, entered into between REPUBLIC OF CROATIA ("Borrower") and INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT ("Bank") for the purpose of providing financing in support of the Program (as defined in the Appendix to this Agreement). The Bank has decided to provide this financing on the basis, inter alia, of (a) the actions which the Borrower has already taken under the Program and which are described in Section I of Schedule 1 to this Agreement, and (b) the Borrower's maintenance of an adequate macroeconomic policy framework. The Borrower and the Bank therefore hereby agree as follows:

ARTICLE I — GENERAL CONDITIONS; DEFINITIONS

- 1.01. The General Conditions (as defined in the Appendix to this Agreement) constitute an integral part of this Agreement.
- 1.02. Unless the context requires otherwise, the capitalized terms used in this Agreement have the meanings ascribed to them in the General Conditions or in the Appendix to this Agreement.

ARTICLE II — LOAN

- 2.01. The Bank agrees to lend to the Borrower, on the terms and conditions set forth or referred to in this Agreement, the amount of one hundred and fifty million Euro (EUR 150,000,000) ("Loan").
- 2.02. The Borrower may withdraw the proceeds of the Loan in support of the Program in accordance with Section II of Schedule 1 to this Agreement.
- 2.03. The Front-end Fee payable by the Borrower shall be equal to one quarter of one percent (0.25%). The Borrower shall pay the Front-end Fee not later than sixty days after the Effective Date
- 2.04. The interest payable by the Borrower for each Interest Period shall be at a rate equal to the Reference Rate for the Loan Currency plus the Variable Spread. provided, that upon a Conversion of all or any portion of the principal amount of the Loan, the interest payable by the Borrower during the Conversion Period on such amount shall be determined in accordance with the relevant provisions of Article IV of the General Conditions. Notwithstanding the foregoing, if any amount of the Withdrawn Loan Balance remains unpaid when due and such non-payment continues for a period of thirty days, then the interest payable by the Borrower shall instead be calculated as provided in Section 3.02 (e) of the General Conditions.
- 2.05. The Payment Dates are May 15 and November 15 in each year.
- 2.06. The principal amount of the Loan shall be repaid in accordance with the amortization schedule set forth in Schedule 2 to this Agreement.

- 2.07. (a) The Borrower may at any time request any of the following Conversions of the terms of the Loan in order to facilitate prudent debt management: a change of the interest rate basis applicable to: (A) all or any portion of the principal amount of the Loan withdrawn and outstanding from a Variable Rate to a Fixed Rate, or vice versa; or (B) all or any portion of the principal amount of the Loan withdrawn and outstanding from a Variable Rate based on a Reference Rate and the Variable Spread to a Variable Rate based on a Fixed Reference Rate and the Variable Spread, or vice versa; or (C) all of the principal amount of the Loan withdrawn and outstanding from a Variable Rate based on a Variable Spread to a Variable Rate based on a Fixed Spread.
- (b) Any conversion requested pursuant to paragraph (a) of this Section that is accepted by the Bank shall be considered a “Conversion”, as defined in the General Conditions, and shall be effected in accordance with the provisions of Article IV of the General Conditions and of the Conversion Guidelines.

ARTICLE III — PROGRAM

- 3.01. The Borrower declares its commitment to the Program and its implementation. To this end, and further to Section 5.08 of the General Conditions:
- (a) the Borrower and the Bank shall from time to time, at the request of either party, exchange views on the Borrower’s macroeconomic policy framework and the progress achieved in carrying out the Program;
- (b) prior to each such exchange of views, the Borrower shall furnish to the Bank for its review and comment a report on the progress achieved in carrying out the Program, in such detail as the Bank shall reasonably request; and
- (c) without limitation upon the provisions of paragraphs (a) and (b) of this Section, the Borrower shall promptly inform the Bank of any situation that would have the effect of materially reversing the objectives of the Program or any action taken under the Program including any action specified in Section I of Schedule 1 to this Agreement.

ARTICLE IV — REMEDIES OF THE BANK

- 4.01. The Additional Event of Suspension consists of the following, namely that a situation has arisen which shall make it improbable that the Program, or a significant part of it, will be carried out.

ARTICLE V — EFFECTIVENESS; TERMINATION

- 5.01. The Additional Condition of Effectiveness consists of the following, namely that the Bank is satisfied with the progress achieved by the Borrower in carrying out the Program and with the adequacy of the Borrower’s macroeconomic policy framework.
- 5.02. The Effectiveness Deadline is the date ninety (90) days after the date of this Agreement.

ARTICLE VI — REPRESENTATIVE; ADDRESSES

6.01. The Borrower's Representative is its Minister of Finance.

6.02. The Borrower's Address is:

Ministry of Finance
Katančičeva 5
1000Zagreb
Republic of Croatia

Telex:

Facsimile:

862-21215
862-21833

(385-1) 4922-598

6.03. The Bank's Address is:

International Bank for Reconstruction and Development
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
United States of America

Cable address:

Telex:

Facsimile:

INTBAFRAD
Washington, D.C.

248423(MCI) or
64145(MCI)

1-202-477-6391

AGREED at Zagreb, Republic of Croatia, as of the day and year first above written.

REPUBLIC OF CROATIA

By _____ Authorized Representative

Name: _____

Title: _____

INTERNATIONAL BANK FOR
RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

By _____ Authorized Representative

Name: _____

Title: _____

SCHEDULE 1

Program Actions; Availability of Loan Proceeds

Section I. Actions under the Program

The actions taken by the Borrower under the Program include the following:

1. The Borrower has strengthened the role and independence of the Fiscal Board through adoption of the Decision on the Establishment of the Fiscal Policy Committee by the Parliament of December 23, 2013 (Official Gazette 156/13).
2. The Borrower has harmonized wage systems of government agencies, civil and public services through adoption of the Decree on Job Classifications and Coefficients in Public Service of February 28, 2013 (Official Gazette 25/13).
3. The Borrower has (a) rationalized health expenditures through the national implementation of e-prescriptions by adopting the Bylaw on Criteria for Distribution of Pharmaceuticals and Prescription Issuance of July 1, 2013 (Official Gazette 83/13); (b) standardized medical technology and orthopedic devices through enactment of Act on Amendments to the Bylaw on Criteria for Inclusion of Orthopedic and Other Medical Devices on the List of Supplies of the Croatian Health Insurance Fund, of April 12, 2013 (Official Gazette 43/13); and (c) centralized procurement for hospitals through the Ministry of Health's Decisions on the Mandatory Implementation of Central Procurement by Public Institutions of March 4, 2013.
4. The Borrower has: (a) introduced the Management Information System in social welfare; and (b) applied the means-tested targeting to several social benefit programs, through enactment of the Social Welfare Act of December 24, 2013 (Official Gazette 157/13) .
5. The Borrower has (a) abolished government officials' pensions, through the enactment of the Act on Amendment to the Law on Rights and Duties of the Members of the Croatian Parliament of January 26, 2012 (Official Gazette 12/12); (b) rationalized military pensions, through the Act on the Amendment to the Law on the Pension Insurance Rights of Military, Police and Other Authorized Persons of October 26, 2012, (Official Gazette 118/12); and (c) introduced a ten (10) percent cut in privileged pensions, through enactment of the Act on the Amendment to the Law on Reduction of Special Pensions of December 24, 2013, (Official Gazette 157/13).
6. The Borrower has (a) reduced administrative cost in funded pension pillars through enactment of the Act on Obligatory Pension Funds of [date] (Official Gazette [/ /]); and (b) increased the retirement age through enactment of the Law on Obligatory Pension Insurance Act of December 24, 2013 (Official Gazette 157/13).
7. The Borrower has increased flexibility of collective agreement negotiations and hiring flexibility through the enactment of: (a) the Law on Criteria of Participation in tripartite Bodies and Representativeness for Collective Bargaining of July 20, 2012 (Official Gazette 82/12); (b) the Law on Employment Incentives of May 23, 2012 (Official

Gazette 57/12); and (c) the Law on Amendments to the Labor Law of June 18, 2013 (Official Gazette 73/13).

8. The Borrower has (a) reduced business registration costs through enactment of the Law on Amendments to the Company Act of October 12, 2012 (Official Gazette 111/12); and (b) introduced a single electronic permit for construction through enactment of the Law on Construction and Law on Spatial Planning of December 18, 2013 (Official Gazette 153/13).
9. The Borrower has liquidated or sold government shares and stakes in two hundred (200) state-owned companies to reduce state involvement in the enterprise sector.
10. The Borrower has introduced performance-based financing through enactment of the Law on Amendments to the Higher Education and Science Act of July 22, 2012 (Official Gazette 94/13).

Section II. Availability of Loan Proceeds

- A. General.** The Borrower may withdraw the proceeds of the Loan in accordance with the provisions of this Section and such additional instructions as the Bank may specify by notice to the Borrower.
- B. Allocation of Loan Amounts.** The Loan is allocated in a single withdrawal tranche, from which the Borrower may make withdrawals of the Loan proceeds. The allocation of the amounts of the Loan to this end is set out in the table below:

Allocations	Amount of the Loan Allocated (expressed in Euro)
Single Withdrawal Tranche	150,000,000
TOTAL AMOUNT	<u>150,000,000</u>

- C. Payment of Front-end Fee.** No withdrawal shall be made from the Loan Account until the Bank has received payment in full of the Front-end Fee.
- D. Withdrawal Tranche Release Conditions.**
- No withdrawal shall be made of the Single Withdrawal Tranche unless the Bank is satisfied (a) with the Program being carried out by the Borrower, and (b) with the adequacy of the Borrower's macroeconomic policy framework.
- E. Deposits of Loan Amounts.** Except as the Bank may otherwise agree:

1. all withdrawals from the Loan Account shall be deposited by the Bank into an account designated by the Borrower and acceptable to the Bank; and
 2. the Borrower shall ensure that upon each deposit of an amount of the Loan into this account, an equivalent amount is accounted for in the Borrower's budget management system, in a manner acceptable to the Bank.
- F. Excluded Expenditures.** The Borrower undertakes that the proceeds of the Loan shall not be used to finance Excluded Expenditures. If the Bank determines at any time that an amount of the Loan was used to make a payment for an Excluded Expenditure, the Borrower shall, promptly upon notice from the Bank, refund an amount equal to the amount of such payment to the Bank. Amounts refunded to the Bank upon such request shall be cancelled.
- G. Closing Date.** The Closing Date is

SCHEDULE 2

Amortization Schedule

The Borrower shall repay the principal amount of the Loan in full on [____, 20__].

APPENDIX

Section I. Definitions

1. "Excluded Expenditure" means any expenditure:
- (a) for goods or services supplied under a contract which any national or international financing institution or agency other than the Bank or the Association has financed or agreed to finance, or which the Bank or the Association has financed or agreed to finance under another loan, credit, or grant;
 - (b) for goods included in the following groups or sub-groups of the Standard International Trade Classification, Revision 3 (SITC, Rev.3), published by the United Nations in Statistical Papers, Series M, No. 34/Rev.3 (1986) (the SITC), or any successor groups or subgroups under future revisions to the SITC, as designated by the Bank by notice to the Borrower:

Group	Sub-group	Description of Item
112		Alcoholic beverages
121		Tobacco, un-manufactured, tobacco refuse
122		Tobacco, manufactured (whether or not containing tobacco substitutes)
525		Radioactive and associated materials
667		Pearls, precious and semiprecious stones, unworked or worked
718	718.7	Nuclear reactors, and parts thereof; fuel elements (cartridges), non-irradiated, for nuclear reactors
728	728.43	Tobacco processing machinery
897	897.3	Jewelry of gold, silver or platinum group metals (except watches and watch cases) and goldsmiths' or silversmiths' wares (including set gems)
971		Gold, non-monetary (excluding gold ores and concentrates)

- (c) for goods intended for a military or paramilitary purpose or for luxury consumption;

- (d) for environmentally hazardous goods, the manufacture, use or import of which is prohibited under the laws of the Borrower or international agreements to which the Borrower is a party);
 - (e) on account of any payment prohibited by a decision of the United Nations Security Council taken under Chapter VII of the Charter of the United Nations; and
 - (f) with respect to which the Bank determines that corrupt, fraudulent, collusive or coercive practices were engaged in by representatives of the Borrower or other recipient of the Loan proceeds, without the Borrower (or other such recipient) having taken timely and appropriate action satisfactory to the Bank to address such practices when they occur.
2. "Fiscal Board" means the Borrower's fiscal board established through government Decision on the Establishment of the Fiscal Policy Board of March 25, 2011.
 3. "General Conditions" means the "International Bank for Reconstruction and Development General Conditions for Loans", dated March 12, 2012 with the modifications set forth in Section II of this Appendix.
 4. "Program" means the program of actions, objectives and policies designed to promote growth and achieve sustainable reductions in poverty and set forth or referred to in the letter dated [REDACTED] from the Borrower to the Bank declaring the Borrower's commitment to the execution of the Program, and requesting assistance from the Bank in support of the Program during its execution.
 5. "Single Withdrawal Tranche" means the amount of the Loan allocated to the category entitled "Single Withdrawal Tranche" in the table set forth in Part B of Section II of Schedule 1 to this Agreement.

Section II. Modifications to the General Conditions

The modifications to the General Conditions are as follows:

1. The last sentence of paragraph (a) of Section 2.03 (relating to Applications for Withdrawal) is deleted in its entirety.
2. Sections 2.04 (*Designated Accounts*) and 2.05 (*Eligible Expenditures*) are deleted in their entirety, and the remaining Sections in Article II are renumbered accordingly.
3. Sections 5.01 (*Project Execution Generally*), and 5.09 (*Financial Management; Financial Statements; Audits*) are deleted in their entirety, and the remaining Sections in Article V are renumbered accordingly.
4. Paragraph (a) of Section 5.05 (renumbered as such pursuant to paragraph 3 above and relating to *Use of Goods, Works and Services*) is deleted in its entirety.

5. Paragraph (c) of Section 5.06 (renumbered as such pursuant to paragraph 3 above) is modified to read as follows:

“Section 5.06. Plans; Documents; Records

... (c) The Borrower shall retain all records (contracts, orders, invoices, bills, receipts and other documents) evidencing expenditures under the Loan until two years after the Closing Date. The Borrower shall enable the Bank’s representatives to examine such records.”

6. Paragraph (c) of Section 5.07 (renumbered as such pursuant to paragraph 3 above) is modified to read as follows:

Section 5.07. Program Monitoring and Evaluation

... (c) The Borrower shall prepare, or cause to be prepared, and furnish to the Bank not later than six months after the Closing Date, a report of such scope and in such detail as the Bank shall reasonably request, on the execution of the Program, the performance by the Loan Parties and the Bank of their respective obligations under the Legal Agreements and the accomplishment of the purposes of the Loan.

7. The following terms and definitions set forth in the Appendix are modified or deleted as follows, and the following new terms and definitions are added in alphabetical order to the Appendix as follows, with the terms being renumbered accordingly:

- (a) The definition of the term “Eligible Expenditure” is modified to read as follows:

“‘Eligible Expenditure’ means any use to which the Loan is put in support of the Program, other than to finance expenditures excluded pursuant to the Loan Agreement.”

- (b) The term “Financial Statements” and its definition are deleted in their entirety.

- (c) The term “Project” is modified to read “Program” and its definition is modified to read as follows (and all references to “Project” throughout these General Conditions are deemed to be references to “Program”):

“‘Program’ means the program referred to in the Loan Agreement in support of which the Loan is made.”

Dokument
Svjetske banke

Izvješće br. 66405-HR

MEĐUNARODNA BANKA ZA OBNOVU I RAZVOJ
PROGRAMSKI DOKUMENT

O PREDLOŽENOM ZAJMU
U IZNOSU OD 150 MILIJUNA EURA
(PROTUVRIJEDNOST [xxx]US\$)

REPUBLICI HRVATSKOJ

ZA

DRUGI ZAJAM ZA RAZVOJNU POLITIKU GOSPODARSKOG OPORAVKA

[VERZIJA ROC, 5. ožujka 2014.]

Sektor za smanjenje siromaštva i gospodarsko upravljanje
Regija Europe i Središnje Azije

REPUBLIKA HRVATSKA

EKVIVALENTI VALUTA

(tečaj na dan 5. ožujka 2014.)

1,00 EUR: 1,377 USD: 7,647 HRK

MJERNI SUSTAV

METRIČKI SUSTAV

SKRAĆENICE I AKRONIMI

ALMP	Aktivne mjere zapošljavanja	HZZO	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
AUDIO	Agencija za upravljanje državnom imovinom	IBRD	Međunarodna banka za obnovu i razvoj
CEFTA	Srednjoeuropski sporazum o slobodnoj trgovini	ICR	Izvješće o dovršetku provedbe i rezultatima
CNB	Hrvatska narodna banka	IFI	Međunarodna financijska institucija
CPS	Strategija partnerstva s Hrvatskom	INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija
DZS	Državni zavod za statistiku	MMF	Međunarodni monetarni fond
DPL	Zajam za razvojnu politiku	MIS	Informacijski upravljački sustav
EC	Europska komisija	MoF	Ministarstvo financija
PPD	Postupak prekomjernog deficita	MP	Parlamentarni zastupnik
EIA	Ocjena učinka na okoliš	NATO	Organizacija Sjevernoatlantskog ugovora
ERDPL	Zajam za razvojnu politiku gospodarskog oporavka	NPL	Nenaplativi zajmovi
ESA	Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa	OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
EU	Europska unija	PAYG	<i>Pay As You Go</i> (sustav generacijske solidarnosti)
EUROSTAT	Europski statistički ured	ZJN	Zakon o javnoj nabavi
FDI	Izravna strana ulaganja	REGOS	Središnji registar osiguranika
FINA	Financijska agencija	R&D	Istraživanje i razvoj
FMIS	Informacijski sustav za financijsko upravljanje	DUR	Državni ured za reviziju
ZFO	Zakon o financijskoj odgovornosti	SEVESO II	Direktiva Europskog vijeća o najvažnijim rizicima od nezgoda u određenim industrijskim djelatnostima
BDP	Bruto domaći proizvod	SEA	Strateška procjena utjecaja na okoliš
GFS	Statistika državnih financija	SOE	Poduzeća u državnom vlasništvu
HANFA	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga	TA	Tehnička pomoć
APK	Anketa o potrošnji kućanstava	JRR	Jedinstveni račun riznice
HRK	Hrvatska kuna	PDV	Porez na dodanu vrijednost
HRMIS	Sustav upravljanja informacijama o ljudskim resursima		

Dopredsjednica: Laura Tuck

Direktor za Hrvatsku: Mamta Murthi

Rukovoditeljica sektora: Satu Kahkonen

Voditeljica projektnog tima: Sanja Madzarevic-Sujster

REPUBLIKA HRVATSKA
DRUGI ZAJAM ZA RAZVOJNU POLITIKU GOSPODARSKOG OPORAVKA (ERDPL2)
POPIS SADRŽAJA

I. UVOD I OPIS STANJA U ZEMLJI.....	1
II. OKVIR MAKROEKONOMSKE POLITIKE.....	2
2.1. Novija gospodarska kretanja	2
2.2. Makroekonomski izgledi i održivost duga	6
2.3. Odnosi s MMF-om	9
III. VLADIN PROGRAM REFORME	9
IV. PREDLOŽENI PROGRAM.....	10
4.1. Poveznica s Vladinim programom i opis Programa	10
4.2. Prethodne mjere, rezultati i analitičke osnove.....	12
4.2.1. Prethodne mjere i rezultati	12
4.2.2. Analitičke osnove	20
4.3. Poveznica s CPS-om i ostalim programima Banke	21
4.4. Konzultacije i suradnja s razvojnim partnerima.....	22
V. OSTALA PITANJA VEZANA UZ STRUKTURU I OCJENU PROGRAMA.22	22
5.1. Socijalni učinak	22
5.2. Ekološki aspekti	27
5.3. Fiducijarni aspekti, isplata i revizija	27
5.4. Praćenje i ocjenjivanje	29
VI. SAŽETAK RIZIKA.....	29
DODATAK 1: MATRICA POLITIKA I REZULTATA ZA HRVATSKI ERDPL2	31
DODATAK 2: PISMO O RAZVOJNOJ POLITICI	34
DODATAK 3: BILJEŠKA O ODNOSIMA S FONDOM	35

TABLICE

Tablica 1: Ključni makroekonomski pokazatelji	5
Tablica 2: Fiskalna kretanja i izgledi 2010.-2016.	7
Tablica 3: Srednjoročne projekcije zahtjeva za vanjskim financiranjem i izvora vanjskog financiranja8	
Tablica 4: Vanjski dug, 3. kvartal 2013.	8
Tablica 5: Indikativne i prethodne mjere u okviru ERDPL2	10
Tablica 6: Fiskalne uštede koje proizlaze iz mjera koje podupire ERDPL2 na proračun za 2014. godinu(posto BDP-a)	12
Tablica 7. Analitičke osnove Programa DPL.....	21
Tablica 8: Siromaštvo obzirom na potrošnju prema spolu i lokaciji.....	24
Tablica 9: Distribucija povlaštenih mirovina – prije i nakon 10-postotnog smanjenja mirovina većih od 5.000 HRK mjesečno	24
Tablica10: Dohodak od minimalne zajamčene naknade (prije i nakon reforme)	25

PRIKAZI

Prikaz 1: Hrvatska: Krivulja incidencije rasta, 2008.-2011.	2
Prikaz 2. Održivost vanjskog duga.....	9
Prikaz 3. Održivost javnog duga	9
Prikaz 4. Projicirana promjena neto raspoloživog dohotka kućanstava u 2014., realno	26
Prikaz 5. Projicirano siromaštvo prema spolu nositelja kućanstva	26

Drugi hrvatski Zajam za razvojnu politiku gospodarskog oporavka pripremio je tim u sastavu: Sanja Madzarevic-Sujster (voditeljica projektnog tima), Emilia Skrok, Matija Laco, Ivan Kusen (ECSP2), Marcelo Bortman, Emil Tesliuc (ECSH1), Jan Rutkowski, Zoran Anusic, Ivan Drabek (ECSH3), Amitabha Mukherjee (ECSP4), Natasa Vetma (ECSS3), Lamija Marijanovic, Iwona Warzecha (ECSC3), Antonia Viyachka (ECSC2), Dubravka Jerman (ECCHR), Danijel Nestic (konzultant), Paulo Correa (FIEEI). Radu tima su svojim smjernicama pridonijeli i Theo Thomaste Satu Kahkonen (ECSP2).

SAŽETAK ZAJMA I PROGRAMA

REPUBLIKA HRVATSKA DRUGI ZAJAM ZA RAZVOJNU POLITIKU GOSPODARSKOG OPORAVKA

Zajmoprimac	REPUBLIKA HRVATSKA
Provedbena agencija	MINISTARSTVO FINANCIJA
Podaci o financiranju	<i>Iznos:</i> [150 milijuna eura] <i>Uvjeti:</i> [Fleksibilni zajam IBRD-a uz 6-mjesečni EURIBOR za EUR uvećano za fiksnu maržu s jednokratnim modelom otplate s dospeljećem za 15 godina] <i>Početna naknada:</i> [xxx]
Vrsta operacije	Drugi u nizu jednotranšnih Zajmova za razvojnu politiku (DPL)
Stupovi operacije i ciljevi razvoja programa	Svrha ove serije ERDPL-a jest podržati Vladu Republike Hrvatske u ostvarivanju cilja održavanja makroekonomske stabilnosti i podrške gospodarskom oporavku. Podrška tom cilju ostvaruje se kroz mjere koje: (i) jačaju fiskalnu održivost kroz konsolidaciju rashoda; i (ii) jačaju rast privatnog sektora.
Pokazatelji rezultata	1. Primarni rashodi opće države smanjeni s 44,6 posto BDP-a u 2010. na 43,2 posto BDP-a u 2014.; 2. Masa plaća opće države smanjena s 12,1 posto BDP-a u 2010. na 11,8 posto BDP-a u 2014.; 3. Ukupni rashodi za javno zdravstvo smanjeni s 6,6 posto BDP-a u 2010. na 6,5 posto BDP-a u 2014.; 4. Rashodi za socijalna davanja smanjeni s 2,9 posto BDP-a u 2010. na 2,5 posto BDP-a u 2014.; 5. Rashodi za mirovine smanjeni s 10,75 posto BDP-a u 2010. na 10,5 posto BDP-a u 2014.; 6. Stopa participacije radne snage (15-64) na 61 posto do 2014.; 7. Indeks globalne konkurentnosti institucija povećan s 3,6 u 2010.-2011. na 3,7 u 2014.-2015.; 8. Udio privatnog sektora u BDP-u povećan sa 70 posto u 2010. na 72 posto u 2014.; 9. Rashodi za istraživanja i razvoj povećani s 0,73 posto GDP-a u 2010. na 0,85 posto BDP-a 2014.
Ocjena općeg rizika	Značajan
ID broj programa	PE-P127665

**PROGRAMSKI DOKUMENT IBRD-A ZA PREDLOŽENI
DRUGI ZAJAM ZA RAZVOJNU POLITIKU GOSPODARSKOG OPORAVKA
REPUBLICI HRVATSKOJ**

I. UVOD I OPIS STANJA U ZEMLJI

1. **Predloženi drugi Zajam za razvojnu politiku gospodarskog oporavka (ERDPL2) Republici Hrvatskoj u iznosu od 150 milijuna EUR (protuvrijednost od ** milijuna USD) podržava nastojanja Vlade u pogledu održavanja makroekonomske stabilnosti i podupire gospodarski oporavak.** Utjecaj svjetske financijske krize i dugotrajno odgađanje provedbe strukturnih reformi rezultiralo je petogodišnjom recesijom u Hrvatskoj, tijekom koje je došlo do stezanja BDP-a od preko 12 posto. Stopa nezaposlenosti gotovo se udvostručila, a javni dug se povećao za gotovo jednu trećinu i iznosi 64 posto BDP-a. Nadalje, siromaštvo prema potrošnji povećalo se za gotovo pet postotnih bodova te iznosi 18 posto¹, a ujedno profil siromašnih sada uključuje više ekonomski aktivnih, bolje obrazovanih i mladih ljudi nego što je to bio slučaj prije krize. Vladina politika zaštite socijalnih davanja i starosnih mirovina tek je djelomično ublažila utjecaj na četrdeset posto stanovništva s najnižim dohotkom. Uz visoki vanjski i javni dug i značajnu izloženost bilanci tečajnim promjenama, kreditni rejting Hrvatske smanjen je u neinvesticijski razred.
2. **Vlada izabrana u prosincu 2011. godine najavila je opsežan reformski program u razdoblju 2011.-2015. godine u svrhu rješavanja ovih ranjivosti.** Njezin je cilj postupno ostvariti fiskalnu konsolidaciju uz ograničene negativne učinke na rast i siromaštvo. U tom smislu, Ekonomski program za 2013. godinu, koji je podnesen EU-u, razrađuje srednjoročni plan za rješavanje dugotrajnih strukturnih problema, kao što su reforme u mirovinskom sustavu, sustavu socijalne skrbi i zdravstvu, restrukturiranje javne uprave i lokalne samouprave, povećanje fleksibilnosti tržišta rada i poticanje poduzetništva i privatnih ulaganja. Gospodarska situacija zasjenila je pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji (EU) 1. srpnja 2013. godine. Prepoznavši nužnost veće fiskalne konsolidacije, EU je Hrvatsku podvrgla Postupku prekomjernog deficita (PPD) EU-a koji je pokrenut u siječnju 2014. godine, kako bi pomogao u obnavljanju makroekonomske održivosti.
3. **Reformski program čije se podupiranje predlaže u okviru ERDPL2 razrađen je zajedno s Vladom te se nadovezuje na ERDPL1.** Zajam ERDPL1 u iznosu od 150 milijuna EUR isplaćen je u lipnju 2011. godine. Nova je Vlada pristala nastaviti s provedbom serije zajmova ERDPL, potvrđujući svoj cilj podupiranja makroekonomske stabilnosti i oporavka gospodarskog rasta putem primjene mjera kojima se: (i) promiče fiskalna održivost konsolidacijom rashoda; i (ii) potiče rast privatnog sektora. ERDPL2 nalazi se u samoj srži Bančinog angažmana u Hrvatskoj te je u skladu sa Strategijom partnerstva Svjetske banke i Republike Hrvatske (CPS) koja je predstavljena Odboru 27. lipnja 2013. godine. Ujedno je sukladan procesu PPD-a Europske unije.
4. **ERDPL2 podupire nekoliko dugo očekivanih fiskalnih reformi i reformi u području konkurentnosti u svrhu rješavanja problematike makroekonomske stabilnosti i oporavka.** Mjere fiskalne konsolidacije u području javne uprave, sektora socijalne skrbi i zdravstva će u 2014. godini pridonijeti smanjenju deficita, a time i usporavanju rasta duga, u iznosu od oko 0,37 posto BDP-a. Nadalje, putem reformi tržišta rada i poslovne klime, ali i inovacija i privatizacije, predloženi program ima za cilj podržati ulaganja i rast. Putem reforme sustava socijalne skrbi i mirovinske reforme, ERDPL2 podupire bolje usmjeravanje i

¹ Na temelju Ankete potrošnje kućanstava i primjenom apsolutne linije siromaštva postavljene na 60 posto ekvivalenta medijana potrošnje.

pokrivenost socijalnih davanja, ali i snažnije stope zamjene mirovina uslijed dužeg razdoblja sudjelovanja na tržištu rada. Veća fleksibilnost zapošljavanja i bolja poslovna klima potpora je ulaganjima i otvaranju radnih mjesta za zajednički prosperitet.

5. **ERDPL2 odražava izvučene pouke, rezultate i preporuke iz niza nedavnih i tekućih kreditnih aktivnosti, kao i analitičkih i savjetodavnih usluga.** Program je izrađen u koordinaciji s drugim razvojnim partnerima, osobito s Europskom komisijom (EK), kako bi se osigurala dosljednost u odnosu za zahtjeve EU-a, te s Međunarodnim monetarnim fondom (MMF).

II. OKVIR MAKROEKONOMSKE POLITIKE

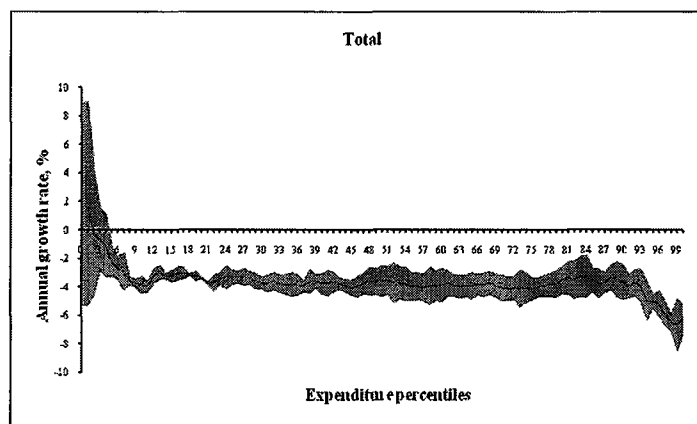
2.1. NOVIJA GOSPODARSKA KRETANJA

6. **Hrvatska je od 2009. godine u recesiji koja je smanjila BDP za više od 12 posto.** Stopa smanjenja BDP-a usporena je tijekom 2013. godine na oko 1 posto, od čega otprilike 0,3 postotna boda otpadaju na gubitak povoljnog izvoznog tretmana u regiju CEFTA-e nakon što je Hrvatska u srpnju 2013. godine postala članica EU-a. Nastavljen je pad u sektoru graditeljstva, premda je taj pad sporiji nego što je bio u prethodnim godinama, dok su se maloprodaja i industrijska proizvodnja počele oporavljati. Unatoč nepovoljnim pokazateljima na tržištu rada i smanjenju realnih plaća, došlo je do rasta privatne potrošnje, dok je godišnja stopa inflacije usporena na 2,2 posto u 2013. godini (Tablica 1).

7. **Dugotrajna kriza dovela je do defanzivnog restrukturiranja korporativnog sektora, što je pogoršalo pokazatelje na tržištu rada.** Premda su prvotni negativni učinci smanjenja BDP-a na zaposlenost bili skromni, tempo zatvaranja radnih mjesta ubrzao se u zadnje dvije godine. Ukupna evidentirana zaposlenost u tom razdoblju smanjena je za 13 posto uglavnom u sektoru graditeljstva i prerađivačkoj industriji. Anketna nezaposlenost iznosi 17 posto te je najviša među državama članicama EU-a.

8. **Siromaštvo se značajno povećalo.** Pojavnost siromaštva povećala se s 13,3 posto u 2008. na 18. posto u 2012. godini, a tempo povećanja intenziviran je nakon 2010. godine. Međutim, Vladina nastojanja da zaštiti socijalna davanja i starosne mirovine tijekom razdoblja krize djelomično su ublažila utjecaj na zajednički prosperitet. Krivulja incidencije rasta potrošnje (Prikaz 1) pokazuje da je, unatoč tome što se opća potrošnja značajno smanjila u razdoblju od 2008. do 2011. godine (za 4,6 posto), distribucija je pogodovala kućanstvima s niskom razinom potrošnje, odnosno 40 posto kućanstava s najnižim dohotkom, čija se prosječna potrošnja smanjila za 3,5 posto.

Prikaz 1: Hrvatska: Krivulja incidencije rasta, 2008.-2011. (realni rast sveden na godišnju vrijednost)



Napomena: Prosječna stopa rasta prosječne potrošnje po stanovniku.

Izvori: APK za 2008. i 2011. godinu.

9. **Vanjske su neravnoteže smanjene, premda i dalje postoje ranjivosti.** Saldo tekućeg računa je bio pozitivan tijekom 2012. godine i do rujna 2013. godine dostigao 1,1 posto BDP-a, temeljem salda usluga, i istovremenim padom uvoza. Međutim, ukupna

realizacija izvoza roba i dalje je razočaravajuća, a kako se nastavlja restrukturiranje ključnih gospodarskih grana – brodogradnje i petrokemijske industrije – izvoz brodova, koksa i rafiniranih naftnih derivata smanjio se u 2013. godini. Vanjski dug, koji je u razdoblju prije krize iznosio oko 86 posto BDP-a, povećao se na više od 105 posto koncem 2010. godine, te se zadržao na povišenoj razini od 103 posto BDP-a u 2013. godini, uglavnom zbog povećanja javnog vanjskog duga. Udio kratkoročnog duga u ukupnoj strukturi duga smanjio se na 11 posto 2013. godine, a razina međunarodnih pričuva i dalje je dostatna te pokriva 7,6 mjeseci uvoza.

10. **Unatoč kontracikličnoj monetarnoj politici, rast kredita i dalje je slab.** Kako bi potaknula banke na kreditiranje privatnog sektora i stimulirala domaću gospodarsku aktivnost, Hrvatska narodna banka (HNB) je smanjila obveznu pričuvu s 15 na 13,5 posto u lipnju 2012. te na 12 posto u prosincu 2013. godine, čime je otpušteno oko 8 milijardi HRK u bankarski sektor. Međutim, rast kredita privatnom sektoru i dalje je nastavio padati zbog niskog povjerenja poslovnog sektora i sektora potrošača. Krediti korporativnom sektoru blago su povećani 2013. godine, dok se kreditiranje kućanstava smanjilo, čime se nastavio umjereni trend razduživanja.

11. **Razduživanje banaka eurozone odvijalo se postepeno, a smanjenje priljeva inozemnog financiranja kompenzirano je povećanjem domaćih depozita.** Oslanjanje na inozemno financiranje smanjilo se, te je do rujna 2013. godine iznosilo 21 posto ukupnih obveza. Depoziti su porasli za gotovo 6 posto, a odnos kredita i depozita stabilizirao se na razini od 130 posto. Visoka razina euroiziranosti depozita i zajmova (oko tri četvrtine ukupnog iznosa) glavna je odrednica tečajne politike. Tečaj je zadržao stabilnost i nominalno deprecirao za 0,75 posto od 2012. godine. Prema MMF-u, realni efektivni tečaj u Hrvatskoj uglavnom je adekvatan obzirom na temeljne postavke gospodarstva.

12. **Rizici za bankarski sektor su povećani.** Profitabilnost je pala, pri čemu je u lipnju 2013. godine prosječna stopa povrata na imovinu iznosila oko 0,6 posto, odnosno povrata na prihode 3,5 posto, što odražava pad kreditne aktivnosti i povećanje rezervacija uslijed pogoršanja kvalitete kredita. Ukupni nenaplativi krediti povećali su se u rujnu 2013. godine na 15,3 posto, a nenaplativi krediti korporativnog sektora (poglavito graditeljstvo, prerađivačka industrija i trgovina) porasli su na 27 posto uslijed smanjenih mogućnosti za refinanciranje i reprogramiranje kredita. Nenaplativi krediti kućanstava iznose 11 posto. Međutim, prema nedavnom Izvješću o financijskoj stabilnosti, čak i u negativnim scenarijima, udio imovine izložene riziku je mali, likvidnost je dostatna, a sistemski rizici ograničeni. Stopa rezervacija za kreditne gubitke iznosi 43 posto, a banke su i dalje dobro kapitalizirane s prosječnom stopom adekvatnosti kapitala od gotovo 21 posto u rujnu 2013. godine.

13. **Fiskalna politika je ostala ekspanzivna.** Nakon fiskalne konsolidacije iz 2012. godine, kojom je deficit opće države sveden na 5 posto BDP-a, fiskalni deficit se ponovno povećao na oko 5,8 posto BDP-a u 2013. godini.² Vlada je na rashodovnoj strani smanjila plaće u javnom sektoru za 3 posto, ukinula dodatke u državnoj upravi i povlaštene mirovine za državne dužnosnike, te je smanjila javna ulaganja. Na prihodovnoj strani povećala je stopu PDV-a na 25 posto, ukinula nultu stopu te uvela 5-postotnu stopu PDV-a na osnovne

²Revidirani podaci koje je potvrdio Eurostat pokazuju da je deficit opće države iznosio 6,4 posto 2010., 7,8 posto 2011. i 5,0 posto BDP-a 2012. godine. Ovi su deficiti između 1,5 i 3,3 postotna boda veći nego oni koji su prijavljeni u skladu s nacionalnom metodologijom. Razlike nastaju zbog uključivanja izvanproračunskih korisnika, otpлата s naslova jamstava, preuzimanja duga i otplate duga umirovljenicima. Podaci za 2013. također će biti podvrgnuti verifikaciji EUROSTAT-a.

prehrambene proizvode, lijekove i knjige. Nadalje, nastavila je provoditi reformu porezne uprave s ciljem poboljšanja poreznog nadzora i povećanja naplate dugovanja. Međutim, te aktivnosti nisu bile dostatne za smanjenje deficita tijekom 2013. godine, obzirom na povećanje potrošnje u zdravstvenom sektoru u svrhu pokrivanja neplaćenih obveza (0,9 posto BDP-a) te prvu uplatu u proračun EU-a u svojstvu države članice (0,6 posto BDP-a).

14. Javni dug udvostručio se od 2008. godine, a otplata kamata značajno porasla. Procjenjuje se porast izravnog javnog duga na više od 64 posto BDP-a u 2013. godini, od čega se oko 3 posto BDP-a odnosi na preuzimanje obveza brodogradilišta. Nadalje, Vlada je dala jamstva u iznosu od 17 posto BDP-a, od čega se polovica odnosi na državnu razvojnu banku. Na otplate kamata na dug sada se troši 3 posto BDP-a, a efektivna kamatna stopa na javni dug iznosi 4,8 posto.

Tablica 1: Ključni makroekonomski pokazatelji
(postotna promjena osim ako se ne ističe drugačije)

	2010	2011	2012	2013 (p)	2014 (pr)	2015 (pr)	2016 (pr)
Realno gospodarstvo	Godišnja postotna promjena, ako se ne ističe drugačije						
BDP (nominalno, u milijardama HRK)	323,8	328,7	328,6	328,5	333,5	345,7	360,0
BDP realno (posto)	-2,3	-0,2	-1,9	-1,0	0,2	2,2	2,5
BDP po stanovniku (USD metoda Atlas)	13950	14270	13840	13780	13770	14420	15050
Doprinos rastu:							
Potrošnja	-1,1	0,1	-1,9	-0,4	-0,9	1,5	2,1
Investicije	-4,2	-0,1	-1,5	-0,7	0,8	1,2	0,9
Neto izvoz	3,1	-0,2	1,5	0,1	0,2	-0,5	-0,5
Uvoz	-2,8	2,1	-2,5	-0,4	1,3	2,5	3,0
Izvoz	4,8	1,7	0,9	-0,1	1,9	1,5	2,0
Stopa nezaposlenosti (definicija ILO-a)	11,8	13,5	15,8	17,0	16,7	15,9	14,0
Inflacija (prosječno)	1,1	2,3	3,4	2,2	2,6	2,1	2,0
Fiskalni računi	Posto BDP-a, ako se ne ističe drugačije						
Rashodi	46,9	48,1	45,7	46,5	46,8	46,3	45,9
Prihodi	40,5	40,2	40,8	40,6	42,3	42,7	43,1
Saldo opće države	-6,4	-7,9	-5,0	-5,8	-4,5	-3,6	-2,7
Dug opće države	44,9	51,9	55,8	64,5	68,0	69,0	68,8
Odabrani monetarni računi	Godišnja postotna promjena, ako se ne ističe drugačije						
Primarni novac	11,4	-0,1	31,7	9,4	5,6	4,7	3,3
Krediti nedržavnom sektoru (eop)	256,0	14,8	49,7	2,0	2,0	2,0	2,0
Kamate (ključna stopa politike, eop)	9,0	6,25	6,25	6,25	..	..	..
Bilanca plaćanja	Posto BDP-a, ako se ne ističe drugačije						
Saldo tekućeg računa	-1,2	-0,9	0,0	1,1	0,6	0,2	0,0
Uvoz GNFS	39,8	42,3	42,8	42,8	43,6	44,4	45,3
Izvoz GNFS	3,9	42,4	43,8	43,7	44,0	43,9	44,0
Izravna strana ulaganja	1,1	2,4	2,5	1,8	3,5	3,8	4,5
Bruto pričuve (u EUR, eop)	10660	11195	11236	11503	11625	11725	11805
U mjesecima GNFS uvoza	7,2	7,2	7,2	7,4	7,2	6,9	6,6
Kao % kratkoročnog duga	172,8	164,7	227,2	258,8	239,9	207,7	183,2
Vanjski dug (u EUR)	105,0	104,2	103,0	102,7	102,0	101,4	99,9
Uvjeti trgovanja (indeks 1997=100)	102,0	102,1	102,2	102,5	102,8	103,2	103,8
Tečaj (prosječni)	7,3	7,4	7,5	7,6	7,6	7,6	7,6

Napomene: Podaci za 2013. godinu su preliminarni. Kod fiskalnih računa od 2013. radi se o procjenama izrađenim pomoću metodologije ESA95 koje se temelje na srednjoročnom fiskalnom okviru te koje podliježu verifikaciji EUROSTAT-a.

Izvor: DZS, HNB, MFIN, procjene zaposlenika SB-a

2.2. MAKROEKONOMSKI IZGLEDI I ODRŽIVOST DUGA

15. Prema Vladinom srednjoročnom makroekonomskom okviru se u 2014. očekuje stagnacija gospodarstva od 0,2 posto, a srednjoročno se očekuje rast za oko 2 posto. Pokretač toga bit će veća ulaganja financirana iz strukturnih fondova EU-a³ te ulaganja privatnog sektora⁴ obuhvaćena programom poreznih olakšica u okviru poticanja investicija. Uz to se očekuje ubrzana privatizacija te izravna strana ulaganja u sektore energije, turizma, poljoprivrede i financijskih usluga. Također je projiciran oporavak privatne potrošnje nakon što se 2015. s ponovnim osnaživanjem rasta počne smanjivati i nezaposlenost (Tablica 1).

16. Prema projekcijama će vanjske neravnoteže ostati umjerene kako se polako bude zatvarao jaz između stvarnog i potencijalnog BDP-a (*output gap*).⁵ Suficit tekućeg računa će prema projekcijama ostati pozitivan, ali će se smanjivati uslijed oporavka domaće potražnje i dotoka kapitala koji će umanjiti efekte umjerenog rasta izvoza. Očekuje se oporavak izravnih stranih ulaganja slijedom ponovnog oživljavanja procesa privatizacije (u financijskim uslugama, turizmu, poljoprivredi i energetici) te povećana potražnja privatnog sektora. Iako će izravna strana ulaganja ostati na polovini razine prije krize, projekcije kažu da će neto izravna strana ulaganja premašiti deficit tekućeg računa te tako smanjiti pritiske na financiranje.

17. Vladin srednjoročni fiskalni okvir predviđa postupnu fiskalnu konsolidaciju kako bi se zaštitio rast. Proračun za 2014., revidiran zahvaljujući pokretanju PPD-a⁶ u siječnju 2014. (Okvir 1) ima za cilj ostvariti fiskalni deficit opće države od 4,5 posto BDP-a (nacionalna metodologija), što uključuje 1,1 posto BDP-a koji se uplaćuje u proračun EU-a (povećanje u odnosu na 0,6 posto iz 2013.) te dodatnih 0,5 posto BDP-a za pokrivanje povećanih otplata kamata. Do 2016. se planira da će primarni rashodi biti smanjeni za 1 postotni bod BDP-a, dok glavnina konsolidacije treba proizići iz korekcija prihodovne strane.

18. Mjere fiskalne konsolidacije koje podupiru proces srednjoročne konsolidacije uključuju sljedeće (Tablica 2):

- i. Povećanje prihoda kroz jednokratne (povlačenje dobiti poduzeća u državnom vlasništvu te prijenos mirovina iz drugog u prvi mirovinski stup za osiguranike s beneficiranim radnim stažom) i stalne mjere (uvođenje oporezivanja dobitaka igara na sreću, koncesijske naknade, povećanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13 na 15 posto i – od 2015. – uvođenje poreza na kapitalnu dobit, nekretnine i kamate na štednju);
- ii. Smanjenje mase plaća u javnom sektoru za 0,7 postotna boda BDP-a kroz ukidanje dodataka na plaće (jubilarne nagrade) i racionalizaciju broja službenika;
- iii. Daljnje smanjenje materijalnih rashoda za oko 0,4 posto BDP-a, posebno za tekuće i investicijsko održavanje, kroz uvođenje centralizirane javne nabave i reformu politike u odnosu na farmaceutske proizvode;
- iv. Smanjenje potpora za 0,3 posto BDP-a, primarno za poljoprivredu i željeznice; i

³ Hrvatska će ostvariti 8 milijardi EUR za razdoblje 2014.-20. iz europskih strukturnih i investicijskih fondova te dodatnih 3,3 milijarde EUR iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj, što je otprilike 3,5 posto BDP-a godišnje.

⁴ Hrvatski investicijski program navodi trenutačne podnositelje prijave za poreznim poticajima i poticajima za zapošljavanje određenim Zakonom o poticanju investicija (www.vlada.hr, prosinac 2013.).

⁵ Potencijalni rast BDP-a je procijenjen na 2 posto.

⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm

- v. Smanjenje transfera za 0,8 postotna boda BDP-a kroz reforme mirovina (povlaštenih i invalidskih), zdravstva (racionalizacija mreže bolnica i kontrola bolovanja) te socijalne skrbi (daljnja konsolidacija programa i širenje imovinskog cenzusa radi ciljanja potpora).

Okvir 1: Postupak prekomjernog deficita za Hrvatsku

PPD za Hrvatsku izlaže trogodišnji program fiskalne konsolidacije koji će do 2016. godine smanjiti fiskalni deficit na razinu kriterija iz Maastrichta. Vjerodostojan i održiv put prilagodbe zahtijevat će od Hrvatske da ostvari cilj ukupnog deficita opće države od 4,6 posto BDP-a u 2014., 3,5 posto BDP-a u 2015. i 2,7 posto BDP-a u 2016. To je u skladu s godišnjim poboljšanjem strukturnog salda od 0,5 posto BDP-a u 2014., 0,9 posto BDP-a u 2015. i 0,7 posto BDP-a u 2016.

Tablica 2: Fiskalna kretanja i izgledi 2010.-2016.
(postotak BDP-a, ako nije drugačije naznačeno, ESA95, opća država)

	2010.	2011.	2012.	2013. prelim	2014. plan	2015. plan	2016. plan
Ukupni prihodi	40,5	40,2	40,8	40,6	42,3	42,7	43,1
Izravni porezi	18,4	18,0	17,9	17,9	18,5	18,5	18,7
Neizravni porezi	17,9	17,5	18,1	17,9	18,1	18,1	18,4
Neporezni prihodi	4,1	4,4	3,9	3,9	4,7	5,3	5,1
Kapitalni prihodi	0,1	0,4	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
Rashodi i neto zaduživanje	46,9	48,1	45,7	46,5	46,8	46,3	45,9
Potrošnja	7,9	8,0	8,0	8,3	8,2	7,9	7,9
Masa plaća	12,1	12,3	12,2	12,1	11,8	11,6	11,4
Kamate	2,2	2,6	3,0	3,0	3,5	3,5	3,4
Tekući transferi	16,8	16,8	17,2	17,3	17,1	16,8	16,6
Potpore	2,4	3,0	2,1	2,1	2,1	1,9	1,8
Kapitalni rashodi	5,4	5,4	3,3	3,6	4,0	4,6	4,8
Ukupni saldo	-6,4	-7,9	-5,0	-5,8	-4,5	-3,6	-2,7
Primarni saldo	-4,2	-5,3	-2,0	-2,8	-1,0	-0,1	0,7
Vanjsko financiranje	1,3	2,6	2,5	2,1	1,1	0,6	0,4
Domaće financiranje	5,0	5,3	2,5	3,7	3,5	3,0	2,3
od toga privatizacija	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
od toga rješavanje duga bolnica				0,9	1,0		
od toga gubitak jednomjesečnog PDV-a				0,4			
od toga plaćanja u proračun EU-a				0,6	1,1	1,1	1,0
od toga povlačenja iz EU fondova		0,3	0,3	0,6	1,3	1,4	1,4

Napomene: Podaci za 2013. su preliminarni te podliježu verifikaciji EUROSTAT-a. Podaci za 2014.-2016. pokazuju srednjoročni okvir rashoda (MTEF) sadašnje vlasti temeljeno na nacionalnoj metodologiji.

Izvor: MFIN, EUROSTAT, procjene Svjetske banke

19. **Potrebe za bruto financiranjem će se stabilizirati, ali na povišenoj razini do 2016.** (Tablica 3). Potrebe za bruto financiranjem i dalje će iznositi prosječno 24,4 posto BDP-a godišnje tijekom razdoblja 2014.-2016., što je još uvijek niže od preko 28 posto BDP-a iz 2010. Predviđa se da će oko 30 financiranja biti osigurano iz izravnih stranih ulaganja (turizam, energija i *green-field* ulaganja) te iz portfelj ulaganja. Kratkoročno je korporativni sektor suočen s povećanim potrebama za financiranjem. Međutim, razduživanje koje je u tijeku te obnovljena nastojanja oko fiskalne konsolidacije trebala bi smanjiti potrebe za vanjskim financiranjem nakon 2016. Velik ukupni vanjski dug korporativnog i bankovnog sektora (više od tri četvrtine ukupnog duga), što odgovara 12 posto BDP-a, s dospijecom u kratkoročnom razdoblju, i dalje predstavlja značajnu vanjsku ranjivost.

**Tablica 3: Srednjoročne projekcije zahtjeva za vanjskim financiranjem i izvora vanjskog financiranja
(milijuna EUR)**

	2010.	2011.	2012.	2013. (p)	2014. (pr)	2015. (pr)	2016. (pr)
Zahtjevi za financiranjem i izvori financiranja platne bilance	(milijuna EUR)						
Zahtjevi za financiranjem	12534,3	11326,7	10117,2	9147,8	10269,5	11212,9	12166,3
Deficit tekućeg računa	523,3	392,1	12,9	-476,7	-276,0	-102,1	-5,5
Amortizacija kratkoročnog duga	6167,7	6795,7	4945,0	4445,0	4845,0	5645,0	6445,0
Amortizacija srednjoročnog i dugoročnog duga (isključujući MMF)	5843,2	4138,9	5159,2	5179,5	5700,5	5670,0	5726,7
Izvori financiranja	12534,3	11326,7	10117,2	9147,8	10269,5	11212,9	12166,3
Izravna strana ulaganja i portfelj ulaganja (neto)	910,4	1633,9	2831,7	1881,8	3040,9	3168,9	3600,1
Bespovratna sredstva za kapitalna ulaganja	62,4	24,7	35,5	30,4	37,2	37,2	37,2
Sredstva iz kratkoročnih zaduživanja	6094,0	6404,5	4003,9	3268,2	2832,8	3942,6	4430,0
Sredstva iz srednj. i dugoročnih zaduživanja (bez MMF-a)	5551,2	3664,3	3291,9	4234,1	4480,8	4164,1	4178,9
Promjene pričuva	-83,8	-400,6	-45,8	-266,7	-122,2	-100,0	-80,0
Kredit MMF-a (neto)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Izvor: Procjene osoblja Svjetske banke

20. Vanjski dug se smanjuje, ali i dalje je osjetljiv na promjene makroekonomskih pretpostavki.

Prema projekcijama će se vanjski dug smanjivati s oko 103 posto BDP-a u 2013. (Tablica 4) na manje od 99 posto u 2017. Pod pretpostavkom umjerenih izvoznih rezultata, omjer duga prema izvozu smanjit će se na manje od 210 posto, čime se ukazuje na potrebu da se nastavi sa strukturnim reformama te ponovno pokrene rast u srednjoročnom razdoblju. Analiza osjetljivosti ukazuje na to da bi jednokratna realna devalvacija tečaja za 30 posto rezultirala omjerom vanjskog duga prema BDP-u od 153 posto u 2014. (manja devalvacija od 10 posto dovela bi do povećanja vanjskog duga na 116 posto BDP-a). Kombinirani šok povećanja implicitne kamatne stope za 12 posto, stagnacije rasta u 2014. i sporijeg rasta od 1,6 posto u razdoblju 2015.-17. te rastući deficit tekućeg računa platne bilance povećali bi vanjski dug na 108 posto BDP-a do 2017. (Prikaz 2).

Tablica 4: Vanjski dug, 3. kvartal 2013.

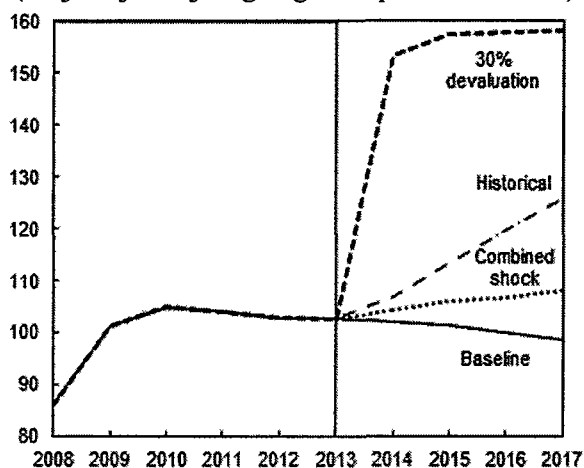
	(mil. EUR)	Udio u ukupn. dugu, %	% BDP-a
Monetarna vlast	73,6	0,2	0,2
Opća država	9208,1	20,4	21,2
Banke	8934,9	19,8	20,6
Ostali sektori	26930,4	59,7	62,1
od čega korporativno zaduživanje	780,7	17,3	18,0
Ukupni vanjski dug	45147,0	100,0	104,1
dugoročni	40187,8	89,0	92,6
kratkoročni	4959,2	11,0	11,4

Izvor: Hrvatska narodna banka, procjene osoblja Svjetske banke

21. Vladin srednjoročni fiskalni okvir sugerira povećanje javnog duga na 69 posto BDP-a do 2015., nakon čega slijedi pad. Analiza osjetljivosti pokazuje da je Hrvatska vrlo ranjiva na šokove (Prikaz 3). Šok rasta povećao bi javni dug na 83 posto BDP-a do 2017., dok bi jednokratna realna devalvacija tečaja za 30 posto rezultirala povećanjem na 79 posto u 2014.

22. Prethodno opisana srednjoročna perspektiva izložena je značajnim negativnim rizicima. Vladina projekcija rasta, posebno za 2014. od 0,2 posto je viša od negativnih 0,5-1 posto koje projicira MMF. Vlasti smatraju da je inicijalni rast ostvariv temeljem značajnog oporavka privatnih ulaganja i programa fiskalne konsolidacije koji se uglavnom temelji na prihodima. Iako će se tijela vlasti zadržati na konzervativnim procjenama prihoda, sredinom godine će revidirati projekcije rasta na temelju novih informacija i dijaloga s Europskom komisijom.

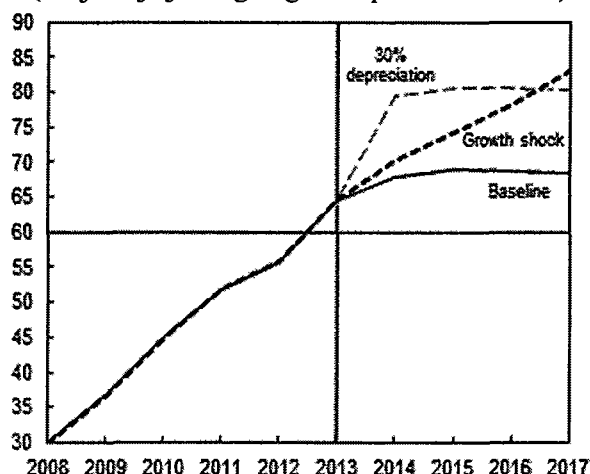
Prikaz 2. Održivost vanjskog duga
(Projekcije vanjskog duga kao postotak BDP-a)



Izvor: MFIN, HNB, izračuni osoblja Svjetske banke.

Napomene: Osjenčano područje odražava povijesne vrijednosti. Jednokratna realna devalvacija od 30 posto u 2014.; Kombinirani šok primjenjuje trajni šok $\frac{1}{4}$ standardne devijacije na realnu kamatnu stopu, stopu rasta te isključuje plaćanje kamata iz salda tekućeg računa; Povijesni scenarij primjenjuje stopu konstantnog rasta od 0,8%, kamatnu stopu od 6,7%, nekreditne prihode od 2,8% te deficit tekućeg računa bez kamata od 1,5% u razdoblju 2014.-17.

Prikaz 3. Održivost javnog duga
(Projekcije javnog duga kao postotak BDP-a)



Izvor: Procjene osoblja Svjetske banke.

Napomene: Osjenčano područje odražava povijesne vrijednosti. Osnovni scenarij odražava trenutačni fiskalni i makroekonomski scenarij Vlade. Jednokratna realna devalvacija od 30 posto u 2014.; Scenarij šoka rasta koji implicira kontrakciju od 1,8% u 2014. i prosječni rast od 0,6% u 2015.-17. (temeljna vrijednost minus pola standardne devijacije u godinama obuhvaćenim projekcijom).

23. Okvir makroekonomske politike se smatra odgovarajućim obzirom na nastojanja oko fiskalne konsolidacije podržana PPD-om. Osoblje smatra da je fiskalna putanja kakvu predlaže EK u okviru PPD-a te koja se provodi u okviru revizije proračuna za 2014. vrlo izazovna, ali je općenito primjerena za osiguranje stabilnog napretka na pozicijama hrvatskog fiskalnog i javnog duga.

2.3. ODNOSI S MMF-OM

24. MMF i Banka blisko surađuju u pružanju podrške Vladi u fiskalnoj konsolidaciji temeljnoj na smanjenju potrošnje, jačanju porezne uprave te jačanju konkurentnosti. Kroz svoje nadzorne misije i tehničku pomoć o monetarnoj i tečajnoj politici, poreznoj politici, stabilnosti financijskog sektora i vanjskog sektora, MMF pruža analitičke usluge i daje savjete o politikama. Posjet misije temeljem članka IV. održan je u veljači 2014.

III. VLADIN PROGRAM REFORME

25. Jačanje javnih financija te podrška oporavku predstavljaju ključne prioritete Vladinog programa reformi. Nakon parlamentarnih izbora u 2011. Vlada je predstavila Program za 2012.-2015. kojim je potvrdila kako se gospodarski oporavak neće dogoditi ako ne bude popraćen strukturnim reformama usmjerenim ka jačanju konkurentnosti te osiguranju makroekonomske stabilnosti. Vlada je također javno naglasila da se obnovljeni rast neće postići bez obnove povjerenja privatnog sektora i bez privatnih ulaganja, a i jedno i drugo je tijekom krize prilično poljuljano. Iako je Vladin program zadobio široku podršku političkih i socijalnih partnera, kao i međunarodne zajednice, njegova provedba ide teško i s odgodama.

26. Međutim, članstvo u EU-u i PPD dali su novi poticaj reformama. Ekonomski program 2013. koji je predan EU-u kao dio procesa Europskog semestra osnažuje raniji program te navodi sljedeće prioritete: (i) osiguranje makroekonomske stabilnosti kroz poboljšano fiskalno upravljanje te sektorske reforme s utjecajem na rashode; (ii) jačanje djelotvornosti države i vladavine prava; (iii) povećanje doprinosa radne snage rastu kroz rješavanje neusklađenosti vještina putem reformi obrazovanja te unaprjeđenje fleksibilnosti tržišta rada; i (iv) jačanje konkurentnosti i inovacija kroz smanjenje administrativnih prepreka, finalizaciju programa privatizacije, promicanje R&D te zelenih ulaganja i ulaganja u energiju.

IV. PREDLOŽENI PROGRAM

4.1. POVEZNICA S VLADINIM PROGRAMOM I OPIS PROGRAMA

27. **Serijski ERDPL podržava Vladine prioritete u jačanju javnih financija i pružanja podrške gospodarskom oporavku.** Konkretno, cilj podržanih mjera je: (i) unaprjeđenje fiskalne održivosti konsolidacijom rashoda; i (ii) jačanje rasta privatnog sektora. Ova serija pomaže Vladi usporiti rast javnog duga, što je potrebno u svrhu očuvanja makroekonomske stabilnosti, održavanja pristupa financijskim tržištima i jačanja otpornosti gospodarstva na šokove. Premda je makroekonomska održivost preduvjet gospodarskog rasta, ova serija također podržava gospodarski oporavak poticanjem konkurentnosti.

28. **Opseg i vremenski okvir Vladinog programa reformi rezultirali su preinakama prethodnih aktivnosti u okviru ERDPL2 (Tablica 5).** Dokument o programu ERDPL1 iznio je deset indikativnih mjera za predloženi ERDPL2. Njih devet postale su prethodne mjere u okviru ERDPL2. Njih pet je preformulirano prema programu nove Vlade, a dvije su ojačane. Prethodna aktivnost koja se odnosi na investicijsku klimu nadomještena je snažnijom mjerom.

Tablica 5: Indikativne i prethodne mjere u okviru ERDPL2

DPL2 indikativne mjere	DPL2 prethodne mjere	Napomene
Donesene izmjene i dopune Zakona o fiskalnoj odgovornosti kako bi se učvrstila trajna fiskalna pravila prema potrebi, temeljem analize djelotvornosti trenutnog okvira fiskalne odgovornosti.	Zajmoprimalatelj je ojačao ulogu i neovisnost Odbora za fiskalnu politiku donošenjem odluke o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku.	Preformulirano da bi se fokus stavio na jačanje uloge i neovisnosti fiskalnog odbora.
Donesen novi Zakon o ujednačavanju plaća u javnom sektoru kojim se promiču odredbe o dekompresiji plaća i nagrađivanju prema učinku.	Zajmoprimalatelj je uskladio sustave plaća državnih agencija, državne uprave i javnih službi donošenjem Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama.	Preformulirano da bi se odrazio prvi korak usklađivanja sustava plaća u cijelom javnom sektoru za iste opise radnih mjesta. Zakon o sustavu plaća planira se usvojiti 2014. godine.
Potrošnja za lijekove dodatno racionalizirana uvođenjem e-recepta na nacionalnoj razini, standardizacijom i kategorizacijom medicinske tehnologije i ortopedskih pomagala; uveden imovinski cenzus za oslobođenja od plaćanja participacije za socijalne kategorije osiguranika.	Zajmoprimalatelj je (a) racionalizirao izdatke u zdravstvu uvođenjem e-recepta na nacionalnoj razini donošenjem Pravilnika o mjerilima za razvrstavanje lijekova te o propisivanju i izdavanju lijekova na recept; (b) standardizirao medicinsku tehnologiju i ortopedska pomagala donošenjem Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o uvrštavanju ortopedskih i drugih pomagala na popis Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje; i (c) objedinio nabavu za bolnice putem Odluke Ministarstva zdravlja o obveznoj provedbi zajedničke javne nabave	Preformulirano da bi se odrazilo prvotno težište na središnju javnu nabavu u bolnicama, koje su najveći potrošači.

	javnih ustanova.	
Imovinski cenzus uveden i za druge programe socijalne pomoći	Zajmoprimatelj je (a) uveo upravljački informacijski sustav u sustavu socijalne skrbi; i (b) primijenio ciljanje temeljem imovinskog cenzusa na nekoliko programa socijalnih davanja donošenjem Zakona o socijalnoj skrbi.	Ojačano da bi se podržalo uvođenje središnje baze podataka korisnika u sustavu socijalne skrbi.
Posebne mirovine usklađene sa sustavom generacijske solidarnosti	Zajmoprimatelj je (a) ukinuo mirovine državnih dužnosnika donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru; (b) racionalizirao vojne mirovine donošenjem Zakona o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba; i (c) uveo 10-postotno smanjenje povlaštenih mirovina putem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju.	Ojačano ukidanjem nekih kategorija povlaštenih mirovina.
Smanjeni troškovi administriranja kapitaliziranih stupova mirovinskog osiguranja, stopa izdvajanja za drugi stup povećana i osnovna mirovina revidirana putem Zakona o dobrovoljnim i obveznim mirovinskim fondovima te izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju	Zajmoprimatelj je (a) smanjio administrativne troškove kapitaliziranih stupova mirovinskog osiguranja donošenjem Zakona o obveznim mirovinskim fondovima; i (b) povećao dobnu granicu za umirovljenje donošenjem Zakona o obveznom mirovinskom osiguranju.	Preformulirano obzirom na fiskalne izazove. Povećanje stope doprinosa za drugi stup nije se moglo provesti. Umjesto toga, povećana je dobna granica za umirovljenje, što podržava fiskalnu održivost mirovinskog sustava.
Donesene izmjene i dopune radnog prava kako bi se povećala fleksibilnost radnog vremena, fleksibilnost zapošljavanja i plaća te smanjili troškovi otpremnina i skratili otkazni rokovi.	Zajmoprimatelj je povećao fleksibilnost pregovora o kolektivnim ugovorima i fleksibilnost zapošljavanja donošenjem: (a) Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje; (b) Zakona o poticanju zapošljavanja; i (c) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu.	Preformulirano. Premda je fleksibilnost radnog vremena i zapošljavanja ojačana, uvođenje mjera usmjerenih prema smanjenju troškova otpuštanja odgođeno je do početka 2014. u svrhu dodatnih konzultacija.
Skrraćeno trajanje uknjižbe u zemljišne knjige kroz uvođenje Zajedničkog informacijskog sustava u zemljišne knjige i katastar	Zajmoprimatelj je (a) smanjio troškove registracije pravne osobe donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima; i (b) uveo jedinstvenu elektroničku dozvolu o gradnji donošenjem Zakona o gradnji i Zakona o prostornom uređenju.	Zamijenjeno. Kašnjenje u pogledu širenja Zajedničkog informacijskog sustava nadomješteno je novim mjerama sa snažnijim utjecajem na poslovanje.
Najmanje 200 poduzeća u državnom vlasništvu dovedeno do faze u kojoj se mogu prodati/likvidirati.		Nepromijenjeno.
Donesen novi Zakon o znanosti i Zakon o sveučilištima radi povećanja suradnje između poslovnog i javnog sektora i povećanja učinkovitosti ulaganja u znanost.		Nepromijenjeno.

29. **Većina izvornih pokazatelja za mjerenje rezultata je prilagođena.** Premda su odabrani pokazatelji i dalje relevantni⁷, naknadna revizija povijesnih podataka o BDP-u i fiskalnih podataka zbog proširenog obuhvata i nove metodologije u okviru sustava ESA95 te kašnjenja u provedbi reformi nalaže prilagodbu krajnjih rezultata kao i početnih razina. Završna ciljana godina također je pomaknuta na 2014. godinu

⁷ Osim ukupnih rashoda opće države koji su zamijenjeni primarnim rashodima opće države radi kontrole povećanja plaćanja kamata i njihovog učinka na stabilizaciju javnog duga.

4.2. PRETHODNE MJERE, REZULTATI I ANALITIČKE OSNOVE

4.2.1. PRETHODNE MJERE I REZULTATI

I. stup: Unaprijeđenje fiskalne održivosti konsolidacijom rashoda

30. Hrvatska treba smanjiti visoku fiskalnu ranjivost putem racionalizacije rashoda i poboljšanjem naplate poreza kako bi očuvala makroekonomsku stabilnost. Proces pristupanja EU-u pomogao je Hrvatskoj poboljšati svoje upravljanje javnim financijama, poglavito putem jačanja institucija u području unutarnje revizije i kontrola. Unatoč tim nastojanjima, Hrvatska treba poduzeti brže i dublje reforme socijalnog sektora, javne uprave i politike državnih potpora kako bi smanjila fiskalne ranjivosti. Hrvatska je sada u Postupku prekomjernog deficita (PPD) EU-a koji od nje zahtijeva smanjenje fiskalnog deficita i duga na održive razine.

31. Recesija je dovela do pogoršanja fiskalnih ishoda i pretvorila nastojanja u pogledu konsolidacije u pravi izazov. ERDPL2 podržava mjere konsolidacije rashoda koje se bave problematikom dugoročnije održivosti mirovina, zdravstva, socijalnih davanja i mase plaća u javnom sektoru, ali i jačanjem okvira fiskalne odgovornosti. Na ova područja otpadaju tri četvrtine ukupne potrošnje države, ali su u pogledu učinkovitosti i djelotvornosti ograničena. Očekuje se da će mjere koje podupire ERDPL2, a koje su ugrađene u proračun za 2014. godinu, dovesti do smanjenja fiskalnog deficita za oko 0,37 posto BDP-a (Tablica 6).

Tablica 6: Fiskalne uštede koje proizlaze iz mjera koje podupire ERDPL2 na proračun za 2014. godinu (posto BDP-a)

Rashodi	
Mjera	Učinak
Smanjenje povlaštenih mirovina	0,13
Usklađivanje plaća u javnom sektoru	0,20
Zajednička nabava za bolnice	0,06
Zajamčena minimalna naknada i povećana naknada	-0,02
UKUPNO	0,37

Izvor: MFIN; procjene Svjetske banke

Prethodna mjera ERDPL2: Jačanje uloge i neovisnosti Odbora za fiskalnu politiku.

32. U svrhu nadopune postojećih pravila⁸ i promicanja dugoročne fiskalne održivosti, transparentnosti i fiskalne discipline, Sabor je u studenom 2010. godine donio Zakon o fiskalnoj odgovornosti (ZFO), uz podršku ERDPL1, a u ožujku 2011. godine osnovan je Odbor za fiskalnu politiku u svrhu praćenja provedbe ZFO-a. Fiskalno pravilo na kojem se temelji zakon usmjereno je prema smanjenju potrošnje opće države prema BDP-u za najmanje jedan postotni bod godišnje od 2012. godine do ostvarenja primarnog salda, nakon čega je cilj ostvarenje ciklički prilagođenog primarnog fiskalnog salda. Odbor za fiskalnu politiku osnovan je kako bi pratio provedbu fiskalnog pravila i ocijenio održivost duga te proračunske učinke glavnih zakonskih prijedloga. On je zadužen objaviti svako odstupanje od fiskalnog pravila i tako povećati reputacijske posljedice nepridržavanja pravila. Odbor se sastoji od šestoro članova, koje imenuje Vlada na prijedlog odabranih neovisnih institucija, a radom Odbora je predsjedao ministar financija. Ministar

⁸To uključuje: pravilo udjela izravnog duga prema BDP-u od 60 posto, limita nominalnih rashoda i salda proračuna (kao postotak BDP-a) uvedeno je putem srednjoročnih Smjernica ekonomske i fiskalne politike. Međutim, provedba ovih pravila bila je slaba, što je rezultiralo povećanjem fiskalnih ranjivosti.

financija nije imao glasačkih prava. Odbor djeluje bez ikakve tehničke ili financijske potpore te nema provedbenih ovlasti.

33. Vlada je uvela značajna poboljšanja okvira fiskalne odgovornosti u smislu obuhvata fiskalnog pravila te uloge i odgovornosti Odbora za fiskalnu politiku. Izmjenama i dopunama ZFO-a iz siječnja 2014. godine, Vlada je postigla dosljednost Zakona u odnosu na Direktivu Vijeća 2011/85/EU iz studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica EU-a. Premda se kratkoročno fiskalno pravilo određuje ciljevima PPD-a, srednjoročno fiskalno pravilo je uravnoteženi strukturni saldo kojim se osigurava da fiskalni deficit opće države ne bude veći od 3 posto BDP-a, a da javni dug ne bude veći od 60 posto BDP-a. Nadalje, odlukom Sabora iz prosinca 2013. godine o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku kojime se zamjenjuje Odbor za fiskalnu politiku ispravljeno je nekoliko nedostataka Odbora za fiskalnu politiku.⁹ To uključuje: (i) neovisnost – Povjerenstvo za fiskalnu politiku imenovat će Sabor; (ii) sredstva – Povjerenstvo za fiskalnu politiku dobit će administrativnu i financijsku podršku u svrhu jačanja njegovih neovisnih analitičkih kapaciteta; (iii) mandat koji će uključivati formiranje mišljenja o makroekonomskoj situaciji i analizu fiskalne politike, s naglaskom na dugoročnu održivost, ili pripremu alternativnih prijedloga proračuna u svrhu informiranja javnosti; (iv) komunikacija – Povjerenstvo će održavati redovne javne sjednice u svrhu stvaranja vjerodostojnosti u očima Vlade, Sabora, medija i javnosti.

34. Očekivani rezultat ove komponente odnosi se na smanjenje primarnih rashoda opće države s 44,6 posto BDP-a iz 2010. na 43,2 posto BDP-a u 2014. godini. Nakon povećanja u 2011. godini zbog preuzimanja dugovanja brodogradilišta, primjena privremenog fiskalnog pravila dovela je do smanjenja rashoda opće države za 2,3 postotna boda BDP-a u 2012.

Prethodna mjera ERDPL2: *Usklađivanje sustava plaća državnih agencija, državne uprave i javnih službi.*

35. Nedostatak javne uprave u Hrvatskoj leži u visokim troškovima za porezne obveznike i niskoj djelotvornosti. Masa plaća koja u Hrvatskoj iznosi 12,1 posto BDP-a viša je od usporedivih država iz Srednje i Istočne Europe. Pokazatelji upravljanja i Indeks globalne konkurentnosti istovremeno pokazuju značajan jaz u odnosu na učinkovitost javne uprave u istim usporedivim državama.

36. Racionalizacija javne uprave i dalje se nalazi visoko na programu Vlade. Nakon sporog početka, koncem 2012. godine ispregovarani su novi kolektivni ugovori, pri čemu je racionalizirano nekoliko naknada (regres i božićnica te naknada za prijevoz). Nadalje, primjena Direktive EU-a o radnom vremenu i plaćanju prekovremenog rada za dežurstva radnika u sektoru zdravstva obustavljena je do postizanja dogovora sa sindikatima koncem 2013. godine. Nadalje, u ožujku 2013. godine Vlada je smanjila osnovicu plaće za državne i javne službenike za 3 posto, a u 2014. godini planira pokrenuti smanjenje broja zaposlenih za oko 7.000, dok je u prosincu 2013. uvedena zabrana zapošljavanja u javnim službama.

37. Usporedo s time, usklađivanje sustava plaća u cijeloj javnoj upravi dovelo je do fiskalnih ušteda. Puštanje u rad Centralnog obračuna plaća (uz potporu ERDPL1) u cijeloj državnoj upravi i javnim službama otkrilo je velike manjkavosti u utvrđivanju plaća za ista radna mjesta u javnoj upravi. Procijenjene uštede od uvođenja Centralnog obračuna plaća iznose oko 0,2 posto BDP-a godišnje u smislu administrativnih troškova i troškova plaća. Vlada je također uskladila sustave plaća državnih agencija u odnosu na državnu upravu

⁹Načela OECD-a za neovisne fiskalne institucije su: (i) neovisnost i nepristranost; (ii) mandat; (iii) sredstva; (iv) odnos sa zakonodavcem; (v) pristup informacijama; (vi) transparentnost, komunikacija i evaluacija.

Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnoj službi. Koeficijenti za oko 22.000 zaposlenih u 169 nacionalnih agencija usklađeni su s onima koji se primjenjuju na državne službenike. To će dovesti do dodatne uštede od 0,1 posto BDP-a u 2014. godini.

38. Unatoč tim nastojanjima u pogledu racionalizacije, reforma javne uprave i dalje je nedovršena. Preoblikovanje sustava plaća u državnoj upravi i javnim službama u svrhu promicanja načela plaća i napredovanja prema zaslugama potrebno je radi povećanja djelotvornosti. Bit će potrebna i daljnja racionalizacija javne uprave i teritorijalnog administrativnog preustroja.

39. Očekivani rezultat ove komponente je smanjenje ukupne mase plaća u javnom sektoru s 12,1 posto BDP-a koliko je iznosila u 2010. godini na 11,8 posto BDP-a u 2014. godini. Do sada su mjere uz podršku ERDPL1 dovele do smanjenja ove stavke za 0,1 posto BDP-a, a očekuje se daljnje smanjenje od 0,2 posto BDP-a u 2014. godini uslijed primjene najnovijih mjera.

Prethodna mjera ERDPL2: *Racionalizacija rashoda u sektoru zdravstva nacionalnom primjenom e-recepata, standardizirane medicinske tehnologije i ortopedskih pomagala te centraliziranom javnom nabavom.*

40. Usporedivo dobri rezultati Hrvatske u sektoru zdravstva ostvaruju se uz relativno visoku potrošnju od oko 7,8 posto BDP-a. Izdašan osnovni paket zdravstvenog osiguranja¹⁰ stvorio je značajne pritiske na javnu potrošnju, dok su neplaćene obveze u zdravstvu sektoru i dalje problem. Na kraju 2013. godine, dospjele neplaćene obveze iznosile su 1 posto BDP-a, u usporedbi s 1,1 posto iz 2012. godine¹¹. Rashodi za zdravstvo gotovo se u potpunosti financiraju javnim sredstvima (blizu 85 posto), a doprinosi za zdravstveno osiguranje glavni su izvor financiranja (91 posto). U okviru ERDPL1, oslobođenja od participacije u zdravstvu smanjena su za 32 posto do 2013. godine, što je dovelo do povećanja privatnog sudjelovanja u troškovima zdravstva.

41. U tom smislu, Vlada svojim programom namjerava poboljšati fiskalnu održivost zdravstvenog sustava i smanjiti neplaćene obveze, istovremeno investirajući u poboljšanje dostupnosti pacijentima. Novu strategiju razvoja zdravstva Vlada je donijela u rujnu 2012. godine. Njome je uveden nacionalni sustav e-recepata u svrhu smanjenja papirologije i povećanja kapaciteta Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u pogledu praćenja i kontrole izdataka za lijekove. Slično tome, standardizacija i klasifikacija medicinske opreme, ortopedskih pomagala i potrošnog medicinskog materijala, kao i objedinjavanje njihove nabave (medicinski proizvodi, lijekovi, hrana, gorivo i električna energija) provedene su u svrhu racionalizacije troškova. Godišnja ušteda u 2013. godini temeljem ovih mjera iznosila je gotovo 0,1 posto BDP-a. Slične uštede ostvarit će se novim popisom referentnih cijena za farmaceutske proizvode i razvrstavanjem istih na liste A i B. Vlada je također pokrenula mjere za smanjenje neučinkovitosti i ostvarenje ušteda u području

¹⁰ Hrvatska ima opsežan nacionalni sustav zdravstvenog osiguranja: (i) pokrivenost pojedinaca osiguranjem gotovo je univerzalna; i (ii) paket usluga širok je uz nekoliko ograničenja. Potrebno je povećati učinkovitost mreže bolnica i specijalističkih usluga, što je razvidno iz visoke razine dospjelih neplaćenih obveza i lista čekanja za specijalističke usluge.

¹¹ Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi iz 2012. godine (koji je usklađen s Direktivom Vijeća 2011/07/EU o suzbijanju zakašnjenja s plaćanjem u trgovačkim ugovorima) obvezao je državne agencije i institucije da poštuju zakonski rok plaćanja od 60 dana. To je dovelo do povećanja proračunske alokacije za zdravstveni sektor uz paralelni početak financijskog i poslovnog restrukturiranja mreže bolnica (što je olakšao i Zakon o sanaciji javnih ustanova iz listopada 2012. godine).

bolovanja. Nadalje, finalizira se i nacionalni masterplan bolnica kojim će se racionalizirati mreža bolnica i upravljanje istom; smanjit će se broj kreveta za akutne slučajeve; uspostaviti centri za dnevnu njegu; te uvesti troškovno učinkovitija dugotrajna njega.

42. **Očekivani rezultat ove komponente** je smanjenje javne potrošnje za zdravstvo sa 6,6 posto BDP-a u 2010. na 6,5 posto BDP-a u 2014. godini.

Prethodna mjera ERDPL2: *Uvođenje informacijskog upravljačkog sustava u sektoru socijalne skrbi i primjena ciljanja temeljem imovinskog cenzusa na nekoliko programa socijalnih davanja.*

43. **Hrvatska treba racionalizirati i unaprijediti ciljanje svog rascjepkanog sustava socijalne pomoći.** Hrvatska troši oko 3 posto BDP-a na socijalne programe. Među njima su: (i) porezna olakšica za dijete (kvazifiskalna mjera koja košta oko 1 posto BDP-a); (ii) obiteljski programi (oko 0,75 posto BDP-a); (iii) programi socijalne skrbi (0,75 posto BDP-a); i (iv) programi lokalne samouprave (0,5 posto BDP-a). Ova prava veliki su teret za krhko gospodarstvo.

44. **Vlada je pokrenula skup reformi koje se bave ovim pitanjima.** U svrhu poboljšanja administrativne koordinacije, socijalna politika centralizirana je u okviru Ministarstva socijalne politike i mladih kao prvi korak. Zatim, u svrhu povećanja transparentnosti i dostupnosti informacija za donošenje politika uveden je sveobuhvatni informacijski upravljački sustav (*eng. Management Information System - MIS*). Sustav se sastoji od 17 modula koji obuhvaćaju gotovinska davanja iz Zakona o socijalnoj skrbi; socijalne usluge koje pružaju centri za socijalnu skrb; bazu podataka pružatelja institucionaliziranih usluga (državnih i privatnih); te sredstva koja koristi sustav. Najvažniji modul u MIS-u u smislu broja evidencija ili potrošnje na socijalnu pomoć je modul o gotovinskim davanjima, čija je primjena proširena na područje cijele države koncem 2013. godine.

45. **Usporedo s time, 2013. godine donesen je novi Zakon o socijalnoj skrbi kojim su davanja konsolidirana i bolje usmjerena.** Novi zakon uveo je zajamčenu minimalnu naknadu (ZMN), koja je objedinila četiri različita programa socijalnih davanja (pomoć za uzdržavanje, produženu novčanu naknadu za nezaposlene i dva programa za branitelje) te primijenio imovinski cenzus s promijenjenom skalom ekvivalencije kako bi se zaštitile najranjivije skupine (samačka kućanstva i samohrani roditelji). Zakon uključuje revidirani popis filtera imovine, koji se temelji na empirijskoj analizi; te limit na akumulirane naknade jednak minimalnoj bruto plaći (trenutno oko 3.000 HRK) kako bi se pružila podrška aktivacijskoj politici. Cilj je također smanjiti administrativnu složenost i troškove, ali i prostor za prijevare i greške. S obzirom na to da se naknada nije mijenjala od 2008. godine te da nije uspijevala pokriti niti osnovnu potrošačku košaricu, Vlada je također povećala iznos naknade za jednu trećinu na 800 HRK. Trošak povećanja naknade okvirno će se prebiti strožim pravilima za ostvarenje prava i boljim ciljanjem. U 2013. je više od 7.000 korisnika izgubilo pravo zbog strože primjene imovinskog cenzusa.

46. **Vlada razmatra daljnje mjere za povećanje učinkovitosti.** To uključuje parametarske reforme programa obiteljske politike kako bi se poboljšalo ciljanje, smanjilo usmjeravanje sredstava u razrede više razine dohotka i uskladili postupci utvrđivanja imovinskog cenzusa. Nadalje, najavljeno je i pojačanje inspekcijskih poslova u sustavu

socijalne skrbi u svrhu smanjenja grešaka i prijevара te uvođenje *one-stop-shopa* za sva gotovinska davanja.¹²

47. **Očekivani rezultat ove komponente** je smanjenje potrošnje za socijalna davanja s 2,9 posto BDP-a u 2010. na 2,5 posto BDP-a u 2014. godini.

Prethodna mjera ERDPL2: *Ukidanje mirovina državnih dužnosnika, racionalizacija vojnih mirovina i smanjenje povlaštenih mirovina za 10 posto.*

48. **Vlada planira ojačati fiskalnu održivost mirovinskog sustava, poboljšati njegovu pravičnost te istodobno nastaviti s razvojem triju stupova.** Parametarske promjene iz listopada 2010. godine kojima je (i) povećana dobna granica za umirovljenje za žene; (ii) povećano umanjeње za prijevremeno umirovljenje i (iii) uveden dodatak za kasniji odlazak u mirovinu, povećale su broj prijevremenih mirovina 2010. godine, što je dovelo do privremenog zamrzavanja indeksiranja mirovina u narednim godinama. Nova Vlada nastavila je s indeksiranjem mirovina u ožujku 2012. godine kako bi se zaštitio realni dohodak umirovljenika. Međutim, to je dovelo do povećanja potrošnje za mirovine za 0,1 posto BDP-a u 2012. godini.

49. **Od 2011. godine poduzete su daljnje mjere u svrhu osiguranja održivosti i pravičnosti mirovina.** Na početku svog mandata, Vlada je ukinula povlaštene mirovine državnih dužnosnika i zastupnika u Saboru. Premda ta mjera nije dovela do velikih fiskalnih učinaka¹³, njome se ipak poboljšala pravičnost mirovinskog sustava. U kolovozu 2012. godine racionaliziran je i popis vojnih struka s beneficiranim radnim stažem.¹⁴ Nadalje, u svrhu daljnje konvergencije povlaštenih mirovina u odnosu na starosne mirovine, Vlada je smanjila mirovine veće od 5.000 HRK za 10 posto u prosincu 2013. godine te uvjetovala indeksiranje povlaštenog dijela mirovine fiskalnim i parametrima rasta. Ovom će se mjerom uštedjeti oko 0,13 posto BDP-a u 2014. godini.

50. **Očekivani rezultat ove komponente** je smanjenje potrošnje za mirovine s 10,75 posto BDP-a iz 2010. na 10,5 posto BDP-a u 2014. godini. Skup reformskih mjera u okviru ERDPL1, uključujući izjednačavanje dobne granice za umirovljenje za oba spola i smanjenje povlaštenih mirovina, već je doprinio s 0,15 posto BDP-a u pogledu fiskalnih ušteda.

Prethodna mjera ERDPL2: *Smanjenje administrativnih troškova u kapitaliziranim mirovinskim stupovima i povećanje dobne granice za umirovljenje.*

51. **Administrativni troškovi kapitaliziranog mirovinskog sustava već su značajno smanjeni.** U kolovozu 2011. godine društvima za upravljanje mirovinskim fondovima uvedena je jedinstvena naknada za upravljanje računima za Središnji registar osiguranika (REGOS), koja se prethodno plaćala iz proračuna.¹⁵ U prosincu 2011. godine smanjena je obvezna naknada za upravljanje imovinom s 0,65 na 0,45 posto, dok će od siječnja 2014. godine biti postupno smanjivana sve do 0,3 posto u 2016. Ove će promjene na međunarodnoj sceni smjestiti obvezni kapitalizirani sustav u Hrvatskoj na nisku razinu administrativnih naknada za drugi stup te će povećati vrijednost pojedinačnih mirovinskih računa pri isplati za 4-5 posto.

¹² Projektni plan provedbe dugoročnih reformskih mjera fiskalne konsolidacije za razdoblje 2014.-2016., www.vlada.hr, prosinac 2013.

¹³ U razdoblju od 18 godina dovelo bi do uštede od 160 milijuna HRK.

¹⁴ Uz godišnju uštedu od 60 milijuna HRK.

¹⁵ Što donosi godišnji prihod za proračun od 50 milijuna HRK, što pokriva blizu 60 posto ukupnih troškova poslovanja REGOS-a.

52. **Nakon nekoliko krugova konzultacija sa socijalnim partnerima, novi Zakon o mirovinskom osiguranju donesen je u prosincu 2013. godine.** Zakon je: (i) povećao dobnu granicu za umirovljenje na 67 godina života do 2038. godine; (ii) pooštrio smanjenje za prijevremeno umirovljenje za manje od 40 godina staža; i (iii) uskladio osnovnu mirovinu razmjerno stopi doprinosa u prvi stup. Zakonom je istovremeno ukinuto smanjenje mirovine za staž u trajanju od 41 ili više godina te je izmijenjeno pravilo indeksiranja sa sadašnje švicarske formule na 70 posto veće vrijednosti od: rasta plaća ili inflacije te 30 posto manje vrijednosti od: rasta plaća ili inflacije, u vezi s čime je Banka izrazila bojazni zbog suženog fiskalnog prostora za buduće jačanje mirovina iz više stupova¹⁶ i diskriminacije osoba koje ulaze u mirovinski sustav nakon završenog visokog obrazovanja. U svrhu ostvarenja dodatnih ušteda, u prosincu 2013. godine usvojen je Zakon o jedinstvenom tijelu vještačenja u svrhu usklađivanja praksi koje trenutno provodi pet ministarstava/agencija koje utvrđuju pravo na invalidsku mirovinu. Nadalje, ojačan je i nadzor dodjele kao i pravila ponovnog određivanja invalidskih mirovina, kroz poseban upravni odjel, kako bi se smanjio udio stanovništva s invaliditetom, a koji je najviši u Europi.

53. **Očekivani rezultat ove komponente** je smanjenje potrošnje za mirovine s 10,8 posto BDP-a u 2010. na 10,5 posto BDP-a u 2014. godini.

II. stup: Jačanje rasta privatnog sektora

54. **Vlada prepoznaje hitnost pružanja podrške gospodarskom oporavku kroz poticanje rasta privatnog sektora.** Obzirom na fiskalne ranjivosti Hrvatske, samo privatni sektor može kreirati nova radna mjesta u državi u kojoj je nezaposlenost mladih veća od 40 posto. Vlada se bavi rješavanjem ovoga izazova putem: (i) povećanja fleksibilnosti tržišta rada i poticaja za sudjelovanje radne snage; (ii) smanjenja administrativnih prepreka ulaganjima i poslovnim aktivnostima; (iii) privatizacije nestratičkih poduzeća; i (iv) jačanja inovacijskog okvira. Nadalje, ukidanje mekih proračunskih ograničenja i visoka razina subvencija dovela je do ograničenog restrukturiranja poduzeća i razvoja novih poslovnih subjekata, čemu će u budućnosti trebati posvetiti pažnju.

Prethodna mjera ERDPL2: Povećanje fleksibilnosti pregovaranja o kolektivnim ugovorima i fleksibilnosti zapošljavanja.

55. **Uvjeti na tržištu rada dodatno su se pogoršali unatoč značajnim programima sufinanciranja zapošljavanja.** Stopa nezaposlenosti je 2013. godine iznosila 17 posto. Dugotrajna recesija pogoršala je već teške strukturne probleme na tržištu rada. Rad je u velikoj mjeri neiskorišten. Samo je jedna od dvije osobe radno sposobne dobi (15-64 godine) zaposlena, što se dijelom može pripisati niskoj stopi participacije radne snage (60,5 posto u 2012. godini). Čak 40 posto radno sposobnog stanovništva ekonomski je neaktivno (osobe koje nisu zaposlene niti traže posao). Nezaposlenost u Hrvatskoj je dugotrajna, što ukazuje na stagnantno tržište rada i propadanje vještina dugotrajno nezaposlenih osoba. Gotovo dvije trećine nezaposlenih osoba je bez radnog mjesta dulje od godine dana, što je gotovo dvostruko više nego u europskim zemljama sa fleksibilnijim tržištima rada.

56. **Sabor je 2012. godine donio dva zakona u svrhu poboljšanja tržišta rada.** Prvo, Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje propisuje učinkovitost kolektivnog pregovaranja, ukida neograničeno trajanje kolektivnih ugovora te omogućuje jednostrano otkazivanje ugovora pod posebnim okolnostima. Osim toga, omogućio je Vladi da ponovno pregovara o kolektivnim ugovorima

¹⁶ Inicijalni troškovi su niski: u 2015. se povećanje rashoda procjenjuje na 70 milijuna kn ili 0,02 posto BDP-a, a u 2016. na 180 milijuna kn ili 0,05 posto BDP-a.

u javnom sektoru kako bi se smanjile brojne dodatne povlastice i dodaci. Međutim, implikacije zakona nisu ograničene tek na one fiskalne, budući da se njime uklanjanju neke krutosti tržišta rada koje su nastale iz obvezujućih kolektivnih ugovora. Drugo, Zakon o poticanju zapošljavanja olakšao je formalno uređenje sezonskog zapošljavanja u poljoprivredi. Time će se poboljšati izgledi zapošljavanja ranjivih skupina (kao što su mladi, žene, radnici s niskim kvalifikacijama, dugotrajno nezaposlene osobe, osobe s invaliditetom) te će se olakšati ulazak na tržište rada.

57. Sabor je 2013. godine donio izmjene i dopune Zakona o radu kako bi se postigla veća fleksibilnost radnog vremena te zapošljavanja i otpuštanja. Ukinuto je trogodišnje ograničenje ugovora na određeno vrijeme. Uzastopno obnavljanje ugovora na određeno vrijeme može maksimalno trajati tri godine, osim ako se drugačije ne dozvoljava kolektivnim ugovorom. Fleksibilnost radnog vremena sada omogućuje usklađivanje rada u odnosu na cikličke/sezonske fluktuacije u potražnji za proizvodima. Procedure pri kolektivnom i individualnom otpuštanju su pojednostavljene.¹⁷ Usporedo s time, nadležna tijela provela su javne konzultacije u vezi s izmjenama i dopunama Zakona o radu s ciljem daljnjeg povećanja fleksibilnosti otpuštanja, smanjenjem trenutno visokih troškova otpuštanja i jediničnih troškova rada putem fleksibilnije interne realokacije radnika i definiranja plaća. Ti visoki troškovi ograničavaju otvaranje radnih mjesta i zapošljavanje, što su obilježja svojstvena hrvatskom tržištu rada.

58. Očekivani rezultat ove komponente u kratkoročnom razdoblju je povratak stope participacije radne snage na 61 posto koliko je iznosila 2010. godine.

Prethodna mjera ERDPL2: *Smanjenje troškova osnivanja pravne osobe i uvođenje jedinstvene e-građevinske dozvole.*

59. Investicijska klima u Hrvatskoj i dalje je otežavajuća. I Izvješće o lakoći poslovanja *Doing Business* i Indeks globalne konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma uporno ističu skup ograničenja u stečajnim postupcima, ovrsi, izdavanju dozvola, zaštiti dioničara, te registraciji zemljišnog vlasništva.

60. Izvješće o globalnoj konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma i izvješće *Doing Business*¹⁸ već su prepoznali mjere koje su napravljene od 2012. godine. Prepoznate reforme usmjerene su ka (i) lakšem rješavanju nesolventnosti putem novog, ubrzanog izvansudskog postupka restrukturiranja; (ii) skraćivanju ovršnog postupka na sudovima uvođenjem rokova, isporuke poziva elektroničkim putem i ukidanjem višestrukih upućivanja s nižih na više sudove; i (iii) smanjenju broja postupaka za uknjižbu nekretnine i uvođenju e-gruntovnice. Nadalje, nadležna su tijela pojednostavnila postupak osnivanja pravne osobe i izdavanja građevinskih dozvola putem:

- izmjena i dopuna Zakona o trgovačkim društvima iz 2012. godine kojima se olakšalo osnivanje pravne osobe uvođenjem novog korporativnog oblika pod nazivom „jednostavno društvo s ograničenom odgovornošću“ s minimalnim temeljnim ulogom od 10 HRK i pojednostavljenim postupcima osnivanja; te
- Zakona o prostornom uređenju iz 2013. godine i Zakona o gradnji kojima je ukinuta lokacijska dozvola i uvedena jedinstvena e-građevinska dozvola. Vlada je digitalizirala prostorne planove, koji definiraju stroga pravila prostornog uređenja i

¹⁷ OECD-ov indeks zaštite radnog zakonodavstva je ovom reformom smanjen s 2,67 na 2,32.

¹⁸ Izvješće *Doing Business* za 2014. godinu prepoznaje pet reformi provedenih u 2012. i 2013. godini, uključujući mjere poduzete u okviru ERDPL1. Indeks globalne konkurentnosti za 2013. povećao je rang Hrvatske za pet mjesta.

omogućuju ishođenje lokacijskih i građevinskih uvjeta izravno iz internetskog sustava. Sada postoji samo jedan korak odobrenja potreban u fazi ishođenja građevinske dozvole, za razliku od dosadašnja dva odobrenja u fazi izdavanja lokacijske i građevinske dozvole. Zahtjevi se mogu predati elektroničkim putem, a dozvole se trebaju izdati u roku od 30 dana.

61. Očekivani rezultat ove komponente je povećanje indeksa globalne konkurentnosti institucija s 3,6 u 2010.-2011. na 3,7 u 2014.-2015. godini.

Prethodna mjera ERDPL2: *Prodaja ili likvidacija dionica i poslovnih udjela u 200 trgovačkih društava u državnom vlasništvu u svrhu smanjenja udjela države u korporativnom sektoru.*

62. Vlada je također nastavila raditi na restrukturiranju i privatizaciji poduzeća s obzirom na visoke državne potpore i državnu imovinu imobiliziranu u neodrživim trgovačkim društvima. Vlada je početkom 2013. godine donijela Strategiju upravljanja državnom imovinom, koja predviđa ponovno pokretanje privatizacijskog procesa i smanjenje broja trgovačkih društava od strateškog i posebnog državnog interesa na 59. Naknadno je dovršena privatizacija četiriju brodogradilišta u državnom vlasništvu nakon više od tri godine. Vlada je također pokrenula prodaju svog vlasničkog udjela u osiguravajućem društvu u vlasništvu države, proizvođaču umjetnih gnojiva Petrokemiji i nekoliko turističkih poduzeća.

63. Usporedo s time, Vlada je ubrzala privatizaciju preostalog nestratiškog portfelja. Od svibnja 2011. godine (razdoblje nakon provedbe ERDPL1), Agencija za upravljanje državnom imovinom (AUDIO)¹⁹ prodala je ili likvidirala dionice u 197 trgovačkih društava, od kojih je 117 prodano. U veljači 2014. godine, još uvijek je bilo 569 trgovačkih društava (smanjenje s njih 733 godinu i po dana ranije) s nekim oblikom državnog vlasništva; međutim, u svega 41 trgovačkih društava država ima većinski vlasnički udio.

64. Očekivani rezultat ove komponente je povećanje udjela privatnog sektora u BDP-u sa 70 posto u 2010. na 72 posto u 2014. godini.

Prethodna mjera ERDPL2: *Uvođenje programskog financiranja u sektoru visokog obrazovanja i znanosti.*

65. Trenutno izdvajanje na istraživanje i razvoj (R&D) koje u Hrvatskoj iznosi oko 0,75 posto BDP-a nedovoljno je da bi se povećao potencijal rasta Hrvatske te zaostaje za ciljem programa EU 2020 od 3 posto BDP-a. Neodgovarajuća komercijalizacija i nedovoljna suradnja između javnih istraživačkih zavoda i poduzeća sljedeći je čimbenik koji ograničava doprinos koji R&D daje gospodarskom razvoju Hrvatske. Nadalje, znanstvena baza sektora–kvaliteta i količina znanstvenih rezultata–pogoršava se zahvaljujući upravljačkoj strukturi koja neučinkovito iskorištava oskudne resurse, obeshrabruje akademsku izvrsnost te je nepovoljna za mlade istraživače, što pridonosi snažnom odljevu mozgova. I investicije privatnog sektora su vrlo niske te iznose oko ¼ razine po stanovniku u Sloveniji.

66. Vlada ima cilj ojačati inovacijske kapacitete. Postizanje ciljeva R&D prema programu Europa 2020 vjerojatno će generirati velike pozitivne učinke po izvoz i dohodak države²⁰. Međutim, nužna fiskalna konsolidacija je dovela do stagnacije javnog financiranja istraživanja i razvoja. U srpnju 2012. je Hrvatska zaklada za znanost dobila nove funkcije u

¹⁹ Koju je sada naslijedio Centar za restrukturiranje i prodaju.

²⁰ Svjetska banka (2009.), Hrvatska: Izvješće o konvergenciji s EU-om

smislu neovisnog ocjenjivanja i financiranja znanstvenih projekata. Sabor je donio izmjene i dopune Zakona o visokom obrazovanju i znanosti koje uvode: (i) programsko financiranje javnih sveučilišta i instituta; (ii) napredovanje u karijeri u znanstvenim i nastavnim zanimanjima (uključujući ukidanje sustava automatskog napredovanja); i (iii) privlačenje i njegovanje mladih istraživača te unaprjeđenje upravljačke autonomnosti u javnim istraživačkim organizacijama. Tim izmjenama se također osniva Nacionalno Vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki napredak sa zadatkom osmišljavanja i priprema strateških politika. Očekuje se da će ove izmjene i dopune pomoći u pokretanju suradnje između javnih istraživačkih institucija i privatnog sektora u području transfera tehnologija i komercijalizacije rezultata istraživanja.

67. **Očekivani rezultat ove komponente** je povećanje potrošnje za R&D s 0,73 posto BDP-a u 2010. na 0,85 posto BDP-a u 2014. godini.

4.2.2. ANALITIČKE OSNOVE

68. **Serijski ERDPL-a se temelji na opsežnom analitičkom i savjetodavnom radu.** Oni su informirali odabir područja javnih politika, kao i konkretnih prethodnih mjera. U Tablica 7 daje se popis nedavno provedenih analitičkih aktivnosti i povezanost istih s prethodnim aktivnostima koje podupire ERDPL2.

Tablica 7. Analitičke osnove Programa DPL

Prethodne aktivnosti	Analitičke osnove
KONSOLIDACIJA RASHODA	
• Jačanje uloge i neovisnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku. • Usklađivanje sustava plaća državnih agencija, državne uprave i javnih službi • Racionalizacija rashoda u sektoru zdravstva nacionalnom primjenom e-recepta, standardizirane medicinske tehnologije i ortopedskih pomagala te zajedničkom javnom nabavom • Uvođenje informacijskog upravljačkog sustava u sektoru socijalne skrbi i primjena usmjeravanja prema nekoliko programa socijalnih naknada temeljem imovinskog cenzusa • Ukidanje mirovina državnih dužnosnika, racionalizacija vojnih mirovina i smanjenje povlaštenih mirovina za 10 posto. • Smanjenje administrativnih troškova u kapitaliziranim mirovinskim stupovima i povećanje dobne granice za umirovljenje	• Hrvatska – Bilješka o politikama fiskalne odgovornosti, srpanj 2011. • Analiza javnih financija u RH (predstoji): o fiskalnoj konsolidaciji i reformama javne uprave, sektora socijale, zdravstva i politike državnih potpora • EU11 Redovna ekonomska izvješća (RER 2012. i 2013.): o kontroli deficita, stabiliziranju duga i postupnom smanjenju duga • Socijalni utjecaj krize i jačanje otpornosti (srpanj 2010.): o učinkovitosti tržišta rada i programima socijalnih sigurnosnih mreža u svrhu ublažavanja utjecaja krize • Tehnička pomoć/izobrazba u primjeni alata za simulaciju mirovinske reforme • Hrvatska – Bilješka o politikama: Opcije politika za daljnju reformu mirovinskog sustava, srpanj 2011.
JAČANJE RASTA PRIVATNOG SEKTORA	
• Povećanje fleksibilnosti pregovaranja o kolektivnim ugovorima i fleksibilnosti zapošljavanja • Smanjenje troškova registracije pravne osobe i uvođenje jedinstvene e-građevinske dozvole • Prodaja ili likvidacija dionica i poslovnih udjela u 200 trgovačkih društava u državnom vlasništvu u svrhu smanjenja uključenosti države u sektor poduzetništva • Uvođenje programskog financiranja u sektoru visokog obrazovanja i znanosti	• Hrvatska – Bilješka o politikama: Zakonodavstvo za zaštitu zapošljavanja i ishodi tržišta rada: Teorija, dokazi i pouke za Hrvatsku, srpanj 2011. • Izvješće o konvergenciji RH s EU – Ostvarivanje i održavanje viših stopa gospodarskog rasta (lipanj 2009.): o R&D, investicijskoj klimi i preporukama politika tržišta rada u svrhu ubrzanja održivog rasta. • Hrvatska – Bilješke o politikama: Strategija pametnog, održivog i inkluzivnog rasta (veljača 2012.): o glavnim gospodarskim i razvojnim izazovima s kojima se Hrvatska suočava nakon pristupanja EU-u. • Tehnička pomoć/izobrazba u primjeni programskog financiranja u visokom obrazovanju

4.3. POVEZNICA S CPS-OM I OSTALIM PROGRAMIMA BANKE

69. **ERDPL2 nalazi se u samoj srži Bančinog angažmana u Hrvatskoj, kako se ističe u Strategiji partnerstva Svjetske banke i Republike Hrvatske za financijske godine 2014.-2017. (CPS).** CPS – o kojem je raspravljao Odbor u lipnju 2013. godine – ističe fiskalnu konsolidaciju kao glavni izazov ekonomske politike Republike Hrvatske i navodi da ovaj proces trebaju podržavati strukturne reforme kako bi se osigurala održivost socijalnih programa i povećala konkurentnost. Očekivani ishodi serije ERDPL usklađeni su s onima predviđenima u CPS-u.

70. **Nadopuna ERDPL2 je investicijsko kreditiranje u području zdravstva, socijalne zaštite i pravosuđa.** To uključuje:(i) Projekt *Razvoja sustava hitne medicinske pomoći i investicijskog planiranja u zdravstvu*, kojime se, među ostalim, podupiru reforme na strani ponude uz pomoć izrade planova restrukturiranja objekata za pružanje zdravstvene skrbi i ljudskih potencijala uz pomoć izrade masterplana za zdravstvene ustanove; (ii) Projekt *potpore sektoru pravosuđa* ima cilj povećati učinkovitost sudskog sustava i Državnog odvjetništva te ojačati ovršni sustav i (iii) Projekt *modernizacije sustava socijalne pomoći* (koncept) kojemu je cilj povećati učinkovitost socijalne pomoći; i dati potporu aktivacijskoj politici.

4.4. KONZULTACIJE I SURADNJA S RAZVOJNIM PARTNERIMA

71. **Zakon o procjeni učinaka propisa iz 2011. godine propisuje provedbu strukturiranog procesa konzultacija za sve zakonske prijedloge.** Proces započinje davanjem prijedloga za zakonodavnim promjenama i procjenu njihovih regulatornih učinaka. Nakon toga slijede opsežne konzultacije ili putem radionica i okruglih stolova ili putem javnih internetskih i društvenih medija sa svim zainteresiranim dionicima. Komunikacija Vlade obuhvaća civilno društvo, akademsku zajednicu, strukovne udruge i javnost putem elektroničkih medija. Prezentacije reformi politika, nacrti zakonodavnih akata i očitovanja na predložene zakonodavne promjene objavljuju se na internetskim stranicama ministarstava prije podnošenja istih Vladi na odobrenje.

72. **Tijela vlasti obavila su opsežne konzultacije sa širokim spektrom dionika o svakoj reformi javnih politika koje podržava ovaj program.** Primjerice, o zakonskoj dobi umirovljenja opsežno se raspravljalo sa sindikatima, udrugama poslodavaca, udrugama umirovljenika, Gospodarskim i socijalnim vijećem te akademskom zajednicom. Konzultacije su produljene i nakon propisanog razdoblja, a rezultati su predloženi u konačnom nacrtu zakona.

73. **Banka je blisko surađivala s MMF-om i Europskom komisijom (EK) na ovom programu.** O mjerama koje podupire ERDPL2 raspravljalo se i s MMF-om i s EK-om kako bi se osiguralo da one ojačavaju i nadopunjavaju njihove aktivnosti u Hrvatskoj. Dok je podrška EU-a snažno usmjerena prema procesu PPD-a, unutarnjim tržištima i provedbi pravne stečevine, Svjetska banka podržava program strukturnih reformi koje podržavaju gospodarski oporavak i fiskalnu konsolidaciju.

V. OSTALA PITANJA VEZANA UZ STRUKTURU I OCJENU PROGRAMA

5.1. SOCIJALNI UČINAK

74. **Premda je povećanje stope siromaštva bilo ograničeno u početnim godinama recesije, dugotrajna kriza ubrzala je porast stope siromaštva od 2011. godine.** Mikro simulacije koje se temelje na Anketi potrošnje kućanstava iz 2011. godine ukazuju na to da se pojavnost siromaštva povećala na 20 posto u 2013. godini, što je povećanje od 3,5 postotna boda u odnosu na 2011. godinu. Za gotovo cjelokupno povećanje zaslužno je smanjenje životnog standarda uslijed gubitaka radnih mjesta i smanjenja realnih plaća koji su umanjili potrošnju kućanstava. Čini se kako su mehanizmi za izlaženje na kraj s takvim okolnostima iz prvih godina recesije iščezli. Primjerice, zbog dugotrajnih razdoblja nezaposlenosti, mnoge su nezaposlene osobe prestale primati naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Čini se kako se rizik siromaštva brže povećao u kućanstvima kojih su nositelji muškarci nego u onima gdje su nositeljice žene zbog većeg oslanjanja na mirovine i plaće u javnom sektoru kao izvore dohodaka (

75. Tablica 8).

Tablica 8: Siromaštvo obzirom na potrošnju prema spolu i lokaciji

	Stopa siromaštva prema broju (%)				Simulacije stope siromaštva	
	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Ukupno	13,3	14,0	14,4	16,6	18,0	20,1
<i>Spol nositelja kućanstva</i>						
Muškarci	12,9	12,4	14,3	15,9	17,6	19,7
Žene	14,3	19,0	14,8	18,8	19,3	21,3
<i>Područje prebivanja</i>						
Urbano područje	6,3	7,0	9,9	9,4	10,8	12,2
Ruralno područje	21,0	21,8	18,8	23,8	25,4	28,1

Napomena: Linija siromaštva utvrđuje se kao ekvivalentna razina potrošnje prvog decilnog razreda u 2008. godini usklađena za stopu inflacije nakon toga.

Izvor: Procjene zaposlenika Svjetske banke i projekcije temeljem APK za razdoblje 2008.-2011.

76. Karakteristike siromašnih upućuju na zaključak da su mjere zaštite samačkih kućanstava, aktivacije i stvaranja radnih mjesta ključne za smanjenje siromaštva i zaštitu potrošnje najugroženijih. Višu stopu siromaštva (od prosječne) imaju starija samačka kućanstva (42 posto u 2011.) kao i kućanstva s nezaposlenim i neaktivnim nositeljem koji nije umirovljenik (iznad 40 posto u 2011.). Dok je broj siromašnih u takvim kućanstvima povećan za 8 postotnih bodova od 2008., na 17 posto u 2011., još uvijek više od pola siromašnih u Hrvatskoj živi u kućanstvima s umirovljenim nositeljem kućanstva. Oko jedne trećine od 40 posto kućanstava s najnižim dohotkom su samačka staračka kućanstva, dok je oko dvije trećine takvih kućanstava u ruralnim područjima.

77. Procjenjuje se da će se svi negativni učinci politika koje se podržavaju iz ERDPL2 zadržati u gornjim kvintilnim razredima. Model razvijen za simuliranje učinaka reformi koje se podržavaju iz ERDPL2 uključuje one promjene javnih politika koje mogu imati distribucijske učinke: (i) reforma povlaštenih mirovina; i (ii) uvođenje Zajamčene minimalne naknade na temelju imovinskog cenzusa. Međutim, njihovi će se učinci ublažiti većim prilikama za otvaranje radnih mjesta te i dalje izdašnim sustavom socijalne skrbi. I reforma mirovinskog sustava i reforma sustava socijalne skrbi imaju cilj poboljšati izgleda za iskorjenjivanje krajnjeg siromaštva zaštitom relativne vrijednosti naknade za siromašne te stimuliranjem ljudi da se duže zadrže na tržištu rada kako bi ostvarili veće razine dohotka.

78. Ne očekuje se kako će smanjenje povlaštenih mirovina i reforma mirovina službenih osoba imati negativni utjecaj na siromaštvo te na 40 posto stanovništva s najnižim dohotkom. Budući da se smanjenje povlaštenih mirovina primjenjuje samo na mirovine veće od 5.000 HRK (što je jednako nacionalnoj prosječnoj plaći), a službene osobe obično spadaju u gornje dohodovne kvintilne razrede, procjenjuje se da će ove reforme mirovinskog sustava imati mali utjecaj na prva dva kvintilna razreda (Tablica 9).

Tablica 9: Distribucija povlaštenih mirovina – prije i nakon 10-postotnog smanjenja mirovina većih od 5.000 HRK mjesečno

	Kvintilni razredi potrošnje po odraslom ekvivalentu, nakon transfera					
	Ukupno	K1	K2	K3	K4	K5
Trenutne mirovine	100,0	10,2	20,3	32,1	3,8	33,7
Umanjene mirovine	100,0	9,9	21,1	36,1	0,0	32,9

Napomena: APK ne identificira izravno korisnike povlaštenih mirovina. Pretpostavljamo da je riječ o invalidskim i obiteljskim mirovinama koje primaju osobe do 60 godina starosti čije naknade iznose više od 4.000 HRK mjesečno.

Izvor: Simulacije temeljene na APK iz 2011. godine

79. Uvođenje Zajamčene minimalne naknade (ZMN) bi trebalo poboljšati ciljanje davanja prema najranjivijim skupinama u 40 posto stanovništva s najnižim dohotkom.²¹ Novi dohodovni prag (800 HRK) za pola je veći od prijašnjeg (500 HRK). Tim se povećanjem djelomično popravljaju realna vrijednost naknade otkako je prag zadnji put bio promijenjen 2008. godine. Prag i naknada se i dalje usklađuju diskrecijski, ovisno o fiskalnim mogućnostima, što dovodi do toga da minimalna naknada pada ispod minimalnog praga uzdržavanja.

Tablica10: Dohodak od minimalne zajamčene naknade (prije i nakon reforme)

	Zajamčena minimalna naknada (ZMN) ¹ (prag 800 HRK)		Pomoć za uzdržavanje (PU) ² (prag 500 HRK)		Razlika	
	Koef.	ZMN (HRK)	Koeficijent	Koef.	PU (HRK)	ZMN -PU (HRK)
Samac	1,0	800	1,0+0,20	1,20	600	200
Samohrani rod.j+1 dijete	1,4	1.120	0,8 +0,90+0,25	1,95	975	145
Samohrani rod. +2 djece	1,8	1.440	0,8+2*(0,90+0,25)	3,10	1.550	-110
Samohrani rod. +3 djece	2,2	1.760	0,8+3*(0,90+0,25)	4,25	2.125	-365
Dvoje odraslih	1,2	960	0,8+0,8	1,60	800	160
Roditelji + 1 dijete	1,6	1.280	0,8+0,8+0,9	2,50	1.250	30
Roditelji + 2 djece	2,0	1.600	0,8+0,8+2*0,9	3,40	1.700	-100
Roditelji + 3 djece	2,4	1.920	0,8+0,8+3*0,9	4,30	2.150	-230
Troje odraslih	1,8	1.440	0,8+0,8+0,8	2,40	1.200	240

Izvor: Izračuni osoblja Svjetske banka primjenom Ankete proračuna kućanstava iz 2011. godine (APK).

Napomena: 1/Ljestvica: 1 za samca i samohranog roditelja; 0,6 =druga odrasla osoba; 0,4=dijete

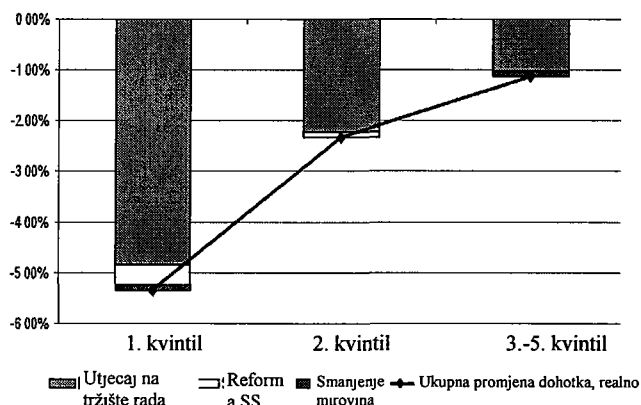
2/ U ovim izračunima svakom djetetu pripisuje se koeficijent 0,9 (450 HRK). U programu pomoći za uzdržavanje, koeficijent za dijete ovisi o dobi, pa za dijete do 7 godina starosti iznosi 0,8 (400 HRK), za dijete u dobi od 7 do 15 godina 0,9 (450 HRK), a za dijete u dobi od 16 do 18 godina, odnosno do 26 godine života ako se redovno školuje koeficijent iznosi 1,0 (500 HRK).

80. Unatoč povećanju praga naknade, promjena skale ekvivalentnosti čini program MZN-a ponešto restriktivnijim za neke skupine nego što je to bio prethodni program. Premda će se izdašnost programa (veća naknada) i obuhvat (naknade se proširuju na osobe čiji je dohodak ranije bio ispod novog praga) povećati za samačka kućanstva, samohrane roditelje s jednim djetetom i obitelji s više odraslih bez djece; na obitelji s više djece primjenjivat će se limit MZN-a na razini minimalne bruto plaće. Međutim, ove su obitelji također zaštićene fiskalno izdašnijim programom dječjeg doplatka na temelju dohodovnog cenzusa. Otprilike 5 posto nekadašnjih korisnika pomoći za uzdržavanje moglo bi osjetiti smanjenje naknada zbog nove skale ekvivalentnosti i novog dohodovnog praga; očekuje se da će oko 7 posto postojećih korisnika izgubiti pravo na naknadu, a ujedno se očekuje da će dodatnih 2 posto novih korisnika biti uključeno u novi program.²² Ukupni trošak provedbe MZN-a u prvoj godini bit će gotovo jednak ukupnom proračunu konsolidiranih programa iz prošle godine.

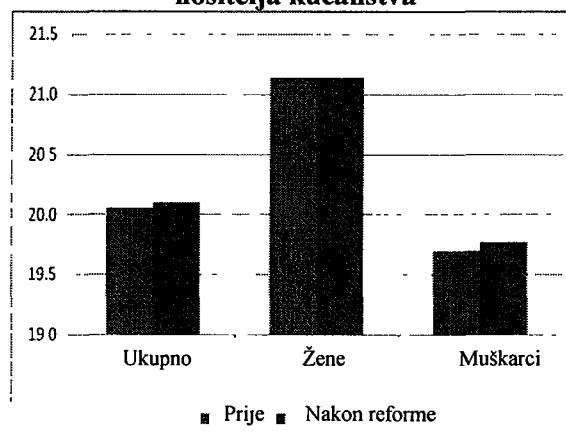
²¹Postoji više metodoloških izazova pri procijeni učinka reformi na siromaštvo. Glavni izvor podataka za anketu proračuna kućanstava (APK) ne razdvaja socijalnu pomoć prema različitim programima.

²²Prve ocjene provedbe ZMN-a bit će napravljene u lipnju 2014. kako bi se otklonili eventualni negativni učinci.

Prikaz 4. Projicirana promjena neto raspoloživog dohotka kućanstava u 2014., realno



Prikaz 5. Projicirano siromaštvo prema spolu nositelja kućanstva



Napomena: Učinak razvoja tržišta rada i intervencije politikama. Linija siromaštva utvrđuje se kao ekvivalentna razina potrošnje prvog decilnog razreda u 2008. godini usklađena za stopu inflacije nakon toga.

Izvor: DZS, projekcije osoblja na temelju APK 2011.

81. Ostale reforme uvelike kompenziraju potencijalno negativne distribucijske učinke. Primjerice:

- Reforma tržišta rada koja je olakšala zapošljavanje i već sada omogućila fleksibilnije sezonsko zapošljavanje vjerojatno će u nekoj mjeri kompenzirati veće povećanje nezaposlenosti te će formalizirati neke neformalne poslove u poljoprivredi, koje većinom obavljaju žene i osobe u starijoj dobnoj skupini.
- Racionalizacija troškova plaća u javnom sektoru i jačanje okvira fiskalne odgovornosti ključni su za održavanje pristupa tržištima kapitala a time i za poticanje ulaganja i zapošljavanja.
- Poboljšanje ulagačke klime, privatizacija i učinkovitost inovacija zajednički bi trebali ojačati temelje za ulaganja privatnog sektora, a time i za otvaranje radnih mjesta i ostvarenje rasta.
- Očekuje se da će smanjenje troškova kapitaliziranih mirovinskih stupova i povećanje zakonske dobi umirovljenja povećati mirovine, osobito za žene. Postupno povećanje dobne granice za umirovljenje (od 2031. godine) vjerojatno će povećati godine koje osobe provedu na tržištu rada te također povećati mirovine iz kapitaliziranog stupa. Stopa zamjene za žene će se povećati za više od 6 postotnih bodova u usporedbi s početnom razinom (prije reforme) nakon što puna dob umirovljenja postane efektivna u 2038. godini. Nadalje, s obzirom na sporo uvođenje povećanja dobne granice umirovljenja, ne očekuju se negativni učinci na plaće ili stopu nezaposlenosti.

82. Premda neke mjere koje se podupiru u sklopu ERDPL2 mogu imati distribucijske učinke, njihov utjecaj na siromašne i 40 posto stanovništva s najnižim dohotkom ublažit će se većim prilikama za otvaranje radnih mjesta i sustavom socijalne skrbi. Cilj i mirovinske reforme i reforme sustava socijalne skrbi jest povećati izgleda za iskorjenjivanje krajnjeg siromaštva zaštitom relativne vrijednosti naknade za siromašne te poticanjem ljudi da se duže zadrže na tržištu rada i time ostvare veće naknade u vrijeme umirovljenja. Takvo što pogodovalo bi prosperitetu 40 posto stanovništva s najnižim dohotkom.

5.2. EKOLOŠKI ASPEKTI

83. **Predložena potpora za proračun i reforme politika analizirana je u odnosu na točku 8.6. OP-a i analiza pokazuje kako nije vjerojatno da će predložene reforme javnih politika izazvati značajan utjecaj na okoliš, šume i druge prirodne resurse države.** Uz ubrzanje privatizacijskog procesa ne vezuju se izravna ekološka pitanja. Premda Zakon o upravljanju državnom imovinom ne obuhvaća pitanja ekološke odgovornosti, Direktiva o ekološkoj odgovornosti iz 2008. godine transponirana je u hrvatsko zakonodavstvo, čime se sprečavanje i ispravljanje štete nanesene okolišu provodi temeljem načela 'zagađivač plaća'. Općenito financijska procjena vrijednosti trgovačkog društva u svrhu utvrđivanja prve isključne cijene također uključuje procjenu ekoloških obveza. Nadalje, novi Zakon o prostornom uređenju i Zakon o gradnji, kojima je ukinuta lokacijska dozvola i uvedena jedinstvena e-građevinska dozvola, samo ubrzavaju proces od idejnog rješenja do izdavanja građevinske dozvole, istovremeno zadržavajući provedbu procjene utjecaja na okoliš, gdje je to potrebno, prije izdavanja građevinske dozvole.

84. **Sve mozebitne utjecaje na okoliš ublažava kvaliteta institucionalnog i zakonskog okvira.** I Hrvatska i EU redovno obavljaju sektorske ekološke analize. Hrvatska je u svoje zakonodavstvo transponirala pravnu stečevinu u području zaštite okoliša. Zakon o okolišu, koji je usklađen s pravnom stečevinom EU-a u području zaštite okoliša, uveo je strategijske procjene utjecaja na okoliš, ojačao javni pristup informacijama o okolišu i odgovornost za zaštitu okoliša, ujedno uključujući odredbe SEVESO II i Direktive o sprečavanju i kontroli industrijskog onečišćenja (IPPC). Temeljna kompetentnost za procjenu utjecaja na okoliš ostaje visoka, ali je dodatno ojačana sekundarnim zakonodavstvom u području procjene utjecaja na okoliš (EIA), čime je postignuta puna usklađenost s Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš (85/337/EEZ). U Izvješću EU-a o napretku za 2012. godinu, usklađivanje s pravnom stečevinom EU-a u području zaštite okoliša i jačanje kapaciteta institucija pozitivno su ocijenjeni, što ukazuje na to da bi trenutni sustav mogao poslužiti kao dobar zaštitni mehanizam za mjere koje se podržavaju putem ERDPL2.

5.3. FIDUCIJARNI ASPEKTI, ISPLATA I REVIZIJA

85. **Fiducijarni rizik vezan uz sustav upravljanja javnim financijama procijenjen je umjerenim.** Sustav financijskog upravljanja u javnom sektoru u Hrvatskoj ostvario je dobar napredak tijekom procesa pregovaranja s EU-om. Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru iz 2008. godine uspostavljene su jedinice za unutarnju reviziju i postavljeni kontrolori u svim resornim ministarstvima, središnjim državnim tijelima, izvanproračunskim korisnicima i odabranim jedinicama lokalne samouprave. Konsolidiranjem svih državnih računa u okviru Jedinstvenog računa Riznice (JRR) unaprijedilo se upravljanje gotovinom i dugom, ali i sustav planiranja proračuna. JRR sada obuhvaća sva resorna ministarstva i velike izvanproračunske fondove, kao što su HZZO, HZMO i HZZ. Nadležna tijela EUROSTAT-u prosljeđuju podatke usklađene prema ESA95, a statistički podaci o državnim financijama mjesečno su dostupni na internetskoj stranici Ministarstva financija; za opću državu uz tromjesečni pomak.

86. **Hrvatska je također ostvarila napredak u pogledu transparentnosti i nadzora proračuna.** Mjesto koje je Hrvatska zauzela prema Indeksu otvorenosti proračuna za 2012. godinu (61. mjesto) pokazuje da Vlada javnosti daje značajnu količinu informacija o proračunu središnje države i financijskim aktivnostima koje se obavljaju tijekom proračunske godine. Hrvatska javno objavljuje revizorska izvješća. Vanjska revizija u Hrvatskoj zadovoljava uvjete prema standardima INTOSAI, a donesena je i dugoročna strategija daljnjeg jačanja Državnog ureda za reviziju (DUR), osobito u području revizija učinkovitosti. DUR je funkcionalno i financijski neovisan. Priprema proračuna, izvješćivanje i praćenje

proračuna obavljaju se prema gotovinskom načelu, premda ministarstva i ostali korisnici proračuna vode računovodstvo prema modificiranom načelu nastanka događaja, pri čemu se izdaci prepoznaju primitkom fakture. Planira se kako će se državni informacijski sustav za financijsko upravljanje (FMIS), koji se koristi na nacionalnoj razini u ministarstvima i agencijama, proširiti na korisnike proračuna treće razine, kao što su bolnice i škole. Nacionalni sustavi za financijsko upravljanje u RH koriste se u nekoliko projekata koje financira Banka, ali i za potrebe obavljanja revizija budući da Državni ured za reviziju zadovoljava revizorske standarde potrebne za projekte koje financira Banka.

87. Zakonodavni okvir u području javne nabave dobro je uspostavljen i u potpunosti usklađen s pravnom stečevinom EU-a. Zakonom o javnoj nabavi iz 2012. godine uređuje se postupak dodjele javnih ugovora i okvirnih ugovora za nabavu roba, radova ili usluga, pravnu zaštitu u odnosu na te postupke te nadležnosti Državnog ureda za središnju javnu nabavu. Postupci javne nabave i okolnosti u kojima se svaki od njih može primijeniti definiraju se u ZJN-u, a uključuju sljedeće: otvoreni postupak, ograničeni postupak, pregovarački postupak (s prethodnom objavom obavijesti o ugovoru ili bez nje), natjecateljski dijalog i ugovor o projektiranju. Uprava za sustav javne nabave pri Ministarstvu gospodarstva nadležna je za razvoj i koordinaciju politike javne nabave; a Državni ured za središnju javnu nabavu koji je osnovan 2009. godine obavlja središnju javnu nabavu određenih kategorija nabave te obnaša ulogu naručitelja za središnja tijela državne uprave. Ministarstvo financija nadležno je za ugovore o koncesijama i njihovu provedbu, a Agencija za javno-privatno partnerstvo za ugovore o javno-privatnim partnerstvima. Državna komisija za nadzor postupaka javne nabave samostalno je i neovisno državno tijelo za razmatranje žalbi. ZJN definira rokove za podnošenje žalbi. Odluke Komisije objavljuju se na njezinim internetskim stranicama, a informacije se ažuriraju svakodnevno. Rok za rješavanje žalbi varira ovisno o prirodi žalbe, a ponekad može trajati mjesec i više dana.

88. Ocjena zaštitnih mehanizama Hrvatske narodne banke: Hrvatska narodna banka (HNB) operativno je neovisna, a njezin financijski odnos s Vladom je transparentan. Zajednička misija IBRD-a/MMF-a 2008. godine ažurirala je Izvješće o ocjeni financijskog sustava, naglasivši snažnu neovisnost HNB-a, s pojačanim mehanizmima interne revizije i procjene rizika. Hrvatska je zatvorila pregovore o pristupanju EU u poglavlju 17, *Ekonomska i monetarna politika*, koje zahtijeva, među ostalim, punu neovisnost HNB-a, u prosincu 2008. Reviziju HNB-a svake godine obavljaju vanjski revizori, a za 2012. godinu revizija je dala bezuvjetno mišljenje. Na temelju svega spomenutog, u HNB se može otvoriti račun za sredstva iz zajma Svjetske banke za razvojne politike.

89. Zajmoprimac i isplata: Zajmoprimac je Republika Hrvatska. Ovaj program drugi je jednotranšni zajam u seriji od dva zajma. Sredstva zajma bit će na raspolaganju Zajmoprimcu nakon stupanja na snagu Ugovora o zajmu između Republike Hrvatske i Banke. Kao jedan od uvjeta stupanja na snagu, Banka će trebati ocijeniti napredak Korisnika u provedbi Programa i primjerenost okvira makroekonomske politike Korisnika. Nakon što zajam bude odobren i Banka dostavi obavijest o stupanju na snagu Ugovora o zajmu između Banke i Republike Hrvatske, Zajmoprimac će IBRD-u dostaviti zahtjev za povlačenje sredstava zajma prije zaključnog datuma definiranog Ugovorom o zajmu. IBRD će položiti sredstva zajma na devizni račun otvoren u HNB-u koji imenuje Zajmoprimac.

90. Računovodstveni i revizijski aranžmani Zajma: Za administriranje i računovodstveno praćenje zajma bit će odgovorno Ministarstvo financija. Ministarstvo financija bit će odgovorno i za pripremu zahtjeva za povlačenje sredstava te održavanje zahtjeva za povlačenje prema potrebi. Uz pomoć HNB-a Ministarstvo financija vodit će evidencije o svim transakcijama po zajmu u skladu s dobrim računovodstvenim praksama. S

obzirom na pozitivnu ocjenu HNB-a, revizija depozitnog računa za sredstva zajma ne smatra se nužnom. Ministarstvo financija će Banci u roku od 30 dana dostaviti potvrdu da su sredstva zajma primljena i položena na imenovani račun Zajmoprimca, koji čini sastavni dio Zajmoprimčeva sustava upravljanja proračunom.

5.4. PRAĆENJE I OCJENJIVANJE

91. **Koordinacija provedbe programa reforme:** Za uspješnu provedbu predloženog reformskog programa potrebna je djelotvorna koordinacija među različitim ministarstvima i agencijama, te između Vlade i Banke. Vlada je zadužila Ministarstvo financija za koordinaciju reformskog programa, a resorna ministarstva odgovorna su za provedbu reformi u svom području nadležnosti.

92. **Bančini aranžmani praćenja:** Reformski program postavlja kvalitativna i kvantitativna mjerila i ciljeve programa. Bančin tim prati napredak i odgovarajuće postupke te se povremeno sastaje s nadležnim tijelima u Hrvatskoj u svrhu razgovora o sljedećim koracima. Različita ministarstva pružaju podršku aktivnostima praćenja i ocjenjivanja, ali i proračunski, zakonodavni i ekonomski podaci koje dostavljaju nadležna tijela i koji se potvrđuju službeno objavljenim podacima, direktivama i propisima. Podaci o početnim vrijednostima i ažurirani podaci dobivaju se od nadležnih specijaliziranih agencija i iz službenih statistika. Isti se podaci prate u odnosu na pokazatelje i mjere rezultata prikazane u okviru praćenja i rezultata u matrici politika (Dodatak 1).

VI. SAŽETAK RIZIKA

93. **Rizici vezani uz ERDPL2 su značajni.**

94. **Najvažniji makroekonomski rizici uključuju nastavak recesije i usporavanje dotoka kapitala.** Gospodarski oporavak u EU-u i Hrvatskoj mogao bi biti slabiji ili odgođen u odnosu na trenutačne projekcije. Sporiji rast od projiciranog bi mogao dodatno odgoditi fiskalnu konsolidaciju, dodatno napregnuti korporativni sektor, a posljedično i banke te dovesti do dodatne nezaposlenosti. Činjenica da se Hrvatska uvelike oslanja na turizam i izvoz u Europu čini ju ranjivom na pogoršanje regionalne stabilnosti i usporavanje rasta u EU-u. Visoka razina vanjskog duga, visok stupanj euroizacije hrvatskog gospodarstva i velike potrebe servisiranja duga srednjoročno čine hrvatski financijski sektor ranjivim na valutne rizike te usporavanje dotoka kapitala. Refinanciranje vanjskih obveza može stoga postati izazov, a u slučaju mogućeg dodatnog slabljenja kreditnog rejtinga dovesti i do gubitka pristupa vanjskom tržištu, pri čemu bi državne potrebe za financiranjem istisnule financiranje privatnog sektora te povećale nenaplative zajmove.

95. Te rizike ublažava određeni broj čimbenika: (i) visoke pričuve koje će nastaviti ublažavati učinak vanjskih šokova; (ii) PPD, ako će se provoditi, pomoći će povećati povjerenje tržišta te pristup međunarodnim financijskim tržištima; (iii) pristup značajnim sredstvima EU-a koji će pomoći održati financiranje ulaganja usmjerenih prema rastu; te (iv) reforme kojima se podržava rast privatnog sektora i gospodarskog oporavka.

96. **Političko nezadovoljstvo reformama moglo bi potencijalno ugroziti podršku Vladinom programu.** Visoka nezaposlenost i sve veći pritisak raznih društvenih skupina mogli bi smanjiti već sada nizak apetit za reforme, uključujući reformu tržišta rada. To bi moglo smanjiti političku sposobnost Vlade da provede i održi potrebne fiskalne i strukturne reforme. Gubitak podrške Vladinom programu usmjerenom na jačanje javnih financija mogao bi dovesti do gubitka povjerenja potrošača i ulagača te daljnjeg jačanja nestabilnosti financijskog tržišta, uključujući valutne pritiske.

97. Ovaj je rizik ublažen činjenicom da su reforme podržane kroz ERDPL2 dovršene i sinkronizirane s preporukama EK-a za Hrvatsku u okviru Europskog semestra. Fiskalna konsolidacija bit će vođena Postupkom prekomjernog deficita koji je pokrenula EU. Očekuje se da će to ublažiti rizike od promjena smjera reformskih politika ili njihovih odgoda.

98. **Ne postoje drugi značajni rizici u odnosu na program.** Kao što je naglašeno u odjeljku PSIA, očekuje se da će učinci na siromaštvo i društveni učinci mjera politike koje podržava ova serija DPL-ova biti pozitivni ili zanemarivi. Istovremeno iz podržanog programa ne proizlaze nikakvi vjerojatni rizici po hrvatski okoliš, šume, vodne resurse, staništa ili druge prirodne resurse. Konačno, fiducijarni rizici su umjereni zbog naprednog sustava upravljanja javnim financijama u zemlji i devizne politike Hrvatske narodne banke.

DODATAK 1: MATRICA POLITIKA I REZULTATA ZA HRVATSKI ERDPL2

Srednjoročni ciljevi	ERDPL 1 Mjere politike dovršene do travnja 2011.	ERDPL 2 Mjere politike dovršene do prosinca 2013.	Pokazatelji	Osnova	Očekivani ishod
ERDPL KOMPONENTA I: UNAPRJEĐENJE FISKALNE ODRŽIVOSTI KONSOLIDACIJOM RASHODA					
Vjerodostojnija, transparentnija i održivija fiskalna politika	Zajmoprimac je uveo privremeno fiskalno pravilo donošenjem Zakona o fiskalnoj odgovornosti te osnivanjem Povjerenstva za fiskalnu politiku temeljem Odluke Vlade.	Zajmoprimatelj je ojačao ulogu i neovisnost Odbora za fiskalnu politiku donošenjem odluke o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku.	Primarni rashodi opće države kao % BDP-a	44,6% (2010.)	43,2% (2014.)
Fiskalno povoljnija javna uprava koja ispunjava standarde EU-a u odnosu na zasluge i profesionalizam	Zajmoprimac je u saborsku proceduru uputio nacrt izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi, usmjerene na jačanje sustava ocjenjivanja te stegovnih mjera te je donošenjem Zakona o registru javnih službenika osnovao HRMIS.	Zajmoprimatelj je uskladio sustave plaća državnih agencija, državne uprave i javnih službi donošenjem Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama.	Masa plaća u javnom sektoru kao % BDP-a	12,1% (2010.)	11,8% (2014.)
Povećana učinkovitost financiranja zdravstva	Zajmoprimac je racionalizirao izuzeća od plaćanja participacije izmjenama i dopunama Zakona o dopunskom zdravstvenom osiguranju, donošenjem dvije uredbe smanjio troškove lijekova te pokrenuo racionalizaciju mreže bolnica revidiranjem mreže javnog zdravstvenog osiguranja.	Zajmoprimatelj je (a) racionalizirao izdatke u zdravstvu uvođenjem e-recepta na nacionalnoj razini donošenjem Pravilnika o mjerilima za razvrstavanje lijekova te o propisivanju i izdavanju lijekova na recept; (b) standardizirao medicinsku tehnologiju i ortopedska pomagala donošenjem Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o uvrštavanju ortopedskih i drugih pomagala na popis Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje; i (c) objedinio nabavu za bolnice putem Odluke Ministarstva zdravlja o	Ukupni rashodi za javno zdravstvo kao % BDP-a	6,6% (2010.)	6,5% (2014.)

		obveznoj provedbi zajedničke javne nabave javnih ustanova.			
Obuzdani rashodi za gotovinska socijalna davanja, rashodi usredotočeni na najbolje ciljane programe, a sustav administracije racionaliziran.	Zajmoprimac je donio Strategiju socijalne skrbi te je u saborsku proceduru uputio nacrt Zakona o socijalnoj skrbi usmjeren na konsolidaciju davanja, poboljšano ciljanje socijalnih davanja i racionalizaciju administrativne mreže socijalne skrbi.	Zajmoprimatelj je (a) uveo upravljački informacijski sustav u sustavu socijalne skrbi; i (b) primijenio ciljanje temeljem imovinskog cenzusa na nekoliko programa socijalnih davanja donošenjem Zakona o socijalnoj skrbi.	Rashodi za socijalna davanja kao % BDP-a	2,9% (2010.)	2,7% (2014.)
Poboljšana fiskalna i socijalna održivost mirovinskog sustava.	Zajmoprimac je smanjio povlaštene mirovine za 10 posto donošenjem Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju, povećao je minimalni staž na jedan mandat u Saboru donošenjem izmjena i dopuna Zakona o pravima zastupnika u Hrvatskom saboru te je u saborsku proceduru uputio nacrt izmjena i dopuna Zakona o pravima zastupnika u Hrvatskom saboru usmjerenih prema povećanju dobi za odlazak u mirovinu za vladine dužnosnike, saborske zastupnike i suce Ustavnog suda. Zajmoprimac je izjednačio dob za odlazak u mirovinu muškaraca i žena na 65 godina te je udvostručio kaznu za prijevremeno umirovljenje donošenjem Zakona o obveznom mirovinskom osiguranju, a odlukom HANFA-e je smanjio i administrativne troškove u kapitaliziranim mirovinskim stupovima.	Zajmoprimatelj je (a) ukinuo mirovine državnih dužnosnika donošenjem izmjena i dopuna Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru; (b) racionalizirao vojne mirovine donošenjem izmjena i dopuna Zakona o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba; i (c) uveo 10-postotno smanjenje povlaštenih mirovina putem izmjena i dopuna Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju. Zajmoprimatelj je (a) smanjio administrativne troškove kapitaliziranih stupova mirovinskog osiguranja donošenjem Zakona o obveznim mirovinskim fondovima; i (b) povećao dobnu granicu za umirovljenje donošenjem Zakona o obveznom mirovinskom osiguranju.	Rashodi za mirovine kao % BDP-a	10,75% (2010.)	10,5% (2014.)

ERDPL STUP II: POTICANJE RASTA PRIVATNOG SEKTORA					
Povećana fleksibilnost tržišta rada i poticaji aktivnom traženju posla	Zajmoprimac je smanjio naknadu za nezaposlene i njezino trajanje te je smanjio naknadu za nezaposlene do umirovljenja na pet (5) godina kroz donošenje izmjena i dopuna Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti.	Zajmoprimatelj je povećao fleksibilnost pregovora o kolektivnim ugovorima i fleksibilnost zapošljavanja donošenjem: (a) Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje; (b) Zakona o poticanju zapošljavanja; i (c) izmjena i dopuna Zakona o radu.	Stopa participacije radne snage (15-64)	61,5% (2010.)	61% (2014.)
Smanjene administrativne i regulatorne prepreke poslovanju	Zajmoprimac je ubrzao provedbu ovrhe odluka u trgovačkim sporovima donošenjem Ovršnog zakona, Zakona o javnim ovršiteljima i Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima.	Zajmoprimatelj je (a) smanjio troškove registracije pravne osobe donošenjem izmjena i dopuna Zakona o trgovačkim društvima; i (b) uveo jedinstvenu elektroničku građevinsku dozvolu donošenjem Zakona o gradnji i Zakona o prostornom uređenju.	Institucije (Rezultat na indeksu globalne konkurentnosti)	3,6 (2010.-2011.)	3,7 (2014.-2015.)
Smanjena uključenost države u poduzetnički sektor kroz privatizaciju ili likvidaciju poduzeća u državnom vlasništvu	Zajmoprimac je osnažio institucionalni okvir za upravljanje državnom imovinom i njezinu privatizaciju donošenjem Zakona o upravljanju državnom imovinom; te je prodao/likvidirao barem 100 poduzeća u državnom vlasništvu	Zajmoprimac je likvidirao ili prodao državne dionice i udjele u dvjesto (200) poduzeća u državnom vlasništvu kako bi smanjio uključenost države u poduzetnički sektor.	Udio privatnog sektora u BDP-u	70% (2010.)	72% (2014.)
Osnažen okvir za inovacije		Zajmoprimac je uveo programsko financiranje donošenjem izmjena i dopuna Zakona o visokom obrazovanju i znanosti.	Rashodi za istraživanja i razvoj kao % BDP-a	0,73% (2010.)	0,85% (2014.)

DODATAK 2: PISMO O RAZVOJNOJ POLITICI

DODATAK 3: BILJEŠKA O ODNOSIMA S FONDOM

Document of
The World Bank

Report No. 66405-HR

**INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
PROGRAM DOCUMENT**

**ON A PROPOSED LOAN
IN THE AMOUNT OF EURO 150 MILLION
(US\$ [xxx] EQUIVALENT)**

**TO THE REPUBLIC OF CROATIA
FOR THE
SECOND ECONOMIC RECOVERY DEVELOPMENT POLICY LOAN**

[ROC VERSION, March 5, 2014]

Poverty Reduction and Economic Management
Europe and Central Asia Region

REPUBLIC OF CROATIA

CURRENCY EQUIVALENTS

(Exchange Rate Effective as of March 5, 2014)

EUR 1.00:USD 1.377:HRK 7.647

WEIGHTS AND MEASURES

METRIC SYSTEM

ABBREVIATION AND ACRONYMS

ALMP	Active Labor Market Program	HZZO	Croatian Institute for Health Insurance
AUDIO	Agency for State Asset Management	IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
CEFTA	Central European Free Trade Agreement	ICR	Implementation Completion and Results Report
CNB	Croatian National Bank	IFI	International Finance Institution
CPS	Country Partnership Strategy	INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
CROSTAT	Croatian Statistical Bureau	IMF	International Monetary Fund
DPL	Development Policy Loan	MIS	Management Information System
EC	European Commission	MoF	Ministry of Finance
EDP	Excessive Deficit Procedure	MP	Member of the Parliament
EIA	Environmental Impact Assessment	NATO	North Atlantic Treaty Organization
ERDPL	Economic Recovery Development Policy Loan	NPL	Non-Performing Loan
ESA	European System of National and Regional Accounts	OECD	Organization for Economic Development and Cooperation
EU	European Union	PAYG	Pay As You Go
EUROSTAT	European Statistics	PPA	Public Procurement Act
FDI	Foreign Direct Investment	REGOS	Central Registry of Insurance Beneficiaries
FINA	Croatian Financial Agency	R&D	Research and Development
FMIS	Financial management and Information System	SAO	State Audit Office
FRL	Fiscal Responsibility Law	SEVESO II	EC Directive on the major-accident hazards of certain industrial activities
GDP	Gross Domestic Product	SEA	Strategic Environmental Assessment
GFS	Government Finance Statistics	SOE	State Owned Enterprises
HANFA	Croatian Financial Services Supervisory Agency	TA	Technical Assistance
HBS	Household Budget Survey	TSA	Treasury Single Account
HRK	Croatian Kuna	VAT	Value Added Tax
HRMIS	Human Resources Information Management System		

Vice President:	Laura Tuck
Country Director:	Mamta Murthi
Sector Manager:	Satu Kahkonen
Task Team Leader:	Sanja Madzarevic-Sujster

REPUBLIC OF CROATIA
SECOND ECONOMIC RECOVERY DEVELOPMENT POLICY LOAN (ERDPL2)
TABLE OF CONTENTS

I. INTRODUCTION AND COUNTRY CONTEXT.....	1
II. MACROECONOMIC POLICY FRAMEWORK.....	2
2.1. Recent Economic Developments	2
2.2. Macroeconomic Outlook And Debt Sustainability	4
2.3. IMF Relations.....	8
III. GOVERNMENT'S REFORM PROGRAM	8
IV. PROPOSED OPERATION	9
4.1. Link To Government Program And Operation Description.....	9
4.2. Prior Actions, Results And Analytical Underpinnings	11
4.2.1. Prior actions and results	11
4.2.2. Analytical Underpinnings	18
4.3. Link To CPS And Other Bank Operations.....	19
4.4. Consultations And Collaboration With Development Partners.....	20
V. OTHER DESIGN AND APPRAISAL ISSUES	20
5.1. Poverty, Social and Gender Impact.....	20
5.2. Environmental Aspects	23
5.3. Fiduciary, Disbursement And Auditing Aspects.....	24
5.4. Monitoring And Evaluation	25
VI. SUMMARY OF RISKS	26
ANNEX 1: CROATIA ERDPL2 POLICY AND RESULTS MATRIX.....	27
ANNEX 2: LETTER OF DEVELOPMENT POLICY.....	30
ANNEX 3: FUND RELATIONS NOTE.....	31

TABLES

Table 1: Key Macroeconomic Indicators.....	4
Table 2: Fiscal Developments and Prospects 2010-2016.....	6
Table 3: Medium-Term Projections of External Financing Requirements and Sources.....	7
Table 4: External Debt, Q3 2013	7
Table 5: ERDPL2 Triggers and Prior Actions	9
Table 6: Fiscal Savings from ERDPL2-Supported Measures for the 2014 Budget (Percent of GDP).....	11
Table 7: Analytical Underpinnings of the DPL Program.....	19
Table 8: Consumption Poverty by Gender and Location	20
Table 9: Distribution of Privileged Pensions – before and after 10-percent cut of pensions above HRK5,000 per month.....	21
Table 10: Guaranteed Minimum Benefit Income (before and after reform).....	22

FIGURES

Figure 1: Croatia: Growth Incidence Curve, 2008-2011 (annualized growth in real terms).....	2
Figure 2: External Debt Sustainability	8
Figure 3: Public Debt Sustainability	8
Figure 4: Projected Change in Net Disposable Household Income in 2014, in real terms	22
Figure 5: Projected Poverty by Household Head's Gender	22

The Croatia Second Economic Recovery Development Policy Loan was prepared by a team consisting of Sanja Madzarevic-Sujster (Task Team Leader), Emilia Skrok, Matija Laco, Ivan Kusen (ECSP2), Marcelo Bortman, Emil Tesliuc (ECSH1), Jan Rutkowski, Zoran Anusic, Ivan Drabek (ECSH3), Amitabha Mukherjee (ECSP4), Natasa Vetma (ECSS3), Lamija Marijanovic, Iwona Warzecha (ECSC3), Antonia Viyachka (ECSC2), Dubravka Jerman (ECCHR), Danijel Nestic (Consultant), Paulo Correa

(FIEEI). The team benefited from the guidance of Theo Thomas and Satu Kahkonen (ECSP2).

LOAN AND PROGRAM SUMMARY

REPUBLIC OF CROATIA SECOND ECONOMIC RECOVERY DEVELOPMENT POLICY LOAN

Borrower	REPUBLIC OF CROATIA
Implementation Agency	MINISTRY OF FINANCE
Financing Data	<i>Amount:</i> [Euro 150 million] <i>Terms:</i> [IBRD Flexible Loan at 6 month EURIBOR for EUR plus fixed spread with a 15-year bullet repayment pattern] <i>Front end fee:</i> [xxx]
Operation Type	Second in a series of two single-tranche Development Policy Loans (DPL)
Pillars of the Operation and Program Development Objectives	This ERDPL series aims to support the Government of Croatia's goal of maintaining macro stability and supporting economic recovery. It supports this goal through measures that: (i) enhance fiscal sustainability through expenditure-based consolidation; and (ii) foster private sector growth.
Results Indicators	1. Primary general government spending reduced from 44.6 percent of GDP in 2010 to 43.2 percent of GDP in 2014; 2. General government wage bill reduced from 12.1 percent of GDP in 2010 to 11.8 percent of GDP in 2014; 3. Total public health spending reduced from 6.6 percent of GDP in 2010 to 6.5 percent of GDP in 2014; 4. Social benefit spending reduced from 2.9 percent of GDP in 2010 to 2.5 percent of GDP in 2014; 5. Pension spending reduced from 10.75 percent of GDP in 2010 to 10.5 percent of GDP in 2014; 6. Labor force participation rate (15-64) returns to 61 percent by 2014; 7. Global Competitiveness Institutions' score index increased from 3.6 in 2010-2011 to 3.7 in 2014-2015; 8. Private sector share in GDP increased from 70 percent in 2010 to 72 percent in 2014; 9. Research and development spending increased from 0.73 percent of GDP in 2010 to 0.85 percent of GDP in 2014.
Overall risk rating	Substantial
Operation ID Number	PE-P127665

**IBRD PROGRAM DOCUMENT FOR A PROPOSED
SECOND ECONOMIC RECOVERY DEVELOPMENT POLICY LOAN
TO THE REPUBLIC OF CROATIA**

I. INTRODUCTION AND COUNTRY CONTEXT

1. **The proposed Second Economic Recovery Development Policy Loan (ERDPL2) to the Republic of Croatia in the amount of EUR150 million (US\$** million equivalent) supports Government's efforts to maintain macroeconomic stability and support economic recovery.** The impact of the global financial crisis and long-delayed structural reforms has resulted in five years of recession in Croatia, and GDP has contracted by over 12 percent. Unemployment has nearly doubled, and public debt has increased by almost a third to 64 percent of GDP. Further, consumption poverty has increased by almost five percentage points to 18 percent¹ and the profile of the poor now includes more economically active, better educated and younger people than before the crisis. Government policy of protecting social benefits and old-age pensions has only partially mitigated the impact on the bottom forty percent. With high external and public debt and significant balance sheet exposure to exchange rate movements, Croatia's sovereign credit rating has been downgraded to non-investment grade.
2. **The Government elected in December 2011 announced an extensive reform program for 2011-2015 to address these vulnerabilities.** Its goal is to achieve gradual fiscal consolidation with limited adverse impact on growth and poverty. In this context, the Economic Program for 2013, submitted to the EU, elaborated a medium-term plan to address long-term structural issues such as pension, social welfare and health sector reform, public administration and local government restructuring, increasing labor market flexibility and fostering entrepreneurship and private investment. The economic situation overshadowed Croatia's accession to the European Union (EU) on July 1, 2013. Recognizing that greater fiscal consolidation is required, the EU placed Croatia under the Excessive Deficit Procedure (EDP) in January 2014 to help restore macro sustainability.
3. **The reform program proposed to be supported by the ERDPL2 has been developed jointly with the Government, and builds on the ERDPL1.** The ERDPL1 of €150 million was disbursed in June 2011. The new Government agreed to continue with the ERDPL series, confirming its objective to support macroeconomic stability and growth recovery through measures that: (i) promote fiscal sustainability through expenditure-based consolidation; and (ii) foster the private sector growth. The ERDPL2 is at the core of Bank's engagement in Croatia, consistent with the Country Partnership Strategy (CPS) presented to the Board on June 27, 2013. It also complements the EU's EDP process.
4. **The ERDPL2 supports several long-awaited fiscal and competitiveness reforms to address macro stability and recovery.** Fiscal consolidation measures in areas of public administration, social sectors and health will contribute to the deficit reduction, and thus deceleration of debt growth, in 2014 of around 0.37 percent of GDP. Additionally, through labor market and business climate reforms, as well as innovation and privatization, the proposed operation aims to support investment and growth. The ERDPL2, through social welfare and pension reforms, supports the improved targeting and coverage of social benefits as well as strengthened pension replacement rates due to longer labor market participation.

¹ Based on the Household Budget Survey and using the absolute poverty line fixed at 60 percent of median equivalent consumption.

Increased hiring flexibility and improved business climate support investment and job creation for shared prosperity.

5. **The ERDPL2 reflects lessons learned, results and recommendations of a range of recent and ongoing lending, as well as analytical and advisory services.** The program has been coordinated with other development partners, in particular with the European Commission (EC) to ensure consistency with EU requirements and the International Monetary Fund (IMF).

II. MACROECONOMIC POLICY FRAMEWORK

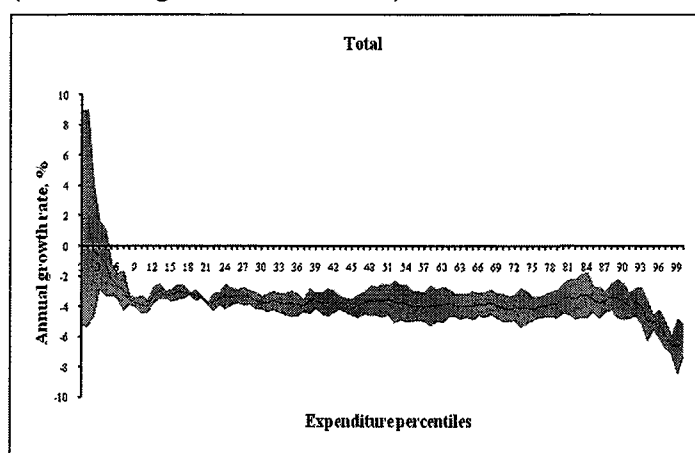
2.1. RECENT ECONOMIC DEVELOPMENTS

6. **Croatia has been in a recession since 2009 that has reduced output by over 12 percent.** The rate of GDP contraction slowed in 2013 to 1 percent, with some 0.3 percentage points due to the loss of preferential exports to the CEFTA region after the July 2013 accession to EU. Construction continued falling, albeit at a slower pace than in prior years, while retail trade and industrial production started recovering. Despite weak labor markets and declining real wages, private consumption growth turned positive and annual inflation slowed to 2.2 percent in 2013 (Table 1).

7. **The prolonged crisis has led to a defensive restructuring of the corporate sector, worsening labor market conditions.** Although the initial impact of the fall in output on employment was modest, the pace of job destruction has accelerated in the past couple of years. Total registered employment has fallen by 13 percent since by construction and manufacturing layoffs. The survey-based unemployment rate stood at 17 percent, the highest among EU member states.

8. **Poverty has increased substantially.** Poverty incidence increased from 13.3 percent in 2008 to 18 percent in 2012, with the pace of increase intensifying after 2010. However, Government efforts to protect social benefits and old-age pensions during the crisis have partially mitigated the impact on shared prosperity. The consumption growth incidence curve (Figure 1) shows that although overall consumption declined substantially between 2008 and 2011 (by 4.6 percent), the distribution favored low-consumption households—that is, the bottom 40 percent whose mean consumption declined by 3.5 percent.

Figure 1: Croatia: Growth Incidence Curve, 2008-2011
(annualized growth in real terms)



Note: Average annual growth rate of the mean consumption per capita.

Sources: 2008 and 2011 HBS.

9. **External imbalances have narrowed, though vulnerabilities remain.** The current account balance turned positive in 2012, reaching 1.1 percent of GDP by September 2013, on the back of trade in services while imports declined. Overall export performance has, however, remained disappointing; as the restructuring of key industries—shipbuilding and petrochemicals—continued, exports of ships, coke and refined petroleum products decreased

in 2013. External debt, which was around 86 percent of GDP in the pre-crisis period rose to over 105 percent by end-2010 and has remained elevated, at close to 103 percent of GDP in 2013, reflecting an increase in public external debt. The share of short-term debt in total debt dropped to 11 percent in 2013, while the level of international reserves remains broadly adequate, covering 7.6 months of imports.

10. **Despite accommodative monetary policy credit growth has remained weak.** To encourage bank lending to the private sector and to stimulate domestic economic activity, the Croatian National Bank (CNB) decreased reserve requirement rate from 15 to 13.5 percent in June 2012, and further to 12 percent in December 2013, thereby releasing around HRK8 billion into the banking system. However, private sector credit growth has continued declining due to deteriorating business and consumer confidence. In 2013, credit to the corporate sector rose slightly, while household lending declined, continuing the moderate deleveraging trend.

11. **The deleveraging by Euro area banks has been orderly, with the fall in foreign funding offset by rising domestic deposits.** Reliance on foreign funding has decreased, accounting for about 21 percent of total liabilities by September 2013. Deposits have grown by almost 6 percent, and the loan-to-deposit ratio has stabilized at 130 percent. The high degree of euroisation of deposits and loans (around three-quarters of total) has largely driven the exchange rate policy. The exchange rate has remained stable, nominally depreciating 0.75 percent from 2012. According to the IMF, Croatia's real effective exchange rate is broadly consistent with fundamentals.

12. **Risks to the banking sector have increased.** Profitability of banks has fallen, with the average return on assets and earnings at about 0.6 percent and 3.5 percent in June 2013, respectively, reflecting the sharp decline in credit growth and the increase in provisioning as loan quality deteriorated. Overall non-performing loans (NPLs) rose to 15.3 percent in September 2013, with corporate sector NPLs (primarily construction, manufacturing, trade) rising to 27 percent as a result of reduced refinancing and rescheduling of loans. Household NPLs stood at 11 percent. However, according to the recent Financial Stability report, even under severe shock scenario, the share of assets at risk is small, liquidity sufficient and contagion risks limited. The loan loss provision is 43 percent, while banks remain well capitalized with the average capital adequacy ratio at close to 21 percent in September 2013.

13. **Fiscal policy has remained expansionary.** After fiscal consolidation in 2012, which brought the general government deficit down to 5 percent of GDP, the fiscal deficit expanded again to 5.8 percent of GDP in 2013.² On the expenditure side, the Government cut public sector wages by 3 percent, abolished civil service bonuses and privileged pensions for government officials and reduced public investments. On the revenue side, it increased the VAT rate to 25 percent, abolished the zero VAT rate and introduced a 5-percent rate for basic foodstuff, pharmaceuticals and books. It also continued with tax administration reform aimed at improving compliance and arrears collection. These actions, however, were inadequate to reduce the deficit in 2013 given the rise in health spending to clear arrears (0.9 percent of GDP) and the first payment to the EU budget as a member state (0.6 percent of GDP).

² Revised and validated figures by Eurostat show a general government deficit of 6.4 percent, 7.8 percent and 5.0 percent of GDP in 2010, 2011 and 2012, respectively. These deficits are between 1.5 and 3.3 percentage points higher than those reported according to the national methodology. Differences are due to the inclusion of off-budget agencies, guarantees repayments, debt assumptions and the repayment of the pensioners' debt. The 2013 data will be also subject to EUROSTAT verification.

14. **Public debt has doubled since 2008 and interest payments have soared.** Direct public debt is estimated to rise to above 64 percent of GDP in 2013, of which around 3 percent of GDP reflects the assumption of shipyards' liabilities. In addition, the Government has issued guarantees amounting to 17 percent of GDP, of which half are with the state development bank. Interest payments on debt now absorb 3 percent of GDP, with the effective interest rate on public debt being 4.8 percent.

Table 1: Key Macroeconomic Indicators
(change in percent unless otherwise indicated)

	2010	2011	2012	2013 (e)	2014 (f)	2015 (f)	2016 (f)
Real Economy	Annual percentage change, unless otherwise indicated						
GDP (nominal, billion of HRK)	323 8	328 7	328 6	328 5	333 5	345 7	360 0
Real GDP (percent)	-2 3	-0 2	-1 9	-1 0	0 2	2 2	2 5
Per capita GDP (US\$ Atlas Method)	13950	14270	13840	13780	13770	14420	15050
Contributions to growth							
Consumption	-1 1	0 1	-1 9	-0 4	-0 9	1 5	2 1
Investment	-4 2	-0 1	-1 5	-0 7	0 8	1 2	0 9
Net exports	3 1	-0 2	1 5	0 1	0 2	-0 5	-0 5
Imports	-2 8	2 1	-2 5	-0 4	1 3	2 5	3 0
Exports	4 8	1 7	0 9	-0 1	1 9	1 5	2 0
Unemployment rate (ILO definition)	11 8	13 5	15 8	17 0	16 7	15 9	14 0
CPI (average)	1 1	2 3	3 4	2 2	2 6	2 1	2 0
Fiscal Accounts	Percent of GDP, unless otherwise indicated						
Expenditures	46 9	48 1	45 7	46 5	46 8	46 3	45 9
Revenues	40 5	40 2	40 8	40 6	42 3	42 7	43 1
General Government Balance	-6 4	-7 9	-5 0	-5 8	-4 5	-3 6	-2 7
General Government Debt	44 9	51 9	55 8	64 5	68 0	69 0	68 8
Selected Monetary Accounts	Annual percentage change, unless otherwise indicated						
Base money	11 4	-0 1	31 7	9 4	5 6	4 7	3 3
Credit to non-government (eop)	256 0	14 8	49 7	2 0	2 0	2 0	2 0
Interest (key policy rate, eop)	9 0	6 25	6 25	6 25		..	..
Balance of Payments	Percent of GDP, unless otherwise indicated						
Current Account Balance	-1 2	-0 9	0 0	1 1	0 6	0 2	0 0
Imports GNFS	39 8	42 3	42 8	42 8	43 6	44 4	45 3
Exports GNFS	39 9	42 4	43 8	43 7	44 0	43 9	44 0
Foreign Direct Investments	1 1	2 4	2 5	1 8	3 5	3 8	4 5
Gross Reserves (in EUR-terms, eop)	10660	11195	11236	11503	11625	11725	11805
In months of GNFS imports	7 2	7 2	7 2	7 4	7 2	6 9	6 6
As % of short-term debt	172 8	164 7	227 2	258 8	239 9	207 7	183 2
External Debt (in EUR-terms)	105 0	104 2	103 0	102 7	102 0	101 4	99 9
Terms of Trade (index 1997=100)	102 0	102 1	102 2	102 5	102 8	103 2	103 8
Exchange Rate (average)	7 3	7 4	7 5	7 6	7 6	7 6	7 6

Notes: Data for 2013 are preliminary. Fiscal accounts from 2013 onward are ESA95 estimates based on the government medium-term fiscal framework and subject to verification by EUROSTAT.

Source: CROSTAT, CNB, MoF, WB staff estimates

2.2. MACROECONOMIC OUTLOOK AND DEBT SUSTAINABILITY

15. **According to Government's medium-term macroeconomic framework, the economy is expected to stagnate at 0.2 percent in 2014 and strengthen to around 2 percent over the medium term.** It will be driven by increasing investments financed by EU

structural funds³ and private sector investments⁴ that are subject to investment promotion tax relief program. In addition, privatization is expected to accelerate and FDI to come in the energy, tourism, agriculture and financial services sectors. Private consumption is also projected to rebound as unemployment starts declining in 2015 once growth gains strength (Table 1).

16. **External imbalances are projected to remain moderate as the output gap slowly closes.**⁵ The current account surplus is projected to remain positive but decline, driven by the recovery in domestic demand and capital inflows that will offset moderate export growth. FDI is expected to recover on the back of the reinvigorated privatization process (in financial services, tourism, agribusiness and energy) and increased private sector demand. Although staying at half of the pre-crisis level, net FDI is projected to exceed the current account deficit and thus reduce financing pressures.

17. **The Government's medium-term fiscal framework envisages a gradual fiscal consolidation to safeguard growth.** The revised 2014 budget, triggered by the launch of the EDP⁶ in January 2014 (Box 1), targets a general government fiscal deficit of 4.5 percent of GDP (national methodology), that includes 1.1 percent of GDP in payments to the EU budget (up from 0.6 percent in 2013) and an additional 0.5 percent of GDP to cover rising interest payments. By 2016, primary expenditures are planned to be reduced by 1 percentage point of GDP, while the brunt of consolidation is expected to be borne by revenue adjustment.

18. The fiscal consolidation measures that are underpinning the medium-term consolidation process include the following (Table 2):

- i. A rise in revenues through one-off (the withdrawal of SOE profits and a transfer of the second pillar savings on extended work service pensions) and permanent measures (the introduction of a gambling tax, concession fees, the increase in the health insurance contribution rate from 13 to 15 percent, and, from 2015, the introduction of capital gain, property and interest income taxes);
- ii. A reduction in the public sector wage bill by 0.7 percentage points of GDP through the abolishment of public sector bonuses (a loyalty bonus) and staffing rationalization;
- iii. A further reduction in material expenses by around 0.4 percent of GDP, particularly on current and investment maintenance, through the introduction of centralized procurement and the pharmaceutical policy reform;
- iv. A reduction in subsidies by 0.3 percent of GDP primarily for agriculture and railways; and
- v. A reduction in transfers by 0.8 percentage points of GDP through the pension (privileged and disability), health (the hospital network rightsizing and sick leave control) and social welfare reforms (further consolidation of programs and the extension of means-testing to target support).

³Croatia will receive EUR8 billion for 2014-20 under European Structural and Investment Funds, and additional EUR3.3 billion under European Agricultural Fund for Rural Development, roughly 3.5 percent of GDP annually.

⁴ Croatian Investment Program enlisted the current applicants for tax relief and employment subsidies as stipulated in the Investment Promotion Act (www.vlada.hr, December 2013).

⁵ The potential output growth has been assessed at 2 percent.

⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm

Box 1: The Excessive Deficit Procedure for Croatia

The EDP for Croatia lays out a three-year fiscal consolidation program that will bring fiscal deficit levels down to Maastricht criteria by 2016. A credible and sustainable adjustment path will require Croatia to reach a headline general government target deficit of 4.6 percent of GDP in 2014, 3.5 percent of GDP in 2015 and 2.7 percent of GDP in 2016. This is consistent with an annual improvement in the structural balance of 0.5 percent of GDP in 2014, and 0.9 and 0.7 of GDP in 2015 and 2016, respectively.

Table 2: Fiscal Developments and Prospects 2010-2016
(percent of GDP unless otherwise indicated, ESA95, General Government)

	2010	2011	2012	2013 prelim	2014 plan	2015 plan	2016 plan
Total Revenue	40.5	40.2	40.8	40.6	42.3	42.7	43.1
Direct Taxes	18.4	18.0	17.9	17.9	18.5	18.5	18.7
Indirect Taxes	17.9	17.5	18.1	17.9	18.1	18.1	18.4
Nontax Receipts	4.1	4.4	3.9	3.9	4.7	5.3	5.1
Capital revenues	0.1	0.4	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9
Expenditures and Net Lending	46.9	48.1	45.7	46.5	46.8	46.3	45.9
Consumption	7.9	8.0	8.0	8.3	8.2	7.9	7.9
Wage bill	12.1	12.3	12.2	12.1	11.8	11.6	11.4
Interest	2.2	2.6	3.0	3.0	3.5	3.5	3.4
Current Transfers	16.8	16.8	17.2	17.3	17.1	16.8	16.6
Subsidies	2.4	3.0	2.1	2.1	2.1	1.9	1.8
Capital expenditures	5.4	5.4	3.3	3.6	4.0	4.6	4.8
Overall balance	-6.4	-7.9	-5.0	-5.8	-4.5	-3.6	-2.7
Primary balance	-4.2	-5.3	-2.0	-2.8	-1.0	-0.1	0.7
External financing	1.3	2.6	2.5	2.1	1.1	0.6	0.4
Domestic financing	5.0	5.3	2.5	3.7	3.5	3.0	2.3
o/w privatization	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2
o/w hospital debt clearance				0.9	1.0		
o/w loss of one-month VAT				0.4			
o/w payments to the EU budget				0.6	1.1	1.1	1.0
o/w EU Funds disbursement		0.3	0.3	0.6	1.3	1.4	1.4

Notes: Data for 2013 are preliminary and subject to verification by EUROSTAT. 2014-2016 data show the current government MTEF based on the national methodology.

Source: MoF, EUROSTAT, World Bank staff estimates

19. **Gross financing needs will stabilize but at an elevated level by 2016** (Table 3). Gross financing needs will stay at an average 24.4 percent of GDP annually over the 2014-2016 period, still down from over 28 percent of GDP in 2010. Around 30 percent of financing is projected to come from FDI (tourism, energy and green-field) and portfolio investments. The corporate sector faces elevated financing needs in the short term. However, ongoing deleveraging and renewed fiscal consolidation efforts should reduce external financing needs beyond 2016. The large stock of corporate and banking sector external debt (more than three quarters of total) and corresponding 12 percent of GDP maturing over the short term continue to pose significant external vulnerabilities.

Table 3: Medium-Term Projections of External Financing Requirements and Sources
(EUR millions)

	2010	2011	2012	2013 (e)	2014 (f)	2015 (f)	2016 (f)
BOP Financing Requirements and Sources	(million of EUR)						
Financing requirements	12534.3	11326.7	10117.2	9147.8	10269.5	11212.9	12166.3
Current account deficit	523.3	392.1	12.9	-476.7	-276.0	-102.1	-5.5
Short term debt amortization	6167.7	6795.7	4945.0	4445.0	4845.0	5645.0	6445.0
Medium and long term debt amortization (excl IMF)	5843.2	4138.9	5159.2	5179.5	5700.5	5670.0	5726.7
Financing sources	12534.3	11326.7	10117.2	9147.8	10269.5	11212.9	12166.3
FDI and portfolio equity investments (net)	910.4	1633.9	2831.7	1881.8	3040.9	3168.9	3600.1
Capital grants	62.4	24.7	35.5	30.4	37.2	37.2	37.2
Short term debt disbursements	6094.0	6404.5	4003.9	3268.2	2832.8	3942.6	4430.0
Medium and long term debt disbursements (excl IMF)	5551.2	3664.3	3291.9	4234.1	4480.8	4164.1	4178.9
Change in reserves	-83.8	-400.6	-45.8	-266.7	-122.2	-100.0	-80.0
IMF credit (net)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Source: World Bank staff estimates

20. **External debt is on a declining path, but remains highly sensitive to changes in macroeconomic assumptions.** External debt is projected to decline from around 103 percent of GDP in 2013 (Table 4) to below 99 percent in 2017. Under the assumption of moderate export performance, the debt to exports ratio will decline to below 210 percent, indicating the need to continue with structural reforms and reinvigorate growth over medium term. The sensitivity analysis suggests that a one-time real devaluation of the exchange rate by 30 percent would result in the external debt to GDP ratio of 153 percent in 2014 (a smaller devaluation of 10 percent would lead to an increase of external debt to 116 percent of GDP). The combined shock of a rise in the implicit interest rate by 12 percent, flat growth in 2014 and slower growth of 1.6 percent in 2015-17, and a growing current account deficit would increase external debt by 2017 to 108 percent of GDP (Figure 2).

Table 4: External Debt, Q3 2013

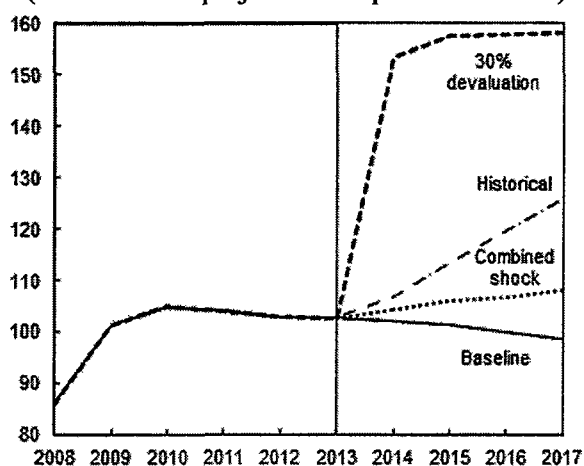
	(EUR mill)	Share of total debt, %	% of GDP
Monetary authorities	73.6	0.2	0.2
General government	9208.1	20.4	21.2
Banks	8934.9	19.8	20.6
Other Sectors	26930.4	59.7	62.1
o/w intercompany lending	7801.7	17.3	18.0
Total external debt	45147.0	100.0	104.1
long term	40187.8	89.0	92.6
short term	4959.2	11.0	11.4

Source: Croatian National Bank, World Bank staff estimates

21. **The Government medium-term fiscal framework suggests a rise in public debt to 69 percent of GDP by 2015, declining thereafter.** Sensitivity analysis shows that Croatia is highly vulnerable to shocks (Figure 3). The growth shock would increase public debt to 83 percent of GDP by 2017, while a one-time real devaluation of the exchange rate by 30 percent would lead to an increase to 79 percent in 2014.

22. **The medium-term outlook described above faces substantial downside risks.** The government's growth projection, in particular for 2014 at 0.2 percent is above the negative 0.5-1 percent projected by the IMF. The authorities consider the baseline growth achievable based on a significant rebound in private investment and the largely revenue-based fiscal consolidation program. While staying conservative on revenue projections, the authorities will be revisiting growth projections at mid-year based on new information and the dialogue with the European Commission.

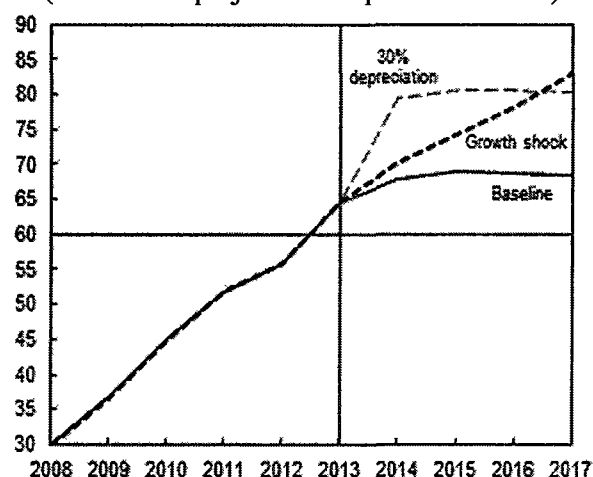
Figure 2. External Debt Sustainability
(External debt projections as percent of GDP)



Source: MoF, CNB, World Bank staff calculations.

Notes: The shaded area reflects historical values. One-time real devaluation of 30 percent in 2014; Combined shock applies permanent 1/4 standard deviation shock to real interest rate, growth rate, and excluding interest payment current account balance; Historical scenario applies constant growth rate of 0.8%, interest rate of 6.7%, non-debt creating inflows of 2.8% and current account deficit excluding interest payments of 1.5% in the 2014-17 period.

Figure 3. Public Debt Sustainability
(Public debt projections as percent of GDP)



Source: World Bank staff estimates.

Notes: The shaded area reflects historical values. Baseline scenario reflects the government current fiscal and macro scenario. One-time real devaluation of 30 percent in 2014; Growth shock scenario which implies a contraction of 1.8% in 2014 and an average growth of 0.6% in 2015-17 (baseline minus one-half standard deviations in projection years).

23. **The macroeconomic policy framework is considered adequate given the fiscal consolidation effort underpinned by the EDP.** Staff consider the fiscal trajectory proposed by the EC, under the EDP, and under implementation in the 2014 budget revision as highly challenging but broadly appropriate to ensure a steady improvement in Croatia's fiscal and public debt positions.

2.3. IMF RELATIONS

24. **The IMF and the Bank collaborate closely to support the Government in expenditure-led fiscal consolidation, improving tax administration and strengthening competitiveness.** The IMF provides policy advice and analysis through its surveillance and technical assistance on monetary and exchange rate policies, tax policy, financial sector stability and the external sector. The Article IV mission is held in late February 2014.

III. GOVERNMENT'S REFORM PROGRAM

25. **Strengthening public finances and supporting recovery are the core priorities of the Government's reform agenda.** Following parliamentary elections in 2011, the Government presented a Program for 2012-2015 recognizing that economic recovery is unlikely to happen if not accompanied by structural reforms to strengthen competitiveness and ensure macroeconomic stability. The Government also publicly emphasized that renewed growth will not be achieved without the restoration of private sector confidence and private investment, both of which have been seriously hit during the crisis. Although the government program received broad support from political and social partners, as well as the international community, its implementation has been difficult and delayed.

26. **The EU membership and the EDP have given a new impetus for reform.** The 2013 Economic Program, submitted to the EU as part of the European Semester process, reinvigorates the earlier program and outlines the following priorities: (i) securing macroeconomic stability through improved fiscal governance and sector spending reforms; (ii) strengthening government effectiveness and the rule of law; (iii) increasing the contribution of labor to growth by addressing skill mismatches through education reforms and advancing the flexibility of the labor market; and (iv) strengthening competitiveness and innovation through reduction of administrative barriers, finalization of the privatization agenda, promoting R&D and green and energy investments.

IV. PROPOSED OPERATION

4.1. LINK TO GOVERNMENT PROGRAM AND OPERATION DESCRIPTION

27. **The ERDPL series supports Government's priorities of strengthening public finances and supporting recovery.** Specifically, the measures supported aim to: (i) enhance fiscal sustainability through expenditure-based consolidation; and (ii) foster private sector growth. This series helps the Government slowdown the public debt growth necessary to preserve macroeconomic stability, maintain access to financial markets at reasonable costs and strengthen the resilience of the economy to shocks. While the macroeconomic stability is a pre-requisite for economic growth, the series also supports recovery by promoting competitiveness.

28. **The scope and timeframe of the new Government's reform agenda resulted in modifications of the ERDPL2 prior actions** (Table 5). The ERDPL1 Program Document outlined ten triggers for the proposed ERDPL2. Nine of these became ERDPL2 prior actions. Five of these were reformulated to reflect the change in the new Government's agenda, and two were strengthened. A prior action on the investment climate was replaced with a stronger measure.

Table 5: ERDPL2 Triggers and Prior Actions

DPL2 Triggers	DPL2 Prior Actions	Notes
Amendment to the Fiscal Responsibility Act enacted to strengthen the permanent fiscal rule as necessary, based on the effectiveness analysis of the current fiscal responsibility framework.	The Borrower has strengthened the role and independence of the Fiscal Board through the adoption of the Decision on the Establishment of the Fiscal Policy Committee.	Reformulated to focus on strengthening the role and independence of the fiscal board.
A new Law on Unified Public Administration Salaries enacted, promoting provisions for decompression and performance-based remuneration.	The Borrower has harmonized wage systems of government agencies, civil and public services through the adoption of the Decree on Job Classifications and Coefficients in Public Service.	Reformulated to reflect the initial step of harmonizing wage systems across the public sector for the same job descriptions. The wage system act is planned for adoption in 2014.
Pharmaceutical expenditures further rationalized through the national implementation of e-prescriptions, the standardization and classification of medical technology and orthopedic devices; and means-testing applied to health co-payment exemptions for social categories of insurees.	The Borrower has (a) rationalized health expenditures through the national implementation of e-prescriptions by adopting the Bylaw on Criteria for Distribution of Pharmaceuticals and Prescription Issuance; (b) standardized medical technology and orthopedic devices through enactment of the Amendments to the Bylaw on Criteria for Inclusion of Orthopedic and Other Medical Devices on the List of Supplies of the Croatian Health Insurance Fund; and (c) centralized procurement for hospitals through the	Reformulated to reflect the initial focus on central procurement in hospitals, which are the biggest spenders.

	Ministry of Health's Decisions on the Mandatory Implementation of Central Procurement by Public Institutions.	
Means-testing broadened to other social assistance programs	The Borrower has (a) introduced the Management Information System in social welfare; and (b) applied the means-tested targeting to several social benefit programs through the enactment of the Social Welfare Act.	Strengthened to support the introduction of the central database of the social welfare beneficiaries.
Special pensions converged closer to PAYG system	The Borrower has (a) abolished Government Officials' pensions, through the enactment of the Act on Amendment to the Law on Rights and Duties of the Members of the Croatian Parliament; (b) rationalized military pensions, through the Act on the Amendment to the Law on the Pension Insurance Rights of Military, Police and Other Authorized Persons; and (c) introduced a 10-percent cut of privileged pensions, through the Act on the Amendment to the Law on Reduction of Special Pensions.	Strengthened with the abolition of some categories of privileged pensions.
Administrative cost in funded pension pillars reduced, second pillar contribution rate increased and basic pension revised through Act on Voluntary and Obligatory Pension Funds and amendments to the Obligatory Pension Insurance Act.	The Borrower has (a) reduced administrative cost in funded pension pillars through the enactment of the Act on Obligatory Pension Funds; and (b) increased the retirement age through the enactment of the Law on Obligatory Pension Insurance Act.	Reformulated given the fiscal challenges. The second pillar contribution rate increase could not be pursued. Instead the retirement age is increased, which supports fiscal sustainability of the pension system.
Amendments to the labor law enacted to increase working hours' flexibility, employment and wage flexibility and lower layoff costs and notice.	The Borrower has increased flexibility of collective agreement negotiations and hiring flexibility through the enactment of: (a) the Law on Criteria of Participation in tripartite Bodies and Representativeness for Collective Bargaining; (b) the Law on Employment Incentives; and (c) the Law on Amendments to the Labor Law.	Reformulated. While the flexibility of working hours and hiring have been strengthened, the introduction of measures to address reducing layoff costs was postponed to early 2014 to allow for further consultations.
Reduced duration of land registration through the implementation of Joint Information System in land registration and cadastre	The Borrower has (a) reduced business registration costs through the enactment of the Law on Amendments to the Company Act; and (b) introduced a single electronic permit for construction through enactment of the Law on Construction and Law on Spatial Planning.	Replaced. A delay in the roll-out of the Joint Information System was replaced with new measures with stronger impact on doing business.
At least 200 state-owned companies brought to the point of sale/liquidation.		Unchanged.
A Science Act and the new Universities Act enacted to increase the collaboration of businesses and the public sector and efficiency of investments into science.		Unchanged.

29. **Most of the original outcome targets have been adjusted.** While the chosen indicators remain relevant⁷, the subsequent revision of historical GDP and fiscal data due to the broadened coverage and new methodology under the ESA95 as well as the delay with the reform implementation necessitate adjustment of outcome targets and the baseline. The end-target year has also been shifted to 2014.

⁷ Except for the overall general government spending which was replaced by the primary general government spending to control for the rising interest payments and the impact on public debt stabilization.

4.2. PRIOR ACTIONS, RESULTS AND ANALYTICAL UNDERPINNINGS

4.2.1. PRIOR ACTIONS AND RESULTS

Pillar I: Enhancing Fiscal Sustainability through Expenditure-Based Consolidation

30. Croatia needs to address its large fiscal vulnerability through spending rationalization and improved tax collection to preserve macro stability. The EU accession process helped Croatia improve its public finance management mainly through institutional strengthening in the areas of internal audit and control. These efforts notwithstanding, Croatia needs to undertake faster and deeper reforms of its social sectors, public administration and state aid policy to reduce fiscal vulnerabilities. Croatia is now under the EU's EDP that requires it to reduce the fiscal deficit and debt to sustainable levels.

31. **The recession has worsened fiscal outcomes and made the consolidation efforts challenging.** The ERDPL2 supports expenditure consolidation measures that address longer-term sustainability of pensions, health, social benefits and the public sector wage bill as well as strengthen the fiscal responsibility framework. These areas account for three-quarters of total general government spending, but have limited efficiency and effectiveness. The measures supported by the ERDPL2, embedded in the 2014 budget, are expected to reduce the fiscal deficit by about 0.37 percent of GDP (Table 6).

Table 6: Fiscal Savings from ERDPL2-Supported Measures for the 2014 Budget (Percent of GDP)

Expenditure	
Measure	Impact
Privileged pensions' cut	0.13
Harmonization of public sector wages	0.20
Central procurement for hospitals	0.06
Guaranteed Minimum Benefit and increased benefit	-0.02
TOTAL	0.37

Source: MoF; World Bank estimations.

ERDPL2 Prior action: *Strengthen the role and independence of the Fiscal Board.*

32. To supplement existing rules⁸ and promote long-term fiscal sustainability, transparency and fiscal discipline, the Parliament enacted a Fiscal Responsibility Law (FRL) in November 2010, supported by the ERDPL1, and established a Fiscal Board to monitor the FRL implementation in March 2011. The fiscal rule underlying the law aimed to reduce general government expenditures as a share of GDP by no less than one percentage point annually from 2012 until a primary balance has been reached, and a cyclically adjusted primary fiscal balance was to be targeted thereafter. The Fiscal Board was established to assess Government's compliance with the fiscal rule and debt sustainability, and budgetary effects of main legislative proposals. It is expected to publicize any deviations from the fiscal rule and thereby raise the reputational costs of non-compliance. It is comprised of six members, appointed by the Government at the proposal of selected independent institutions, and was chaired by the Minister of Finance. The Minister of Finance had no voting rights.

⁸ These are: the direct debt to GDP ratio at 60 percent, the nominal expenditure ceiling and a budget balance (as percentage of GDP) rule introduced through the Medium-Term Economic and Fiscal Guidelines. However, enforcement of these rules has been weak, which has resulted in the rise in fiscal vulnerabilities.

The Board operates without any technical or financial support, and has no enforcement powers.

33. The Government has made significant improvements to the fiscal responsibility framework in terms of the fiscal rule coverage and Fiscal Board's role and independence. With the amendments to FRL in January 2014, the Government made it consistent with the EU Council Directive 2011/85/EU of November 2011 on requirements for budgetary frameworks of EU Member States. While the short-term fiscal rule is determined by the EDP targets, the medium-term budgetary objective will be a structural balance which ensures that the general government fiscal deficit is not higher than 3 percent of GDP and public debt is not higher than 60 percent of GDP. Further, with the Parliament's decision on the establishment of a Fiscal Policy Committee to replace the Fiscal Board, from December 2013, several shortcomings of the Fiscal Board have been rectified.⁹ These are: (i) independence—the Fiscal Policy Committee will be appointed by the parliament; (ii) resources—the Fiscal Policy Committee will receive administrative and financial support to strengthen its independent analytical capacity; (iii) mandate which will include forming an opinion about the macroeconomic situation and analysis of fiscal issues, such as long-term sustainability, or preparing alternative budget proposals to inform the public; (iv) communication—it will have regular public hearings to establish credibility in the eyes of the government, Parliament, the media and the public.

34. The expected result of this component is to reduce primary general government spending from 44.6 percent of GDP in 2010 to 43.2 percent of GDP in 2014. After the hike in 2011, due to the assumption of shipyards' debt, the temporary fiscal rule reduced general government spending by 2.3 percentage points of GDP in 2012.

ERDPL2 Prior action: *Harmonize wage systems of government agencies, civil and public services.*

35. Public administration in Croatia suffers from high cost to taxpayers and low effectiveness. At 12.1 percent of GDP in 2013, the wage bill in Croatia is higher than its Central and Eastern European comparators. At the same time governance indicators and the Global Competitiveness Index show a significant gap to those comparators' public administration performance.

36. The rationalization of public administration remains high on the Government agenda. After a slow start, collective agreements were renegotiated in late 2012, with several bonuses (holiday and Christmas bonuses, as well as the transportation allowance) rationalized. Also, the application of the EU Directive on working hours and overtime payments for on-call duty workers in the health sector was put on hold until the new agreement with unions was reached in late 2013. Further, in March 2013, the government reduced the basic wage for civil and public servants by 3 percent, and, in 2014, it plans to initiate the downsizing for some 7,000 employees, while it has in December 2013 introduced the employment freeze for public services.

37. In parallel, the harmonization of wage systems across public administration has led to fiscal savings. The deployment of the central payroll system (supported by the ERDPL1) across civil and public services revealed large differences in wage settings for same jobs across public administration. The estimated savings from the introduction of the

⁹ OECD's principles for independent fiscal institutions are: (i) independence and non-partisanship; (ii) mandate; (iii) resources; (iv) relationship with the legislature; (v) access to information; (vi) transparency, communication and evaluation.

central payroll registry is around 0.2 percent of GDP per year in terms of administrative and wage costs. The Government also harmonized wage systems of government agencies with the civil service through the Decree on Job Classification and Job Coefficients in Public Service. Around 22,000 employees in 169 national agencies have had their coefficients aligned with civil servants. This will save additional 0.1 percent of GDP in 2014.

38. These rationalization efforts notwithstanding, public administration reform remains unfinished. The redesign of the civil and public service wage system to promote merit-based principles of pay and promotion is needed to promote effectiveness. Further rationalization of public administration as well as territorial administrative organization will also be warranted.

39. The expected result of this component is a reduction in the public sector wage bill from 12.1 percent of GDP in 2010 to 11.8 percent of GDP in 2014. So far, the ERDPL1 supported measures reduced it by 0.1 percent of GDP, and a further 0.2 percent of GDP reduction is expected in 2014 as a result of latest measures.

ERDPL2 Prior action: *Rationalize health expenditures through the national implementation of e-prescriptions, standardized medical technology and orthopedic devices and centralized procurement.*

40. Croatia's comparatively good health outcomes come at relatively high health spending at around 7.8 percent of GDP. The generosity of health benefits¹⁰ has put a significant pressure on public expenditures, and there is a continued problem with health sector arrears. At the end of 2013, arrears accounted for 1 percent of GDP, down from 1.1 percent in 2012¹¹. Health expenditures are almost entirely publicly funded (nearly 85 percent), and health insurance contributions are the main source of financing (at 91 percent). Under the ERDPL1, health co-payment exemptions were reduced by 32 percent by 2013, which increased the private participation in health costs.

41. In this context, the Government agenda has been to improve fiscal sustainability of the health system and to reduce arrears while investing in improved patient access. The new health sector strategy was adopted by the Government in September 2012. It introduced a national system of e-prescriptions to reduce the paperwork and to increase the capacity of Croatian Health Insurance Fund to monitor and control drug expenditures. Similarly, the standardization and classification of medical equipment, orthopedic devices and disposable medical material, as well as the centralization of its procurement (of medical products, medicines, food, fuel, and electricity) have been implemented to rationalize costs. In 2013, the annual savings from these measures was close to 0.1 percent of GDP. Similar savings will be achieved through the new list of reference prices for pharmaceuticals and their categorization to A and B lists. The Government has also initiated measures to reduce inefficiency and achieve savings in sick leave administration. They are also finalizing a National Hospital Master-Plan which will rationalize the hospital network and its

¹⁰ Croatia has a broad national health insurance system: (i) the coverage of individuals is near universal; and (ii) the package of services is broad with few limitations. There is a need to improve the efficiency of the hospital network and non-acute specialized services as evident by still prevalent arrears and waiting lists for specialized services.

¹¹ The 2012 Law on Financial Operations and Pre-Bankruptcy Settlement (harmonized with the EC Directive 2011/07/EU on the eradication of payment arrears for commercial contracts) obliged Government agencies and institutions to follow the legally prescribed payment deadline of 60 days. This meant that the budget allocation for the health sector had to be increased with the parallel launch of the hospital network financial and operational restructuring (also facilitated by the Law on rehabilitation of public institutions from October 2012).

administration; reduce beds for acute cases; set up day-care centers; and introduce more cost efficient long-term care.

42. **The expected result of this component** is a reduction in public health spending from 6.6 percent of GDP in 2010 to 6.5 percent of GDP in 2014.

ERDPL2 Prior action: *Introduce the Management Information System in social welfare and apply means-tested targeting to several social benefit programs.*

43. **Croatia needs to rationalize and improve the targeting of its fragmented social assistance system.** Croatia spends about 3 percent of GDP on non-contributory programs or policies. These include: (i) the child tax allowance (a quasi-fiscal measure costing about 1 percent of GDP); (ii) family programs (about 0.75 percent of GDP); (iii) welfare programs (0.75 percent of GDP); and (iv) local government programs (0.5 percent of GDP). These entitlements weigh a lot on the fragile economy.

44. **The Government has proceeded with a set of reforms to address this situation.** To improve administrative coordination, social policy centralized under the Ministry of Social Policy and Youth as the first step. Thereafter, to increase transparency and availability of information for policy making, a comprehensive Management Information System (MIS) was introduced. It includes 17 modules that cover cash benefits covered by the Social Welfare Act; social services offered by the social welfare centers; databases of providers of institutionalized services (state-owned and private); as well as the resources used by the system. The most important module of the MIS, in terms of number of records of social assistance spending, is the cash benefit module that was rolled out nation-wide at end- 2013.

45. **In parallel, a new Social Welfare Law was passed in 2013 to consolidate and improve the targeting of benefits.** The law introduced a new Guaranteed Minimum Benefit (GMB), which consolidated four different social benefit programs (support allowance, extended unemployment benefit, and two war veterans' benefits) and applied means-testing with changed equivalence scale to protect the most vulnerable (single-member households and single parents). It includes a revised list of asset filters, grounded in empirical analysis; and a cap of gross minimum wage (currently at around HRK3,000) to support activation. It also aims to reduce administrative complexity and cost, as well as the scope for fraud and error. Given the benefit has not been changed since 2008, and failed to cover even the basic food basket; the government also increased the benefit by one-third to HRK800. The cost of benefit increase will roughly be offset by the tightened eligibility rules and targeting. In 2013, over 7,000 users were found ineligible due to strengthened means-testing rule.

46. **The authorities are considering further efficiency measures.** These include parametric reforms for family policy programs to improve targeting, reduce leakage to the upper income quintile, and harmonize means-testing procedures. Also, stepping up social inspections to reduce error and fraud as well as establishing one-stop-shop for all cash benefits has been announced¹².

47. **The expected result of this component** is a reduction of social benefit spending from 2.9 percent of GDP in 2010 to 2.5 percent of GDP in 2014.

ERDPL2 Prior action: *Abolish government officials' pensions, rationalize military pensions and reduce privileged pensions by 10 percent.*

¹² Project Plan for Implementation of Long-Term Fiscal Consolidation Reform Measures for 2014-2016, www.vlada.hr, December 2013

48. **The Government plans to strengthen the fiscal sustainability of the pension system, improve its equity, and continue developing all three pillars simultaneously.** The parametric changes in October 2010 that (i) increased the retirement age for women; (ii) increased the early retirement decrement; and (iii) introduced a bonus for late retirement, caused a rush to early retirement in 2010 and triggered a temporary pension indexation freeze. The new government resumed pension indexation in March 2012 to protect real incomes of pensioners. This, however, led to a rise in pension spending by 0.1 percent of GDP in 2012.

49. **Further measures have been taken since 2011 to ensure sustainability and fairness of pensions.** At the beginning of its mandate, the Government abolished privileged pensions of Government officials and Members of Parliament. Although this did not have a sizeable fiscal impact¹³, it nevertheless improved equity in the pension system. In August 2012, the list of military occupations subject to early retirement with extended service period was rationalized as well.¹⁴ Also, to further convergence of privileged pensions to the general PAYG level, the Government reduced those above HRK5,000 by 10 percent in December 2013 and conditioned the indexation of privileged part of the pension benefit with growth and fiscal parameters. These measures will save around 0.13 percent of GDP in 2014.

50. **The expected result of this component** is a reduction of pension spending from 10.75 percent of GDP in 2010 to 10.5 percent of GDP in 2014. The ERDPL1 set of pension reform actions, including the equalization of retirement age for both gender and the reduction in privileged pensions contributed already 0.15 percent of GDP in fiscal savings.

ERDPL2 Prior action: *Reduce administrative cost in funded pension pillars and increase the retirement age.*

51. **Administrative cost of the funded pension system has declined substantially.** In August 2011, a flat account management fee for Central Registry of Beneficiaries (REGOS), previously paid from budget, was imposed on pension fund management companies.¹⁵ In December 2011, the mandatory asset management fee was reduced from 0.65 to 0.45 percent, while from January 2014 it will be gradually further reduced to 0.3 percent by 2016. These changes will position Croatia mandatory funded system at the low end of the second pillar administrative charges internationally and would increase value of individual pension accounts at exit by 4-5 percent.

52. **After several round of consultations with social partners, the new Law on Pension Insurance was enacted in December 2013.** The law: (i) increased the retirement age to 67 by 2038; (ii) tightened the early retirement decrement by increasing it for a service period below 40 years; and (iii) adjusted the basic pension proportional to the first pillar contribution rate. The law at the same time eliminated the penalty rate for a service period of 41 or more years and changed the indexation rule from the current Swiss formula to 70 percent of higher of: wage growth or inflation and 30 percent of lower of: wage growth or inflation, of which the Bank expressed concern due to narrowed fiscal space for strengthening multi-pillar pensions in the future¹⁶ and discrimination of later entrants (i.e. those that enter after attaining higher education). To generate additional savings, a Law on Central Disability

¹³ Over 18 years it would lead to HRK160 million in savings.

¹⁴ With the annual savings of HRK60 million.

¹⁵ Bringing annual revenues to the budget of HRK50 million, covering close to 60 percent of total REGOS operating costs.

¹⁶ Initial costs are low: in 2015, the rise in spending is estimated at HRK70 or 0.02 percent of GDP and HRK180 or 0.05 percent of GDP in 2016.

Assessment Body was adopted in December 2013 to harmonize practices currently dispersed across five ministries/agencies determining eligibility to disability pensions. Further, the government strengthened the audit of disability pensions and recertification rules, through a separate administrative unit, to reduce the share of population currently classified as disabled, which is the largest in Europe.

53. **The expected result of this component** will be a reduction in pension spending from 10.8 percent of GDP in 2010 to 10.5 percent of GDP in 2014.

Pillar II: Fostering Private-Sector Growth

54. **The Government recognizes the urgency to support recovery through private sector growth.** Given Croatia's fiscal vulnerabilities, only the private sector can generate jobs in a country with youth unemployment of over 40 percent. The government is addressing this challenge through: (i) enhancing labor market flexibility and incentives for labor force participation; (ii) reducing administrative barriers for investment and activity; (iii) the privatization of non-strategic enterprises; and (iv) strengthening of the innovation framework. In addition, discontinuing soft-budget constraints and high subsidization that have led to constrained enterprise restructuring and new business development will warrant attention moving forward.

ERDPL2 Prior action: *Increase flexibility of collective agreement negotiations and hiring flexibility.*

55. **Labor market conditions have worsened further despite significant employment-subsidy programs.** The unemployment rate stood at 17 percent in 2013. The long recession has aggravated the already severe structural problems in the Croatian labor market. Labor is grossly underutilized. Only one person of working age (15-64) in two is employed, which is partly attributable to the low labor force participation rate (60.5 percent in 2012). As many as 40 percent of the working age population is economically inactive, that is, neither employed, nor looking for jobs. Unemployment in Croatia is of long duration, pointing to a stagnant labor market and the erosion of skills among the long-term unemployed. Almost two thirds of the unemployed have been jobless for more than a year, which is almost twice as high as in European countries with flexible labor markets.

56. **In 2012, the Parliament enacted two laws to improve labor market outcomes.** First, the Law on Representativeness for Collective Bargaining enhanced the efficiency of collective bargaining, abolished the unlimited duration of collective agreements and allowed for a unilateral cancellation of an agreement under special conditions. It also enabled the Government to renegotiate collective agreements in the public sector to reduce numerous fringe benefits and bonuses. However, the implications of the law are not limited to fiscal as it removes some labor market rigidities resulting from collective bargaining agreements that were binding. Second, the Employment Incentives Law facilitated the formalization of seasonal employment in agriculture. This will improve employment prospects of vulnerable groups (such as youth, women, low-skilled workers, long-term unemployed, disabled persons), and help facilitate labor market entry.

57. **In 2013, the Parliament amended the Labor Law to make working hours and hiring and firing more flexible.** The 3-year limit to fixed-term contracts was lifted. A successive renewal of fixed-term contract has a maximum duration of 3 years unless otherwise permitted by collective agreement. The working hours' flexibility now enables adjustment of labor input to the cyclical/seasonal fluctuations in product demand. The firing

procedures in case of collective and individual dismissals were simplified.¹⁷ In parallel, the authorities held public consultations on the amendments to the Labor Law aiming to increase firing flexibility further by reducing the currently high dismissal costs as well as reduce unit labor costs through more flexible internal labor deployment and wage setting rules. These high costs limit job creation and hiring that are the intrinsic features of the Croatian labor market.

58. The expected result of this component in the near term is returning the labor force participation back to 61 percent where it stood at in 2010.

ERDPL2 Prior action: *Reduce business registration costs and introduce a single e-permit for construction.*

59. The investment climate in Croatia remains cumbersome. Both Doing Business and the World Economic Forum Global Competitiveness Index persistently highlighted a set of constraints in bankruptcy procedures, enforcement, licensing, protecting investors and land registration.

60. Measures taken by the authorities since 2012 have already been recognized by the World Economic Forum's Global Competitiveness Report and the Doing Business report.¹⁸ Reforms recognized focused on: (i) resolving insolvency easier through a new expedited out-of-court restructuring procedure; (ii) shortening enforcement procedure at courts by introducing time limitations, electronic delivery of summons, and abolishment of multiple referrals from lower to higher instance courts; and (iii) reducing the number of procedures for registering property and introducing the e-land register. Furthermore, authorities simplified business registration and issuance of construction permits through:

- The 2012 amendments of the Company Act which made starting a business easier by introducing a new corporate form of Limited Liability Company entitled "Simple Limited Liability Company" with minimum capital requirement of HRK10 and simplified incorporation procedures.
- The 2013 Law on Spatial Planning and the Law on Construction which abolished the location permit and introduced a single e-permit for construction. The Government digitalized spatial plans defining strict zoning rules and enabled obtaining location and construction conditions directly from the on-line system. There is now one approval step needed at the construction permit stage opposite to past two approvals at the stage of location and construction permits. The requests could be submitted electronically and permits need to be issued within 30 days.

61. The expected result of this component is an increase in the Global Competitiveness Institutions' score index from 3.6 in 2010-2011 to 3.7 in 2014-2015.

ERDPL2 Prior action: *Sale or liquidate shares and stakes in 200 state-owned companies to reduce state involvement in the enterprise sector.*

62. The Government has also proceeded with enterprise restructuring and privatization given high state aid and state assets locked in non-viable companies. The Government adopted the strategy for the management of state assets in early 2013, which envisaged the relaunching of privatization and the reduction in the number of companies of strategic and special government interest to around 59. Subsequently, the privatization of four

¹⁷ The OECD Employment Protection Legislation Index has been reduced from 2.67 to 2.32 after the reform.

¹⁸ Doing Business Report 2014 recognized five reforms taken in 2012 and 2013, including measures taken under the ERDPL1. Global Competitiveness Index for 2013 increased the Croatia's rank by five positions.

state-owned shipyards has been finalized after more than three years. The Government has also initiated the sale of its ownership stake in the Government-owned insurance company, fertilizer producer Petrokemija and several tourist companies.

63. **In parallel, the government accelerated privatization of its remaining non-strategic portfolio.** Since May 2011 (the period after the ERDPL1), Agency for State Asset Management (AUDIO)¹⁹ has sold or liquidated shares in 197 companies, 117 of which were sold. In February 2014, there were still 569 companies (down from 733 a year and a half ago) with some form of state ownership; however, in only 41 company government has majority ownership.

64. **The expected result of this component is an increase of private sector share in GDP from 70 percent in 2010 to 72 percent in 2014.**

ERDPL2 Prior action: *Introduce performance-based financing in higher education and science.*

65. **Current spending on research and development (R&D) in Croatia at about 0.75 percent of GDP is insufficient to increase Croatia's growth potential and is far behind the EU2020 target of 3 percent of GDP.** Inadequate commercialization and insufficient collaboration of public research institutes with enterprises is another factor hindering the contribution of R&D to Croatia's economic development. In addition, its science-base – the quality and quantity of scientific output--has been deteriorating owing to a governance structure that uses scarce resources inefficiently, discourages academic excellence and is unsympathetic to young researchers, contributing to a forceful process of a brain drain. Investment by the private sector is also very low, corresponding to about ¼ Slovenian levels in per capita terms.

66. **The Government aims to strengthen the innovative capacity.** Reaching the Europe 2020 R&D goals is likely to generate large positive effects on the country's exports and income²⁰. However, required fiscal consolidation has induced a stagnation of public funding for R&D. In July 2012, the Croatian Science Foundation has been tasked with independent selection and financing of scientific projects. In July 2013, the Parliament adopted amendments to the Higher Education and Science Act addressing: (i) the performance-based financing of public universities and institutes; (ii) career advancements in scientific and teaching ranks (including discontinuing automatic promotions); and (iii) attracting and nurturing young researchers and enhanced managerial autonomy for public research organizations. The amendments also established the National Council for Science, Higher Education and Technological Development tasked with drafting strategic policies. These changes are expected to help initiate the cooperation of public research institutions with private sector on technology transfer and commercialization of research results.

67. **The expected result of this component** is an increase in R&D spending from 0.73 percent of GDP in 2010 to 0.85 percent of GDP in 2014.

4.2.2. ANALYTICAL UNDERPINNINGS

68. **The ERDPL series is based on extensive analytical and advisory work.** This work underpins not only the policy areas, but also the specific prior actions. Table 7 lists recent analytical activities and their links to the prior actions supported by the ERDPL2.

¹⁹ Now succeeded by the Center for Enterprise Restructuring and Sale.

²⁰ World Bank (2009), Croatia: EU Convergence Report

Table 7. Analytical Underpinnings of the DPL Program

Prior actions	Analytical Underpinnings
EXPENDITURE-BASED CONSOLIDATION	
• Strengthen the role and independence of the Fiscal Board. • Harmonize wage systems of government agencies, civil and public services • Rationalize health expenditures through national implementation of e-prescriptions, standardized medical technology and orthopedic devices and centralized procurement • Introduce MIS in social welfare and apply means-testing targeting to several social benefit programs • Abolish government officials' pensions, rationalize military pensions and reduce privileged pensions by 10 percent. • Reduce administrative cost in funded pension pillars and increase the retirement age	• Croatia Policy Note on Fiscal Responsibility, July 2011 • Croatia Public Finance Review (forthcoming): on fiscal consolidation and reforms of public administration, social sectors, health and state aid policies • EU11 Regular Economic Reports (RERs 2012 and 2013): on deficit control, debt stabilization and gradual debt reduction • Social Impact of the Crisis and Building Resilience (July 2010): on the efficiency of labor market and social safety net programs to mitigate the crisis impact • TA/training for Government on a pension reform simulation tool • Croatia Policy Note: Policy Options for Further Pension System Reform, July 2011
FOSTERING PRIVATE-SECTOR GROWTH	
• Increase flexibility of collective agreement negotiations and hiring flexibility • Reduce business registration costs and introduce single e-permit for construction • Sale or liquidate shares and stakes in 200 state-owned companies to reduce state involvement in the enterprise sector • Introduce performance-based financing in higher education and science	• Croatia Policy Note: Employment Protection Legislation and Labor Market Outcomes: Theory, Evidence and Lessons for Croatia, July 2011 • Croatia EU Convergence Report – Reaching and Sustaining Higher Rates of Economic Growth (June 2009): on R&D, investment climate and labor market policy recommendations for sustainable growth acceleration. • Croatia Policy Notes: Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth (February 2012): on main economic and development challenges confronting Croatia upon EU accession. • TA/training for performance-based financing in higher education

4.3. LINK TO CPS AND OTHER BANK OPERATIONS

69. **The ERDPL2 is at the core of Bank's engagement in Croatia, as highlighted in the Country Partnership Strategy FY14-17 (CPS).** The CPS—discussed by the Board in June 2013—highlights fiscal consolidation as Croatia's main economic policy challenge, and states that this process needs to be supported by structural reforms to secure sustainability of social programs and increase competitiveness. The expected outcomes of the ERDPL series are aligned with those envisaged by the CPS.

70. **The ERDPL2 is supplemented by investment lending in health, social protection and judicial areas.** This include: (i) the *Development of Emergency Medical Services and Investment Planning* project, which supports, among others, supply-side reforms by developing restructuring plans for health care facilities and human resources through the development of a health facilities master plan; (ii) a *Justice Sector Support Project* that aims to improve the efficiency of the court system and the State Attorney's Office, and strengthen enforcement; and (iii) *Social Protection System Modernization Project* (concept) that aims to improve efficiency in the delivery of social assistance cash transfers; and support activation.

4.4. CONSULTATIONS AND COLLABORATION WITH DEVELOPMENT PARTNERS

71. **The 2011 Law on Regulatory Impact Assessment requires a structured consultation process for all legislative proposals.** The process starts with a legislative change proposal and assessment of its regulatory impact. It is then followed by wide consultations either through workshops, roundtables or through public web and social media with all interested stakeholders. Government's communication covers the civil society, academia, professional associations and the public through the electronic media. Policy reform presentations, draft legislation and comments received on proposed legislative changes are posted on line ministries' websites before submitted to the Government for approval.

72. **The authorities have carried out extensive consultations with a wide range of stakeholders on each policy reform supported by this operation.** For example, the increase in the statutory retirement age was widely debated with trade unions, employer organizations, pensioners' associations, the Economic and Social Council, and think tanks. Consultations were extended beyond the required period and the results were reflected in the final draft of the law.

73. **The Bank has collaborated closely with the IMF and the European Commission (EC) on this program.** The measures supported by the ERDPL2 have been discussed with both the IMF and the EC to ensure that they reinforce and complement their activities in Croatia. While the EU support focuses heavily on the EDP process, internal markets and the enforcement of the *acquis*, the broad structural reform agenda supporting recovery and fiscal consolidation is supported by the World Bank.

V. OTHER DESIGN AND APPRAISAL ISSUES

5.1. POVERTY, SOCIAL AND GENDER IMPACT

74. **While the rise in poverty was largely contained in early years of recession, prolonged crisis has accelerated the rise in poverty since 2011.** Micro-simulations based on the 2011 Household Budget Survey suggest that the poverty incidence increased to 20 percent in 2013, 3.5 percentage points up from 2011. Almost the entire rise was due to the deterioration in living standards as job losses and real wage reduction further depressed household consumption. It appears that coping mechanisms present in early years of recession have vanished. For example, due to long spells of unemployment, many unemployed have stopped receiving the unemployment benefit. It appears that the risk of poverty increased faster in male-headed than in female-headed households due to the reliance of females on pensions and public sector wages (Table 8).

Table 8: Consumption Poverty by Gender and Location

	Headcount poverty rate (%)				Simulations of poverty rate	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	13.3	14.0	14.4	16.6	18.0	20.1
<i>Household head's gender</i>						
Male	12.9	12.4	14.3	15.9	17.6	19.7
Female	14.3	19.0	14.8	18.8	19.3	21.3
<i>Area of residence</i>						
Urban	6.3	7.0	9.9	9.4	10.8	12.2
Rural	21.0	21.8	18.8	23.8	25.4	28.1

Note: The poverty line is set at equivalent consumption level of the first decile in 2008 and adjusted with inflation thereafter.

Source: World Bank staff estimates and projections based on the 2008-2011 HBS.

75. **A profile of the poor suggests that measures to protect the single households as well as activation and job creation measures would be key to reduce poverty and protect the consumption of the less well-off.** Higher-than-average poverty incidence is found in single-elderly households (at 42 percent in 2011) as well as in households headed by either an unemployed or an inactive person other than retiree (above 40 percent both in 2011). While the number of poor in such households increased by 8 percentage points since 2008, to 17 percent in 2011, still more than a half of the poor in Croatia live in households headed by a pensioner. There is around one-third of less well off or bottom 40 percent of households headed by elderly above 65 living, or almost two-thirds of bottom 40 percent living in the rural area.

76. **Any adverse impact of ERDPL2-supported policies is assessed to remain confined to the upper quintiles.** The model developed to simulate the impact of the ERDPL2-supported reforms incorporates those policy changes which may have distributional impacts: (i) the reform of privileged pensions; and (ii) the introduction of the means-tested Guaranteed Minimum Benefit. Their impact will, however, be mitigated by strengthened chances for job creation and still generous social welfare system. Both pension and the social welfare reform aim to improve the prospects for eradication of extreme poverty by protecting the relative value of the poverty benefit and by incentivizing people to stay longer in the labor market to generate higher incomes.

77. **The cut of privileged pensions and the reform of uniformed services pensions are not expected to have an adverse impact on poverty and the bottom 40 percent of the population.** Because cuts of privileged pensions only apply to pensions over HRK5,000 (equal to the national average wage) and those employed in uniformed services tend to be in upper income quintiles, these reforms to the pension system are estimated to have a minor influence on the first two quintiles (Table 9).

Table 9: Distribution of Privileged Pensions – before and after 10-percent cut of pensions above HRK5,000 per month

	<i>Quintiles of per adult equivalent consumption, after the transfer</i>					
	Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Current pensions	100.0	10.2	20.3	32.1	3.8	33.7
Reduced pensions	100.0	9.9	21.1	36.1	0.0	32.9

Note: The HBS does not identify directly beneficiaries of privileged pensions. We assume that those are disability and survivors pensions received by persons up to 60 year of age whose benefits are above HRK 4000 per month.

Source: Simulations based on the 2011 HBS.

78. **The introduction of the Guaranteed Minimum Benefit (GMB) will likely improve the targeting of benefits to the most vulnerable groups in the bottom 40 percent.**²¹ The new income threshold (HRK800) is one-half larger than the previous one (HRK500). This increase partially reverses the erosion in the value of benefit due to inflation since the threshold was last changed in 2008. Threshold and benefit are still adjusted discretionary depending on fiscal affordability, leading to the minimum-income threshold falling below the subsistence minimum threshold.

²¹ There are number of methodological challenges for the PSIA in accurately assessing poverty impact of the reform. The main source of household survey data, HBS, does not separate social assistance per various programs.

Table 10: Guaranteed Minimum Benefit Income (before and after reform)

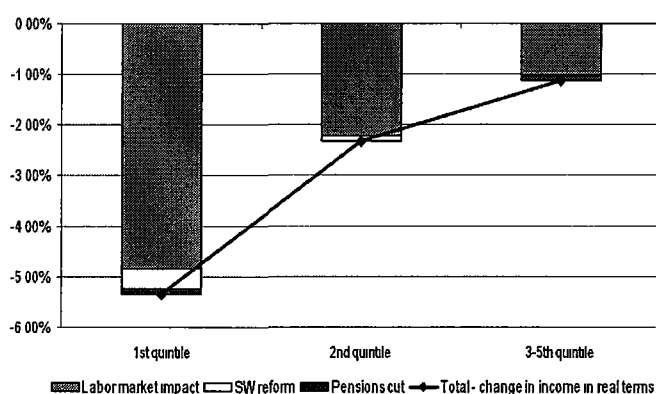
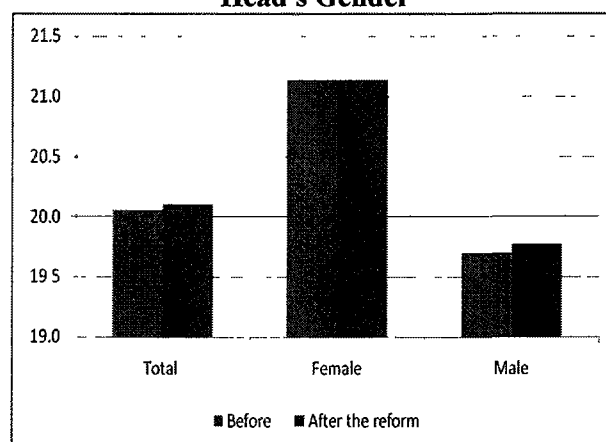
	Guaranteed minimum benefit (GMB) ¹ (threshold HRK 800)		Support allowance (SA) ² (threshold HRK 500)		Difference	
	Coef.	GMB (HRK)	Coefficient	Coef.	SA (HRK)	GMB - SA (HRK)
Single	1.0	800	1.0+0.20	1.20	600	200
Single parent +1 child	1.4	1,120	0.8+0.90+0.25	1.95	975	145
Single parent +2 children	1.8	1,440	0.8+2*(0.90+0.25)	3.10	1,550	-110
Single parent +3 children	2.2	1,760	0.8+3*(0.90+0.25)	4.25	2,125	-365
Two adults	1.2	960	0.8+0.8	1.60	800	160
Parents + 1 child	1.6	1,280	0.8+0.8+0.9	2.50	1,250	30
Parents + 2 children	2.0	1,600	0.8+0.8+2*0.9	3.40	1,700	-100
Parents + 3 children	2.4	1,920	0.8+0.8+3*0.9	4.30	2,150	-230
Three adults	1.8	1,440	0.8+0.8+0.8	2.40	1,200	240

Source: World Bank staff calculations using the 2011 Household Budget Survey (HBS).

Note: 1/ Scale: 1 for single and single parent; 0.6 =other adult; 0.4=child

2/ In these calculations, each child gets the coefficient 0.9 (HRK 450). In Support Allowance program, the coefficient for a child depends on age, for a child up to 7 years it is 0.8 (HRK 400), for a child 7-15 years 0.9 (HRK 450) and for a child 16-18 years i.e. up to 26 if in regular education it is 1.0 (HRK 500).

79. **Despite a rise in the benefit threshold, the change in equivalence scale makes the GMB program slightly more restrictive than the previous program for some groups.** While the program generosity (increased benefit) and coverage (benefits extended to those whose incomes were below the new threshold) will be increased for single households, single parent families with one child, and multi-adult families without children, multi-children families will be subject to the GMB cap equal to minimum gross wage. However, those families are also protected by more fiscally generous income-tested child benefit program. Some 5 percent of previous support allowance beneficiaries might experience a drop in benefits due to the new equivalence scale and a new income threshold; about 7 percent of existing beneficiaries are expected to lose the benefit, while additional 2 percent of new beneficiaries are expected to be included in the new program.²² The total cost of the GMB implementation in the first year will roughly remain within the last year budget for the consolidated programs.

Figure 4. Projected Change in Net Disposable Household Income in 2014, in real terms**Figure 5. Projected Poverty by Household Head's Gender**

²² The first evaluation of the GMB application will be done in June 2014 to assess any adverse implications of the new legislation.

Note: Impact of labor market development and policy interventions. The poverty line is set at equivalent consumption level of the first decile in 2008 and adjusted with inflation thereafter.

Source: CROSTAT, staff projections based on the 2011 HBS

80. Other reforms largely offset the potentially adverse distributional impact. For example:

- Labor market reform that eased hiring and that already allowed for more flexible seasonal employment will likely somewhat offset the larger increase of unemployment and will formalize some of the informal jobs in agriculture, largely taken by female and elderly groups.
- Rationalization of public sector wage cost and strengthening of the fiscal responsibility framework are critical to maintaining capital market access and thus supporting investments and employment.
- Improvement of investment climate, privatization and innovation efficiency should all strengthen foundations for private sector investments, and thus job creation and growth.
- A reduction in the cost of funded pillars and the increase in the mandatory retirement age are expected to raise pension benefits, especially for women. A gradual increase in the retirement age (from 2031) will likely increase the years spent in the labor market and also increase pension benefit from the funded pillar. The replacement rate for women is projected to increase by more than 6 percentage points compared to the baseline (no reform) after the full retirement rule becomes effective in 2038. Also, given the slow phase-in of the increase in the retirement age, no adverse impacts are expected on wages or on unemployment rates.

81. While some measures supported by the ERDPL2 might have distributional impacts, their impact on the poor and the bottom 40 percent will be mitigated by strengthened chances for job creation and social welfare system. Both pension and the social welfare reform aim to improve the prospects for eradication of extreme poverty by protecting the relative value of the poverty benefit and by incentivizing people to stay longer at the labor market and thus generate higher benefits at the time of retirement. This would bode well for the prosperity of the bottom 40 percent of population.

5.2. ENVIRONMENTAL ASPECTS

82. The proposed support to the budget and policy reforms has been screened against OP 8.60 and the screening shows that the proposed policy reforms are not likely to cause significant effects on the country's environment, forests, and other natural resources. The acceleration of the privatization process will not have direct environmental issues. Although the Act on State Property Management does not cover environmental liability issues, the Environmental Liability Directives has been in 2008 transposed into the Croatian legislation and prevention and remedy of environmental damage are implemented through the 'polluter pays' principle. In general, the financial assessment of the company value for the purpose of establishing initial selling price also includes the assessment of environmental liabilities. Further, the new Law on Spatial Planning and the Law on Construction, which abolished the location permit and introduced a single e-permit for construction, only speed up the process from conceptual design to construction permit issuance, while retaining the EIA, where required, before the application for the construction permit.

83. Any potential environmental impacts are mitigated by the quality of the institutional and legal framework. Croatia as well as the EU carries out sector

environmental analyses on a regular basis. Croatia transposed the environmental *acquis* into its legislation. The Law on Environment, aligned with the EU environmental *acquis*, introduced strategic environmental assessment, strengthened public access to environmental information and environmental liability, and includes provisions of the SEVESO II and IPPC directive. Basic EIA competence remains high and is further strengthened by the secondary Environmental Impact Assessment (EIA) legislation, which achieved full alignment with EIA Directive (85/337/EEC). In the EU 2012 Progress Report, the harmonization with the EU environmental *acquis* and strengthening of the institutional capacity was assessed positively which implies that the current system could serve as a good safeguard mechanism for measures supported by ERDPL2.

5.3. FIDUCIARY, DISBURSEMENT AND AUDITING ASPECTS

84. **The fiduciary risk associated with public financial management system has been assessed as moderate.** The public financial management system in Croatia has advanced well under the EU accession process. The 2008 Law on Financial Management and Control Systems in the Public Sector established internal audit units and controllers in all line ministries, central state organizations, extra-budgetary funds and selected local governments. The consolidation of all government accounts under the Single Treasury Account (STA) improved cash and debt management as well as budget planning system. The STA now includes all line ministries and the major extra budgetary funds such as health, pensions and employment. The authorities report to EUROSTAT the ESA95-harmonized data, while government finance statistics is available on a monthly basis on the Ministry of Finance website; for general government with a quarterly lag.

85. **Croatia has also made progress in budget transparency and oversight.** Croatia's score on the Open Budget Index for 2012 (at 61) shows that the Government provides the public with significant information on the central government budget and financial activities during the course of the budget year. Croatia makes its audit report public. The external audit in Croatia meets the requirements of INTOSAI standards and a long-term development strategy has been adopted to strengthen the SAO (State Audit Office) further, in particular for performance audits. The SAO has a full functional and financial independence. Budgeting, reporting and monitoring of the budget are done on a cash basis, although ministries and other budget users practice accounting on a modified accrual basis whereby expenditures are recognized when an invoice has been received. The Government Financial Management and Information System (FMIS), used at national level line ministries and agencies, is planned to be rolled-out to third-level budget-users like hospitals and schools. Country systems for financial management are used in several Bank-funded projects, including for audits, since the State Audit Office meets the auditing standards required for Bank-funded projects.

86. **The public procurement legislative framework is well established and has been fully harmonized with the EU *acquis communautaire*.** The 2012 Public Procurement Act (PPA) regulates the procedures for award of public contracts and framework agreements for the procurement of supplies, works or services, legal protection in relation to those procedures and the competences of the central public procurement office. The public procurement procedures and the circumstances under which each could be used are defined in the PPA and they include: the open procedure, the restricted procedure, the negotiated procedure (with or without prior publication of the contract notice), the competitive dialogue and design contract. The Directorate for the Public Procurement System within the Ministry of Economy is responsible for the development and coordination of public procurement policy; while the Central Procurement Office, established in 2009, is carrying out the central procurement of certain procurement categories, as well as playing the role of a contracting

authority for central state administration bodies. The Ministry of Finance is responsible for concessions contracts and operations; while Public Private Partnership Agency for the public private partnership contracts. The State Commission for the Supervision of Public Procurement Procedures is an autonomous and independent government body responsible for considering appeals. The PPA defines the time limits for lodging an appeal. The decisions of the Commission are published on its website, on which the information is updated on a daily basis. The time for resolution of the appeals varies depending on the nature of the complaint and it sometimes may take a month even longer.

87. Safeguards Assessment of the Central Bank: The Croatian National Bank (CNB) has operational independence and its financial relationship with the Government is transparent. In 2008, a joint IBRD/IMF mission updated Financial System Assessment Report which outlined strong independence of the CNB, and strengthened internal audit and risk assessment mechanisms. Croatia closed EU accession negotiations of Chapter 17 *Economic and Monetary Policy*, which among else requires a full CNB independence, in December 2008. CNB is audited by independent auditors every year and the 2012 audit report has unqualified opinion. Based on the above, CNB can be relied upon to account for the World Bank proceeds from development policy operations.

88. Borrower and Disbursement: The Borrower is the Republic of Croatia. This operation is the second single-tranche loan in a series of two loans. The loan proceeds would be made available to the Borrower upon the effectiveness of the Loan Agreement between the Republic of Croatia and the Bank. As a condition of effectiveness, the Bank will have to assess the progress achieved by the Borrower in carrying out the Program and the appropriateness of its macroeconomic policy framework. Upon approval of the loan and notification by the Bank of the effectiveness of the Loan Agreement between the Bank and Croatia, the Borrower will submit a withdrawal application to the IBRD before the closing date as provided in the loan agreement. The IBRD will deposit the proceeds of the loan into a foreign currency deposit account designated by the Borrower to be held at the CNB.

89. Accounting and Auditing Arrangements for the Loan: The administration and accounting of the loan will be the responsibility of the MoF. The MoF will be responsible for preparing the withdrawal application, and maintaining the withdrawal application as required. It will, with the assistance of CNB, also maintain records of all transactions under the loan in accordance with sound accounting practices. Given the positive assessment of CNB, an audit of the deposit account for the proceeds of the loan is not considered necessary. The MoF will provide the Bank within 30 days a confirmation letter stating that the loan funds have been received and deposited into the designated account assigned by the Borrower that forms part of the Borrower's budget management system.

5.4. MONITORING AND EVALUATION

90. Coordination of Reform Program Implementation: Successful implementation of the proposed reform program requires effective coordination among various ministries and agencies, and between the Government and the Bank. The Government assigned the Ministry of Finance to coordinate the reform program, while line ministries are responsible for the implementation of reforms in their area.

91. Bank's Monitoring Arrangements: The reform program sets out qualitative and quantitative benchmarks and program targets. The Bank team monitors and follows up on progress, and meets with Croatian authorities periodically to discuss next steps. Monitoring and evaluation is supported by various ministries as well as budgetary, legislative and economic data provided by the authorities and verified in official disclosures, directives and

regulations. The baseline and updated data are provided by the respective specialized agencies and official statistics. They are tracked according to the indicators and outcome measures shown in the monitoring and results framework of the policy matrix (Annex 1).

VI. SUMMARY OF RISKS

92. **Risks related to ERDPL2 are substantial.**

93. **The main macroeconomic risks include delays in the economic recovery and a slowdown in capital inflows.** The economic recovery in the EU and Croatia may be weaker and more delayed than currently projected. Slower than projected growth in Croatia might further delay fiscal consolidation, strain the corporate sector and consequently the banks, and lead to further unemployment. Croatia's heavy reliance on tourism and exports to Europe makes it vulnerable to any deterioration in regional stability or slowdown of growth in the EU. The high level of external debt, the high degree of euroization of the Croatian economy and large debt service requirements over the medium term render the Croatian financial sector vulnerable to exchange rate risks and a slowdown in capital inflows. Refinancing of external obligations may thus become challenging and in the case of further possible rating downgrade or even loss of external market access, government financing needs could crowd-out private sector financing and increase NPLs. These risks are mitigated by a number of factors: (i) high reserves that will continue to cushion the impact of external shocks; (ii) EDP, if adhered to, will help shore up market confidence and access to international financial markets; (iii) access to significant EU funds which will help sustain the financing of pro-growth investment; and (iv) reforms supporting the private sector growth are expected to support recovery.

94. **Political discontent against reforms could potentially undermine support for the Government's agenda.** High unemployment and increasing pressure from various social groups may reduce the already low appetite for reforms, including for the labor market reform. This could reduce the Government's political ability to implement and sustain the needed fiscal and structural reforms. The loss of support to the government's agenda to strengthen public finances could induce the loss of consumer and investor confidence and further financial market volatility, including pressure on the exchange rate. This risk is mitigated by the fact that reforms supported by the ERDPL2 have been completed and synchronized with the EC's country specific recommendations under the European Semester. Fiscal consolidation will be guided by the Excessive Deficit Procedure launched by the EU. This is expected to mitigate the risk of reversal or delays.

95. **There are no other significant risks to the operation.** As highlighted in the PSIA section, the poverty and social impacts of policy measures supported under this DPL series are expected to be either positive or negligible. At the same time, there are no likely risks, arising from the program supported, on Croatia's environment, forests, water resources, habitats or other natural resources. Finally, the fiduciary risks are moderate due to the advanced public finance management system in the country and management of foreign exchange by the Croatian National Bank.

ANNEX 1: CROATIA ERDPL2 POLICY AND RESULTS MATRIX

Medium-Term Objectives	ERDPL 1 Completed Policy Actions by April 2011	ERDPL 2 Completed Policy Actions by December 2013	Indicators	Baseline	Expected outcome
ERDPL COMPONENT I: ENHANCING FISCAL SUSTAINABILITY THROUGH EXPENDITURE-BASED CONSOLIDATION					
A more credible, transparent and more sustainable fiscal policy	The Borrower has introduced temporary fiscal rule through enactment of the Law on Fiscal Responsibility; and established the Fiscal Board through Government Decision.	The Borrower has strengthened the role and independence of the Fiscal Board through adoption of the Decision on the Establishment of the Fiscal Policy Committee.	Primary general government spending as % of GDP	44.6% (2010)	43.2% (2014)
Fiscally more affordable public administration that meets EU standards related to merit and professionalism	The Borrower has submitted the draft amendments to the Civil Service Act to the Parliament aiming at strengthening the appraisal system and disciplinary measures, and has established the HRMIS through enactment of the Law on Registry of Public Employees.	The Borrower has harmonized wage systems of government agencies, civil and public services through adoption of the Decree on Job Classifications and Coefficients in Public Service.	Public sector wage bill as % of GDP	12.1% (2010)	11.8% (2014)
Increased efficiency of health financing	The Borrower has streamlined co-payment exemptions through amendments to the Act on Complementary Health Insurance, reduced drug costs through the adoption of two ordinances, and launched hospital network rationalization through the adoption of the Public Health Insurance Network revision.	The Borrower has (a) rationalized health expenditures through the national implementation of e-prescriptions by adopting the Bylaw on Criteria for Distribution of Pharmaceuticals and Prescription Issuance; (b) standardized medical technology and orthopedic devices through enactment of the Act on Amendments to the Bylaw on Criteria for Inclusion of Orthopedic and Other Medical Devices on the List of Supplies of the Croatian Health Insurance Fund; and (c) centralized procurement for hospitals through the	Total public health spending as % of GDP	6.6% (2010)	6.5% (2014)

		Ministry of Health's Decisions on the Mandatory Implementation of Central Procurement by Public Institutions.			
Cash social benefit spending contained, spending focused on best-targeted programs, and the administrative system rationalized.	The Borrower has adopted the Social Welfare Strategy and submitted the draft Social Welfare Act to Parliament, aiming at consolidating benefits, improved targeting of social benefits, and rationalizing the social welfare administrative network.	The Borrower has (a) introduced the Management Information System in social welfare; and (b) applied the means-tested targeting to several social benefit programs through the enactment of the Social Welfare Act.	Social benefit spending as % of GDP	2.9% (2010)	2.7% (2014)
Improved fiscal and social sustainability of the pension system.	The Borrower has reduced privileged pensions by 10 percent through enactment of the Law on Reducing Pensions Determined or Earned According to Special Regulations on Pensions Insurance, has increased the minimum service to one parliamentary term through enactment of amendments to the Law on Rights of Members of the Parliament and has submitted to the Parliament draft amendments to the Law on Rights of Members of the Parliament aiming at increasing retirement age for Government Officials, MPs and Constitutional Court Judges. The Borrower has equalized retirement age for men and women at 65, and doubled the early retirement penalty through enactment of the Obligatory Pension Insurance Act, and has reduced administrative costs in funded pension pillars through HANFA Decision.	The Borrower has (a) abolished government officials' pensions, through the enactment of the Amendment to the Law on Rights and Duties of the Members of the Croatian Parliament; (b) rationalized military pensions, through the Amendment to the Law on the Pension Insurance Rights of Military, Police and Other Authorized Persons; and (c) introduced a 10-percent cut of privileged pensions, through the Amendment to the Law on Reduction of Special Pensions. The Borrower has (a) reduced administrative cost in funded pension pillars through enactment of the Act on Obligatory Pension Funds; and (b) increased the retirement age through enactment of the Obligatory Pension Insurance Act.	Pension spending as % of GDP	10.75% (2010)	10.5% (2014)

ERDPL PILLAR II: FOSTERING PRIVATE-SECTOR GROWTH					
Increased labor market flexibility and incentives for active job search	The Borrower has reduced unemployment benefit and its duration, and reduced pre-retirement unemployment benefit duration to five (5) years through the enactment of the amendments to the Employment Intermediation and Unemployment Benefit Act.	The Borrower has increased flexibility of collective agreement negotiations and hiring flexibility through the enactment of: (a) the Law on Criteria of Participation in tripartite Bodies and Representativeness for Collective Bargaining; (b) the Law on Employment Incentives; and (c) the Amendments to the Labor Law.	Labor force participation rate (15-64)	61.5% (2010)	61% (2014)
Reduced administrative and regulatory barriers to business	The Borrower has accelerated enforcement of commercial disputes resolution through the enactment of the Laws on Enforcement, Bailiffs and the Execution of Cash Assets.	The Borrower has (a) reduced business registration costs through enactment of the Amendments to the Company Act; and (b) introduced a single electronic permit for construction through enactment of the Law on Construction and Law on Spatial Planning.	Institutions (Score in Global Competitiveness Index)	3.6 (2010-2011)	3.7 (2014-2015)
Reduced state involvement in the enterprise sector through privatization or liquidation of state-owned enterprises	The Borrower has strengthened institutional framework for management of state property and its privatization through the enactment of the Act on State Property Management; and has sold/liquidated at least 100 state-owned companies.	The Borrower has liquidated or sold government shares and stakes in two hundred (200) state-owned companies to reduce state involvement in the enterprise sector.	Private sector share in GDP	70% (2010)	72% (2014)
Strengthened innovation framework		The Borrower has introduced performance-based financing through enactment of the Amendments to the Higher Education and Science Act.	Research and development spending as % of GDP	0.73% (2010)	0.85% (2014)

ANNEX 2: LETTER OF DEVELOPMENT POLICY

ANNEX 3: FUND RELATIONS NOTE

Klasa:

Ur.br.:

Zagreb, **. veljača, 2014.

g. Jim Kim, predsjednik
International Bank for Reconstruction and Development
Washington D.C.

Predmet: Pismo o razvojnoj politici

Hrvatska: Drugi zajam za razvojnu politiku gospodarskog oporavka

Poštovani g. Kim,

Cijenimo priliku zatražiti podršku Svjetske banke provedbi programa gospodarskih reformi u Hrvatskoj. U ime Vlade Republike Hrvatske ljubazno Vas molimo da potvrdite Drugi zajam za razvojnu politiku gospodarskog oporavka u iznosu od 150 milijuna EUR koji smo pripremili zajednički s Vašim suradnicima te ga uvrstili u *Vladin Gospodarski program od 2013. godine*.

Prije krize Hrvatska je bilježila snažan gospodarski rast od više od četiri posto, što je rezultiralo povijesno niskim stopama nezaposlenosti i brzom konvergencijom s Europskom unijom (EU) u odnosu na dohodak po stanovniku. Međutim, od početka globalne krize Hrvatska je izgubila 12 posto svog bruto domaćeg proizvoda iz razdoblja prije krize. Otpuštanje likvidnosti akumulirane u razdoblju prije krize, kako u domaćoj tako i u stranoj valuti, osiguralo je odgovarajući tampon likvidnosti za banke, što je zajedno s povećanjem vrijednosti osiguranih depozita očuvalo povjerenje u financijski sektor. Povećanje javnih izdataka tijekom godina gospodarskog rasta i pad prihoda na početku krize rezultirali su snažnim pogoršanjem fiskalnog salda. To je potaknulo Vladu da uvede neke politički i socijalno bolne mjere koje ste prepoznali kroz odobrenje Zajma za razvojnu politiku gospodarskog oporavka u 2011. godini.

S procijenjenom kontrakcijom BDP-a od 0,8 posto u 2013. te povećanjem stope nezaposlenosti (koja je u rujnu 2013. godine iznosila 16,5 posto), recesija se nastavlja sad već petu godinu uzastopce. Oporavak u Europskoj uniji nije polučio značajan efekt prelijevanja na domaće gospodarstvo - neto izvoz se smanjio te je zajedno s padom raspoloživog dohotka pridonio daljnjem padu gospodarstva. Kako bi se osigurala stabilnost javnih financija, Vlada je 2012. i 2013. usvojila nekoliko mjera usmjerenih na jačanje poreznog nadzora i poboljšanje naplate poreznih dugovanja te je od ožujka 2012. povećala stopu PDV-a s 23 na 25 posto. Od siječnja 2013. uvela je dvije nove stope PDV-a od 10 posto za usluge u turizmu (što je od siječnja 2014. podignuto na 13 posto) i 5 posto za hranu, farmaceutske proizvode, knjige i kulturne usluge, čime je istovremeno ukinuta nulta stopa PDV-a. Na rashodovnoj strani je Vlada ukinula razne dodatke na plaće u javnom sektoru te povlaštene mirovine za vladine i saborske dužnosnike, smanjila je plaće u javnom sektoru za 3 posto te je smanjila javna ulaganja. Kako bi podržala stvaranje radnih mjesta i smanjila troškove životnog standarda, Vlada je od srpnja 2012. smanjila doprinos poslodavaca za obvezno zdravstveno osiguranje za dva postotna boda. S ciljem zaštite životnog standarda starijih osoba, a nakon liberalizacije cijena energije u srpnju 2012., Vlada je ponovno uspostavila redovitu indeksaciju mirovina. Svjesna hitne potrebe da podrži oporavak korporativnog sektora, Vlada je izmijenila porez na dobit na način da je smanjila oporezivu osnovicu za iznos reinvestirane dobiti, smanjila je neporezna davanja za vode i šume koja se primjenjuju na korporativni sektor, uvela je postupak predstečajne nagodbe te ubrzala proces privatizacije velikih poduzeća u državnom vlasništvu.

Kao dio Europskog semestra 2013. u kojem je hrvatska Vlada odlučila dobrovoljno sudjelovati, u travnju 2013. godine Europskoj komisiji je predan Gospodarski program Hrvatske 2013. Preusmjeravanje gospodarstva ka izvozu te rastu temeljenom na produktivnosti zahtijeva strukturne promjene u javnim financijama, socijalnim sektorima, obrazovanju, inovacijama, privatizacijskim politikama i poslovnoj klimi koje Gospodarski program predlaže za srednjoročno razdoblje. Očekuje se, međutim, da će javna ulaganja u nova područja potencijalno visoke dodane vrijednosti predstavljati početni pokretač rasta. Ta ulaganja koja će se primarno financirati kroz strukturne i kohezijske fondove EU-a te aranžmane javno-privatnog partnerstva primarno se odnose na zaštitu okoliša, transport, sektor voda, istraživačku infrastrukturu u privatnom i znanstvenom sektoru i sektor energije. Radi promicanja novih ulaganja donijeli smo Zakon o poticanju ulaganja i unaprjeđenju investicijske klime koji Hrvatsku pozicionira kao privlačnu lokaciju za ulaganja u regiji. Paralelno radimo na smanjenju administrativnih prepreka ulaganjima i određeno priznanje je već dobiveno kroz Svjetski gospodarski forum koji je poboljšao poziciju Hrvatske na Indeksu globalne konkurentnosti kao i u izvješću o lakoći poslovanja *Doing Business* za 2014. koje je prepoznalo pet administrativnih reformi poduzetih u 2012. i 2013. koje će poboljšati investicijsku klimu u 2014.

Međutim, prepoznali smo da rast javnog duga koji je u kolovozu 2013. dosegao 60 posto BDP-a te troškovi njegovog financiranja postaju prepreka rastu. Nakon početnih nastojanja oko konsolidacije u 2012. kada smo smanjili konsolidirani deficit opće države na 5,0 posto BDP-a sa 7,8 posto u 2011. (na temelju metodologije ESA95), u 2013. godini je javni deficit opet narastao na 5,4 posto BDP-a. Usprkos smanjenju nekamatnih rashoda, dodatnih 0,2 posto BDP-a u kamatnim plaćanjima i 0,6 posto BDP-a plaćanja prema proračunu EU-a bilo je teško kompenzirati smanjenim prihodima koji su također morali podnijeti gubitak jednomjesečnih prihoda od PDV-a kada je Hrvatska ušla na zajedničko tržište EU-a.

Planiramo pojačati nastojanja oko konsolidacije u okviru Postupka prekomjernog deficita s EU-om. Ta srednjoročna fiskalna strategija temelji se na planu da se smanji deficit opće države na manje od 3 posto tijekom sljedeće tri godine kroz reformu socijalne skrbi, zdravstvene skrbi i mirovinskih sustava, jačanje učinkovitosti javne potrošnje te racionalizaciju javne uprave. S tim smo ciljem donijeli izmjene i dopune našeg proračuna za 2014. u veljači 2014. kako bi smanjili deficit na 4,6 posto BDP-a. Napori ka fiskalnoj konsolidaciji bit će značajni, budući da smo također obvezni uplatiti 1,1 posto BDP-a u proračun EU-a u 2014. Također se nadamo da će Svjetska banka i ubuduće osigurati svoju podršku vladinom procesu programa gospodarskog razvoja kroz projekte razvojne politike.

Nakon pridruživanja EU-u u srpnju 2013., novi strateški cilj Vlade je uspješna integracija na europskom tržištu. Kratkoročno bi to zahtijevalo uspostavu održivog makroekonomskog okvira te provedbu programa strukturnih reformi koje bi osnažile hrvatsku konkurentnost. U ovom su pismu sažeti ključni vidovi našeg programa koji je usredotočen na jačanje fiskalne održivosti kroz konsolidaciju rashoda te na jačanje rasta privatnog sektora. Na te mjere ne bi trebalo gledati izolirano od ostalih paralelnih nastojanja koja uporno provodimo kako bismo ispunili ciljeve Europa 2020 kao što su: (i) reforma pravosuđa i nastojanja oko suzbijanja korupcije; (ii) jačanje obrazovnih ishoda kako bi se izbjegla neusklađenost vještina; i (iii) usvajanje djelotvornog okvira za zeleni rast. Smatramo da ovaj razvojni zajam osigurava odgovarajući alat kojim Banka može pružiti podršku našim srednjoročnim politikama i programu institucionalnih reformi koji je opisan u nastavku, pri čemu na Svjetsku banku računamo kao na partnera.

Jačanje fiskalne održivosti kroz konsolidaciju rashoda

Ministarstvo financija je tijekom proteklih godina uložilo značajne napore u jačanje fiskalne discipline kroz donošenje nekoliko formalnih i neformalnih fiskalnih pravila. Ona se kreću u rasponu od: (i) formalne gornje granice javnog duga (bez jamstava) u odnosu na BDP u omjeru od 60 posto; (ii) obvezne ocjene fiskalnog učinka koju prethodno odobrava Ministarstvo financija; (iii) obaveznog donošenja trogodišnjeg proračuna; i konačno od 2011., (iv) fiskalno pravilo temeljem Zakona o fiskalnoj odgovornosti koje traži smanjenje omjera opće potrošnje u odnosu na BDP za jedan postotni bod BDP-a dok se ne postigne primarni saldo. Dok je u 2012. konsolidacija temeljena na rashodima rezultirala provedbom fiskalnog pravila, produljena recesija kao i troškovi vezani uz pristupanje EU-u u 2013. godini koji su iznosili 0,6 posto BDP-a otežali su postizanje fiskalnog pravila temeljenog na smanjenju rashoda.

Kako bi se ostvario strateški cilj diferencirane fiskalne konsolidacije do 2016. godine s minimalnim negativnim učincima na oporavak i rast, hrvatska Vlada je 2013. provodila mjere i na prihodovnoj i na rashodovnoj strani proračuna, kao i mjere vezane uz jačanje institucionalnog okvira za upravljanje fiskalnom politikom. Istovremeno, kroz izmjene i dopune Zakona o fiskalnoj odgovornosti iz prosinca 2013., pokrenuli smo usklađenje fiskalnog pravila s pravilom Pakta o stabilnosti i rastu koje zahtijeva postizanje strukturne ravnoteže i usklađenosti s maastrihtskim kriterijima. U srednjoročnom razdoblju nam je cilj postići iznose deficita i duga zadane kroz Postupak prekomjernog

deficita koji je pokrenula Europska Unija. Također smo osnažili ulogu i neovisnost Fiskalnog odbora. Kroz odluku Sabora iz prosinca 2013. proširili smo ovlasti Fiskalnog odbora kao profesionalnog i neovisnog povjerenstva u okviru Sabora čije članove imenuje Hrvatski sabor. Povjerenstvo za fiskalnu politiku će tako imati funkciju praćenja ispunjenja fiskalnog pravila i nadzora nad provedbom Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Tim je zakonima transponirana Direktiva Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica koja propisuje obvezu djelotvornog i pravovremenog nadzora usklađivanja provedbe fiskalne politike i fiskalnih pravila te makroekonomskih i proračunskih projekcija neovisnih tijela.

Kako bismo povećali učinkovitost javne uprave, usredotočili smo se na racionalizaciju rashoda za plaće u javnom sektoru. Rashodi za plaće u javnom sektoru koji iznose 11,8 posto BDP-a (uključujući doprinose poslodavaca i zdravstvene radnike) prilično su visoki kako u usporedbi s novim tako i starim državama članicama. Istovremeno se građani i poduzeća neprestano žale na manjkavu djelotvornost javne uprave u pružanju usluga. Krajem 2012. smo ispregovarali kolektivne ugovore te racionalizirali nekoliko materijalnih prava (regresi i božićnice te naknada za prijevoz). U ožujku 2013. također smo smanjili osnovicu plaće za državne i javne službenike za 3 posto. Kako je u državnim i javnim službama u 2012. i 2013. godini primijenjen centralizirani obračun plaća (uz podršku zajma ERDPL1) čime su otkrivene velike razlike u određivanju plaća u javnom sektoru, donošenjem Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama u veljači 2013. smo u cijelosti uskladili sustave plaća državnih agencija s državnom i javnom službom. Centraliziranim obračunom plaća i usklađivanjem plaća je 2013. ostvarena ušteda od oko 0,3 posto BDP-a, i to na administrativnim troškovima i troškovima plaća.

S ciljem jačanja učinkovitosti financiranja zdravstva te usklađivanja s direktivom Europskog Vijeća o suzbijanju zakašnjenja plaćanja u trgovačkim ugovorima (2011/07/EU), trebalo je riješiti dugovanja zdravstvenog sektora (koja su iznosila 1,1 posto BDP-a krajem 2012., a dugovanja su definirana kao sva dospjela plaćanja iznad 60 dana). Državni proračun je povećao sredstva raspoređena za zdravstveni sektor te je paralelno započeo financijsko i operativno restrukturiranje mreže bolnica (također omogućeno Zakonom o sanaciji javnih ustanova iz listopada 2012.). Uz podršku Svjetske banke finaliziramo masterplan hrvatskih bolnica koji se bavi administrativnom racionalizacijom mreže bolnica i bolničke djelatnosti; smanjenjem broja kreveta za akutne slučajeve; uspostavom učinkovite izvanbolničke njege i troškovno povoljnije dugoročne njege. Provedba nove mreže bolnica očekuje se u 2014.

Kako bismo zaustavili povećanje potrošnje i dodatno smanjili opći dug u zdravstvu, nastavili smo poduzimati dodatne mjere učinkovitosti, kao što su: (i) nacionalna provedba e-receptata i e-uputnica od srpnja 2013.; (ii) standardizacija i klasifikacija medicinske opreme i ortopedskih pomagala od travnja 2013.; (iii) pojačana kontrola rashoda za bolovanje; (iv) revizija referentnih cijena farmaceutskih proizvoda; i (v) središnja nabava za bolnice od ožujka 2013. Središnja nabava za bolnice za medicinske proizvode, lijekove, hranu, gorivo, električnu energiju, troškove pošte i telefona itd. koje je pokrenuta početkom 2013. ostvarila je godišnje uštede od gotovo 0,1 posto BDP-a. Otprilike ista ušteda se ostvarila kroz novu listu referentnih cijena farmaceutskih proizvoda i njihovu kategorizaciju na liste A i B lijekova.

S ciljem rješavanja složenosti i administrativnih neučinkovitosti sustava socijalne skrbi Vlada je tijekom 2012. u cijelosti provela integrirani sustav upravljanja informacijama (MIS) u centrima socijalne skrbi. Osobni identifikacijski broj koji se koristi za lakše povezivanje podataka i smanjenje administrativnog tereta za podnositelje zahtjeva, primijenjen je u velikoj većini državnih agencija i institucija koje prikupljaju relevantne podatke za primjenu imovinskog cenzusa. Novim Zakonom o socijalnoj skrbi iz prosinca 2013. poboljšat ćemo učinkovitost sustava socijalne skrbi kao i njegovu djelotvornost, i to kroz: (a) unaprijeđeni popis imovinskih filtera; (b) poticanje aktivacijske politike; i (c) primjenu novog skupa kriterija imovinskog cenzusa na zajamčenu minimalnu naknadu (ZMN) koja zamjenjuje četiri programa koji se trenutačno provode kroz nekoliko resornih ministarstava (uključujući neke programe Ministarstva branitelja). Zakonom se namjerava uskladiti pravila i postupke imovinskog cenzusa, konsolidirati broj programa, smanjiti administrativne složenosti i troškove, te smanjiti mogućnosti za greške i prijevare. Aktivnosti usmjerene na smanjenje grešaka i prijevare već se provode, što je rezultiralo isključenjem otprilike 15 posto primatelja zajamčene minimalne naknade. Međutim, svjesni smo da su sredstva koja su trenutačno u proračunu raspoređena za zajamčenu minimalnu naknadu (a koja iznose 0,2 posto BDP-a) premala kako bi se djelotvorno riješilo pitanje siromaštva, koje se do 2012. povećalo na 18 posto. Razmatramo moguću primjenu imovinskog cenzusa i na druge programe, kao što su obiteljske naknade, kao i ostala davanja koja nisu temeljena na osiguranju kako bi se poboljšalo ciljanje socijalnih programa i oslobodila sredstva za najranjiviji dio društva. Vlada planira prihvatiti Strategiju borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u ožujku 2014. koja obuhvaća sljedeće aktivnosti: cjeloživotno učenje, strukovno obrazovanje, mjere zapošljavanja, mjere stambenog zbrinjavanja i

energetske učinkovitosti, pristup socijalnoj zaštiti, zdravstvene usluge i usluge starijim osobama, kao i poboljšanje financijske pismenosti i pristupa financijskom tržištu.

S ciljem poboljšanja pravičnosti i financijske održivosti mirovinskog sustava, kao što je to naznačeno u Vladinom programu, u siječnju 2012. smo ukinuli povlaštene mirovine državnih dužnosnika i saborskih zastupnika. Iako ta mjera nije imala značajan fiskalni učinak, ipak je imala značajan učinak zato što je demonstrirala poboljšanje pravičnosti u mirovinskom sustavu. Nakon toga je u kolovozu 2012. slijedila racionalizacija popisa vojnih i drugih zanimanja s beneficiranim radnim stažem. Nadalje smo u prosincu 2013. smanjili povlaštene mirovine veće od 5.000 HRK za 10 posto kroz izmjene i dopune Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju. Time bi se u 2014. ostvarile uštede od oko 0,13 posto BDP-a. Kako bismo riješili problem siromaštva među starijim osobama, u ožujku 2012. smo ponovno uveli indeksaciju mirovina koja je bila obustavljena tijekom 2010.-11. To je učinjeno paralelno s odlukom da se liberaliziraju cijene energije od 1. srpnja 2012., čime je samo trošak električne energije prosječno porastao za 20 posto. Iako je ponovna indeksacija mirovina spriječila daljnju racionalizaciju rashoda za mirovine u 2012. i 2013., smatrali smo to mjerom od ključne važnosti, budući da su se stope zamjene mirovina smanjile na manje od 40 posto.

U prosincu 2013. smo donijeli Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom mirovinskom osiguranju kojim je: (i) povećana dob za odlazak u mirovinu na 67 godina do 2030.; (ii) povećano smanjenje mirovine kod prijevremenog odlaska u mirovinu za osobe s manje od 40 godina staža gdje je odbitak povećan na aktuarski neutralnu razinu, dok za 42 ili više godina staža nema odbitka; (iii) promijenjeno pravilo o indeksaciji sa sadašnje švicarske formule na izračun u kojem se zbraja 70 posto povoljnijeg faktora i 30 posto nepovoljnijeg faktora, ovisno o tome jesu li više rastle plaće ili je viša inflacija; i (iv) prilagođena osnovna mirovina razmjerna stopi uplaćivanja u prvi stup mirovinskog osiguranja. Iako razumijemo zabrinutosti oko novo predloženog pravila za indeksaciju mirovina, budući da ono dugoročnije gledano rezultira višim rashodima iz sustava generacijske solidarnosti (u 2015. je povećanje potrošnje procijenjeno na 70 milijuna kn ili 0,02 posto BDP-a, a u 2016. na 0,05 posto BDP-a), te ćemo troškove kompenzirati razdvajanjem pravila usklađivanja mirovina koje se temelje na doprinosima i dijela koji se temelji na posebnim propisima, pri čemu ćemo taj drugi dio zamrznuti do fiskalna stabilizacije i većeg rasta. Kroz donošenje novog Zakona o obveznim mirovinskim fondovima u siječnju 2014., dodatno smanjujemo administrativne troškove u kapitaliziranim mirovinskim stupovima.

Jačanje rasta privatnog sektora

Vladin Gospodarski program prepoznaje potrebu da se uloga Vlade preusmjeri na osiguravatelja poticajnog okruženja za rast privatnog sektora. U tu svrhu je program usredotočen na strukturne reforme koje obuhvaćaju veći broj područja, kao što je unaprijeđenje investicijske klime, povećanje fleksibilnosti tržišta rada, prodaju nestrateške imovine te jačanje okvira za inovacije i istraživanja, pri čemu je cilj svih tih mjera poboljšanje produktivnosti.

S ciljem povećanja fleksibilnosti tržišta rada i poticaja za sudjelovanje radne snage, pokrenuli smo sveobuhvatnu reformu radnog zakonodavstva. Uvjeti na tržištu rada dodatno su se pogoršali tijekom zadnje dvije godine, pri čemu je stopa nezaposlenosti do rujna 2013. dosegla 17 posto. Samo jedna od dvije osobe radne dobi (15-64) je zaposlena, a razlog tome nije samo visoka nezaposlenost, već i najniža stopa sudjelovanja radne snage u Europi. 2012. godine je Sabor donio dva zakona namijenjena poboljšanju rezultata na tržištu rada. Prvi je bio Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje iz srpnja 2012. koji je ukinuo neograničeno važenje kolektivnih ugovora i dopustio jednostrani raskid ugovora pod posebnim uvjetima. Zakon je Vladi omogućio ponovno pregovaranje o kolektivnim ugovorima u javnom sektoru kako bi smanjio brojne beneficije zaposlenika te dodatke na plaću koji su odobravani zaposlenicima u javnom sektoru. Međutim, implikacije Zakona su šire i nisu ograničene na fiskalna pitanja, budući da Zakon ispravlja neke od rigidnosti na tržištu rada koje su rezultat kolektivnih ugovora koji su trenutačno obvezujući, posebno u javnom sektoru. Drugi je Zakon o poticanju zapošljavanja iz svibnja 2012. koji je olakšao formalizaciju sezonskog zapošljavanja u sektorima poljoprivrede. To bi trebalo poboljšati izgleda ranjivih skupina radnika (mladi, žene, nisko kvalificirani radnici, dugoročno nezaposleni, osobe s invaliditetom), budući da takozvani „mini poslovi“ olakšavaju ulazak na tržište rada i mogu poslužiti kao most prema redovnom zaposlenju.

Kako bi se povećala fleksibilnost zapošljavanja i radnog vremena, Sabor je u lipnju 2013. donio izmjene i dopune Zakona o radu. Vremensko ograničenje za prvi ugovor na određeno vrijeme koji je u prošlosti bio ograničen na tri godine je sada liberalizirano. To poslodavcima omogućuje zapošljavanje radnika na određeno vrijeme na razdoblje dulje od tri godine, ali će istovremeno povećati sigurnost radnika na takvim ugovorima. Sukcesivna obnova ugovora na određeno vrijeme moguća je u trajanju od maksimalno tri godine osim ako je ugovor sklopljen kao

zamjena za privremeno odsutnog radnika ili iz drugih objektivnih razloga koje dopušta zakon ili kolektivni ugovor. Fleksibilnost radnog vremena je u visokoj mjeri bila ograničena, a sada je to uz pomoć socijalnih partnera ispravljeno. Posebno su postojala velika ograničenja u odnosu na prekovremeni rad, što je ograničavalo sposobnost poslodavca da prilagodi količinu rada cikličnim/sezonskim fluktuacijama. Postupci kolektivnog i individualnog otpuštanja su pojednostavljeni.

Paralelno smo pokrenuli konzultacije u javnom sektoru o drugoj fazi reformi na tržištu rada koje bi se između ostalog sastojale od smanjenja visokih troškova otpuštanja radnika. Početkom 2014. planiramo ostvariti sporazum sa socijalnim partnerima. Tim izmjenama bi se indeks rigidnosti radnog zakonodavstva smanjio s 2.67 na 2.23.

U cilju poboljšanja ulagačke klime i smanjenja administrativnih i regulatornih prepreka poslovanju usredotočili smo se na jačanje sustava stečaja i ovrhe kao i na poboljšanje sustava registracije zemljišta i poduzeća: (i) olakšali smo stečaj uvođenjem novih ubrzanih postupaka izvansudskog restrukturiranja; (ii) skratili smo postupak ovrhe na sudovima uvođenjem vremenskih ograničenja, elektronskih podnesaka te ukidanjem višestrukih upućivanja sa sudova nižeg stupnja na sudove višeg stupnja; i (iii) smanjili smo broj postupaka za registraciju imovine i formalno smo uveli e-zemljišne knjige kao obvezatne. Broj dana za registraciju imovine u cijeloj je zemlji skraćen na 25 dana. Uz to, u listopadu 2012. smo donijeli izmjene i dopune Zakona o trgovačkim društvima čime smo postupak registracije pojeftinili i ubrzali uvođenjem novog korporativnog oblika pod nazivom „jednostavno društvo s ograničenom odgovornošću“ koje ima minimalni kapital manji od 2 USD i pojednostavljen postupak osnivanja poduzeća.

Zaštita ulagača i rješavanje građevinskih dozvola još uvijek su prepoznati kao najveće prepreke poslovanju. Stoga smo u prosincu 2013. donijeli novi Zakon o prostornom planiranju i Zakon o gradnji kojim je ukinuta lokacijska dozvola i uvedena jedinstvena e-građevinska dozvola. Cilj je ubrzati postupak koji trenutačno, ako se gleda razdoblje od idejnog projekta do građevinske dozvole traje od šest mjeseci do dvije godine. Kao prvi korak, Vlada je digitalizirala prostorne planove definirajući striktna pravila za određivanje namjene pojedinih zona u odnosu na vrstu gradnje i djelatnosti. Interaktivni digitalizirani pristup omogućio bi dobivanje uvjeta za lokaciju i gradnju izravno kroz on-line sustav, dok bi u složenijim slučajevima sustav uputio projektanta na konkretnu agenciju radi mišljenja/uvjeta za izgradnju planiranog projekta koje se daju unutar 15 dana. Projektant bi građevinsku dozvolu tražio samo temeljem potrebnih odobrenja (bilo iz digitaliziranog plana ili od ovlaštenih tijela) za razliku od sadašnjeg postupka odobravanja u dva koraka – u fazi lokacijske i fazi građevinske dozvole. Zahtjevi bi se podnosili elektronskim putem uz obvezno vrijeme dobivanja odgovora u roku od 30 dana. Plaćanje komunalnog doprinosa više nije uvjet za dobivanje e-dozvole.

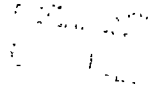
Kako bismo smanjili uključenost države u korporativni sektor, Vlada je ubrzala proces privatizacije poduzeća u državnom vlasništvu. Tijekom zadnje dvije godine smo prodali ili likvidirali 197 poduzeća u većinskom ili manjinskom državnom vlasništvu. U veljači 2014. je broj poduzeća s nekim oblikom državnog vlasništva iznosio 569, od čega je jedna trećina rezervirana dok se ne riješe tužbe za povrat imovine, dok njih 15 čeka likvidaciju. Također nam je drago što možemo izvijestiti da je privatizacija brodogradilišta u državnom vlasništvu finalizirana u prvoj polovici 2013., dok smo paralelno otišli dalje s nekoliko strateških postupaka privatizacije, uključujući osiguravajuće društvo Croatia Osiguranje, proizvođača gnojiva Petrokemiju, nacionalnu zrakoplovnu tvrtku Croatia Airlines te željezničkog teretnog prijevoznika HŽ Cargo. Očekuje se da će država tim prodajama u 2014. godini uprihoditi oko 250 mil. EUR (gotovo 0,6 posto GDP-a).

Cilj nam je osnažiti poticaje za jačanje inovacijskog potencijala Hrvatske i komercijalizaciju istraživanja i razvoja. Sabor je prihvatio izmjene Zakona o Hrvatskoj zakladi za znanost u srpnju 2012. čime ona postaje neovisan centar za financijsku potporu znanstvenim projektima. U srpnju 2013., Sabor je donio izmjene i dopune Zakona o visokom obrazovanju i znanosti koje su se odnosile na: (i) financiranje javnih sveučilišta i instituta kroz programsko financiranje i vanjsku evaluaciju; (ii) razvoj karijere temeljen na akademskim rezultatima (uključujući ukidanje automatskog napredovanja); i (iii) privlačenje i podršku mladim znanstvenicima te poboljšanje upravljačke autonomije javnih istraživačkih organizacija. Izmjenama se također osniva Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj kao stručno i strateško tijelo koje definira nacionalne politike u znanosti, visokom obrazovanju i inovacijama. Izmjene bi između ostalog trebale pomoći u pokretanju suradnje javnih istraživačkih ustanova s privatnim sektorom oko prijenosa tehnologije i komercijalizacije rezultata istraživanja. Slijedeći regulativu i ciljeve Strategije Europa 2020, nekoliko strategija iz područja znanosti, obrazovanja, tehnologije, inovacija, infrastrukture kao i pametne specijalizacije je u pripremi. Jedan od glavnih izazova u tekućoj godini bit će reorganizacija javnih znanstvenih instituta. Prvi centri znanstvene izvrsnosti bit će osnovani tijekom 2014., te na taj

način planiramo postići tranziciju s državnog upravljanja ka državnom nadzoru sektora znanosti i visokog obrazovanja.

Uvjereni smo da ovo pismo iznosi dosljedan program kritičnih prioriteta politika u srednjoročnom razdoblju. Željeli bismo ponoviti da će daljnja podrška Svjetske banke biti od ključne važnosti za ostvarivanje ovih ambicioznih srednjoročnih ciljeva. Vjerujemo da će ovaj zahtjev za podrškom Svjetske banke provedbi ovog programa reformi dobiti Vašu potporu.

S poštovanjem,



MINISTAR FINANCIJA

Slavko Linić

Class:
Reg. No.:

Zagreb, March, 2014**

**Mr. Jim Kim, President
International Bank for Reconstruction and Development
Washington D.C.**

**Subject: Letter of Development Policy
Croatia: Second Economic Recovery Development Policy Loan**

Dear Mr. Kim,

We appreciate the opportunity to call for the World Bank support for the implementation of Croatia's economic reform agenda. On behalf of the Government of the Republic of Croatia we kindly request the endorsement of the Second Economic Recovery Development Policy Loan in the amount of EUR150 million as jointly developed with Your staff, and incorporated in the *Government Economic Program from 2013*.

Before the crisis Croatia enjoyed strong economic growth at above four percent which resulted in historically low unemployment rates and rapid convergence with the European Union (EU) in per capita income terms. However, since the onset of global crisis Croatia has lost over 12 percent of its pre-crisis output. A release of both domestic and foreign currency liquidity, accumulated before the crisis, secured adequate liquidity buffers for banks, which coupled with the increase in ensured deposits, preserved confidence in the financial sector. The expansion of public expenditures during boom years and revenue underperformance at the crisis onset resulted in sharp deterioration of the fiscal balance. This prompted the Government to introduce some politically and socially painful measures which The Bank recognized through the approval of the Economic Recovery Development Policy Loan in 2011.

With the estimated GDP contraction of 0.8 percent in 2013 and rising unemployment rate (at 16.5 percent in September 2013), the recession continues for the fifth consecutive year. The EU recovery has had little spillover effect on the local economy. Net exports contracted and along with the drop in disposable incomes contributed to further output decline. To ensure public finance stability the government has adopted several measures in 2012 and 2013 aiming to improve tax compliance and collection of the tax arrears, as well as increased the general VAT rate from 23 to 25 percent from March 2012. From January 2013, it instituted two new VAT rates of 10 for tourist services (which was from January 2014 raised to 13 percent) and 5 percent for basic foodstuff, pharmaceuticals, books and cultural services, abolishing at the same time the zero VAT rate. On the expenditure side, the Government abolished various public sector bonuses and privileged pensions for government and parliamentary officials, cut public sector wages by 3 percent, and reduced public investments. To support job creation and ease living standard costs, the Government relaxed employers' contribution for mandatory health insurance by two percentage points from July 2012. To protect the living standard of the elderly, after liberalizing energy prices in July 2012, the Government restored the regular indexation of pensions. Aware of the urgent need to support corporate sector recovery, the Government amended the corporate income tax to reduce the taxable base for the amount of reinvested profit, reduced water and forest non-tax fees applied on corporate sector, introduced pre-bankruptcy settlement procedure into the Croatia's bankruptcy framework, and has accelerated the privatization process of large state-owned companies.

As part of the 2013 European Semester, which Croatian Government voluntarily decided to participate in, the 2013 Economic Program of Croatia was submitted to the European Commission in April 2013. Reorienting the economy towards exports and productivity-based growth requires structural changes in public finances, social sectors, education, innovation, privatization policies and business climate that the Economic Program proposes to address over the medium term. The initial boost to growth is, however, expected from public investments in potentially high new value added areas. To be funded primarily through EU Structural and Cohesion funds and PPP arrangements, these investments primarily refer to environmental protection, transport, water sector, entrepreneurial

and scientific research infrastructure and energy sector. To promote new investments, we have adopted the Act on Investment Promotion and Improving the Investment Climate which positions Croatia as an attractive investment location in the region. In parallel, we are working on reducing administrative barriers for investments and some early recognition came from the World Economic Forum which improved Croatia's rank on the Global Competitiveness Index as well as from the Doing Business in 2014 report which recognized five administrative reforms undertaken in 2013 which will improve business climate in 2014.

However, we have recognized that growing public debt that reached 60 percent of GDP in August 2013 and the costs of its financing are becoming detrimental to growth. After initial consolidation effort in 2012 when we reduced consolidated general government deficit to 5.0 percent of GDP from 7.8 percent in 2011 (based on the ESA95 methodology), in 2013 public deficit grew again to 5.4 percent of GDP. Despite reduction of non-interest spending, additional 0.2 percent of GDP in interest payments and 0.6 percent of GDP in payment to the EU budget were difficult to be offset by declining revenues which also faced a one-month loss of VAT revenues as Croatia entered the EU internal market.

We are planning to step up the consolidation effort under the Excessive Deficit Procedure with the EU. This medium-term fiscal strategy is built on the plan to reduce general government deficit down below 3 percent over the next three years by reforming social welfare, health care, and pension systems, strengthening public spending efficiency and rationalizing public administration. To that extent, we have amended our 2014 budget in February 2014 to reduce deficit towards 4.6 percent of GDP. The fiscal consolidation effort will be significant as we are also obliged to pay 1.1 percent of GDP into the EU budget in 2014. We also hope that the World Bank will extend its support to the government EDP process through development policy operations in the future. In December 2013, the Government adopted a set of long term reforms and short term measures of fiscal consolidation. Key measures from the plan for fiscal consolidation are: Integration of supporting services; Outsourcing; Centralized Public Procurement; Central Money Center; Reform of Social System; Use of EU Funds; Hospital Masterplan; Restructuring of school programs and networks; Reorganization of Justice System. At the same time the Government adopted a comprehensive Investment Plan for 2014. The investments are planned to grow from HRK66,6 billion in 2013 to HRK73,1 billion in 2014.

After joining the EU in July 2013, the new strategic goal of the Government is the successful integration within the European market. This would require setting up a sustainable macroeconomic framework in the short-term, as well as undertaking a program of structural reforms that would enhance country's competitiveness. This letter summarizes crucial aspects of our program focused on enhancing fiscal sustainability through expenditure-based consolidation, and fostering private-sector growth. These measures should not be looked at in isolation of other parallel efforts we are forcefully pursuing to meet the Europe 2020 targets such as: (i) judicial reform and anti-corruption efforts; (ii) strengthening education outcomes to avoid skill mismatches; and (iii) adopting effective framework for green-smart growth. We believe that this development loan provides the appropriate tool for the Bank's support in addressing our medium term policy and institutional reform agenda as described below, whereby we count on the World Bank as a partner.

Enhancing Fiscal Sustainability through Expenditure-Based Consolidation

Croatia's Ministry of Finance invested substantive efforts over the last few years in strengthening fiscal discipline through the adoption of several formal and informal fiscal rules. These range from: (i) a formal ceiling on the public debt (without guarantees) to GDP ratio at 60 percent; (ii) a mandatory fiscal impact assessment ex-ante approved by the Ministry of Finance; (iii) mandatory enactment of the three-year rolling budget; and lastly from 2011, (iv) the expenditure rule through the Fiscal Responsibility Act that seeks the reduction of general spending to GDP ratio by one percentage point of GDP per year until the primary balance is reached. While in 2012 the expenditure-based consolidation led to enforcement of the fiscal rule, the prolonged recession as well as the EU-accession related costs in 2013 of 0.6 percent of GDP made the enforcement of the expenditure-based rule hard to achieve.

To achieve the strategic goal of a differentiated fiscal consolidation by 2016 with minimum negative effects on the recovery and growth, the Croatian Government has been in 2013 implementing measures both on the revenue and on the expenditure side of the budget, as well as those related to the strengthening of the institutional framework for the fiscal policy management. At the same time, through the Amendments to the Fiscal Responsibility Act from January 2014 we harmonized the fiscal rule with the Stability and Growth Pact rule that seeks achievement of the structural balance and compliance with the Maastricht criteria. Over the medium-term we aim to achieve deficit and debt targets through the Excessive Deficit Procedure launched by the EU. We have also strengthened the role and

independence of the Fiscal Board, our fiscal watchdog. Through the Parliament's Decision from December 2013, we have expanded the competences of the Fiscal Board as a professional and independent committee within the Parliament, whose members are appointed by the Croatian Parliament. The Fiscal Board will thus have a watchdog and supervisory role over the implementation of the Fiscal Responsibility Act. These acts transpose the Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States that stipulates the obligation of effective and timely supervision of alignment of the implementation of the fiscal policy and fiscal rules and the macroeconomic and budgetary projections by independent bodies.

To support expenditure-based consolidation and enhance efficiency of public administration, we have focused on rationalization of the public sector wage bill. At 11.8 percent of GDP (including employers' contributions and health workers), public sector wage bill is at the high-end when compared to either new or old EU members. At the same time, citizens and businesses constantly argue about public administration's effectiveness in service delivery. In late 2012, we have renegotiated collective agreements with several bonuses (holiday and Christmas bonuses, as well as the transportation allowance) being rationalized. In March 2013, we have also reduced the basic wage for civil and public servants by 3 percent. As the central payroll system (supported by the ERDPL1) has been deployed across civil and public services throughout 2012 and 2013 and discovered large wage setting differences across public sector, through the adoption of the Decree on job classification and job coefficients in public service in February 2013 we have fully harmonized wage systems of government agencies with civil service and public service. The central payroll and wage harmonization are saving around 0.3 percent of GDP in 2013 in terms of administrative and wage costs.

To strengthen efficiency of health financing and comply with the EC Directive on eradication of payment arrears in commercial contracts (2011/07/EU), health sector arrears (amounting to 1.1 percent of GDP at end-2012 defined as all payments due beyond 60 days) had to be cleared. The state budget stepped up its allocation for health sector with the parallel commencement of the hospital network financial and operational restructuring (also enabled by the Law on Rehabilitation of Public Institutions from October 2012). With the World Bank support, we have finalized the National Hospital Master-Plan which is looking into the rationalization of the hospital network and of the hospital activity; reduction of the number of beds for acute cases; setting up efficient day-care service and most cost efficient long-term care. The implementation of the new hospital network is expected in 2014.

To stem spending rise and further reduce the overall health debt, we have continued with taking additional efficiency measures such as: (i) national implementation of e-prescriptions and e-referrals from July 2013; (ii) standardization and classification of medical equipment and orthopedic devices from April 2013; (iii) tightened control of sick leave spending; (iv) pharmaceutical reference pricing revision; and (v) central procurement for hospitals from March 2013. Central procurement for hospitals for medical products, medicines, food, fuel, electricity, post office, telephone costs etc. launched in early 2013 brought annual savings of close to 0.1 percent of GDP. An equal savings was achieved through the new list of reference prices for pharmaceuticals and their categorization to a fully-funded and non-reimbursable list.

To address complexity and administrative inefficiencies of the social welfare system, the Government, during 2013, implemented a full deployment of an integrated MIS in the Centers for Social Welfare. A unique personal identification number, used to facilitate data-matching and to reduce the burden of documentary evidence by applicants, has been applied in the vast majority of government agencies and institutions collecting relevant data for the application of the means-testing procedure. Through the new Social Welfare Law from December 2013 we aim to improve social welfare system efficiency as well as effectiveness through: (a) a strengthened list of asset filters; (b) incentives for activation; and (c) the application of these new set of means-testing criteria to the Guaranteed Minimum Benefit (GMB) which replaces four programs currently administered by several line ministries (including the war veterans' ministry). The act aims to harmonize means-testing rules and procedures, consolidate the number of programs, reduce administrative complexity and cost, as well as reduce the scope for fraud and error. The activities on reducing error and fraud have already been underway leading to exclusion of some 15 percent of ineligible beneficiaries from the GMB. However, we are aware that the current budget allocation for GMB (at 0.2 percent of GDP) renders it low to effectively address consumption poverty that increased to 18 percent by 2012. We are considering further plans to apply means-testing to other social benefit programs, like family programs, as well as non-insurance based benefits, and thus through improved targeting, we hope to be able to increase the budget for the most vulnerable part of the society. The Government plans to adopt the Strategy for Fighting Poverty and Social Exclusion in March 2014 which aims to eradicate poverty by supporting life-long learning and vocational education,

employment measures and ALMP, housing and energy efficiency measures, access to social protection, health and long-term care services, as well as improving financial literacy and access to finance.

To improve equity and financial sustainability of the pension system, as indicated in the Government Program, we have abolished privileged pensions of Government officials and MPs in January 2012. While the measure did not have important fiscal impact, it nevertheless had an important demonstration impact on improving equity in the pension system. We have followed with the rationalization of the list of military, customs and police forces occupations subject to early retirement with extended service period during August 2012. Furthermore, we have reduced privileged pensions above HRK5,000 by 10 percent through the amendments to the Law on Reduction of Special Pensions in December 2013. This would generate around 0.13 percent of GDP in savings for 2014. To address the poverty among elderly we have resumed pension indexation in March 2012 which was suspended during 2010-11. This has been done in parallel with the decision to liberalize energy prices from July 1, 2012 which had raised the electricity cost alone on average by 20 percent. While the pension indexation resumption has prevented further pension spending rationalization in 2012 and 2013, we considered it critical with the replacement rates falling below 40 percent.

In December 2013, we have enacted the Law on Amendments to the Obligatory Pension Insurance Act which: (i) increased the retirement age to 67 by 2038; (ii) tightened the early retirement decrement by increasing it for service period below 40 to actuarially neutral level, while eliminating it for service period of 41 or more years of service; (iii) changed the indexation rule from the current Swiss formula to 70 percent of higher of wage/price inflation and 30 percent of lower of wage/price inflation; and (iv) adjusted the basic pension proportional to the first pillar contribution rate. While we understand concerns over the newly proposed indexation rule, as it generates higher PAYG expenditures over a long term (in 2015, the rise in spending is estimated at HRK70 million or 0.02 percent of GDP and HRK180 million or 0.05 percent of GDP in 2016), we will be offsetting these costs over the medium term with the separation of indexation rules for contributory and non-contributory parts of pensions, freezing the indexation of the non-contributory part subject to fiscal and growth outturns. Through the enactment of the Act on Obligatory Pension Funds in January 2014, we are further reducing administrative costs in funded pension pillars.

Fostering Private-Sector Growth

The Government Economic Program recognizes that there is a need to refocus the role of the Government from the lender of the last resort to a provider of an enabling environment for private sector growth. To that end, it focuses on cross-cutting structural reforms like improving investment climate, increasing labor market flexibility, divestiture of non-strategic assets, and strengthening innovation and research framework, which all aim to improve total factor productivity.

With a goal to increase labor market flexibility and incentives for labor force participation, we have embarked on the comprehensive overhaul of the labor legislation. Labor market conditions further worsened during the last two years with unemployment rate reaching 17 percent on a rolling basis by September 2013. Only one person of working age (15-64) in two is employed, which is due not only to high unemployment, but also to the second lowest labor force participation rate in Europe. In 2012, the Parliament enacted two laws meant to improve labor market performance. First, the Law on Criteria of Participation in Tripartite Bodies and Representativeness for Collective Bargaining from July 2012 which abolished the unlimited duration of collective agreements and allowed for unilateral cancellation of agreement under the special conditions. The law allowed the Government to renegotiate collective agreements in the public sector so as to reduce numerous fringe benefits and bonuses granted to public sector employees. However, the implications of the Law are wider, and not limited to fiscal concerns as it rectifies some of the labor market rigidities resulting from the collective bargaining agreements that are currently binding, especially in the public sector. Second, the Law on Employment Incentives from May 2012 facilitated the formalization of seasonal employment in the agricultural sector. This has a potential to improve employment prospects of vulnerable worker groups (youth, women, low-skilled workers, long-term unemployed, disabled persons), for so called "mini jobs" facilitate labor market entry and can serve as a bridge to regular employment.

To enhance hiring, firing and the working hours' flexibility, the Parliament enacted the amendment to the Labor Law in June 2013. The conditions and time limitation for the first fixed-term contract, which was limited to 3 years in the past, has now been liberalized. This enables employers to hire fixed-term workers for a period of longer than three years, but will simultaneously increase security of workers on successive fixed-term contracts. Successive renewal of fixed-term contract has a maximum duration of 3 years unless the contract is issued for the replacement of a temporary absent worker or for other objective reasons permitted by law or collective agreement. The working

hours' flexibility was highly limited and it was now rectified with the support of social partners. In particular there were major restrictions on overtime work, which limited the ability of employers to adjust labor input to the cyclical/seasonal fluctuations in product demand. The firing procedures in case of collective and individual dismissals were simplified. In parallel, we have launched public consultations over the second stage of labor market reforms that would consist of, among else, a reduction of high dismissal costs. We plan to reach an agreement with social partners in early 2014. With these changes the Employment Protection Legislation Index would be reduced from 2.67 to 2.23.

Aiming to improve the investment climate and reduce administrative and regulatory barriers to business, we have focused on strengthening the bankruptcy and enforcement system, as well as improving the land and business registration systems. We have (i) made resolving insolvency easier by introducing a new expedited out-of-court restructuring procedure; (ii) shortened enforcement procedure at courts by introducing time limitations, electronic submissions, and abolishment of multiple referrals from lower to higher instance courts; and (iii) reduced the number of procedures for registering property and introduced formally the e-land register as mandatory. The number of days to register property nationwide has been shortened to 25 days. Additionally, in October 2012, we have enacted the amendments to the Company Act making the business registration process cheaper and faster by introducing a new corporate form entitled "Simple Limited Liability Company" with minimum capital requirement of less than US\$2 and simplified incorporation procedures.

Protecting investors and dealing with construction permits were still recognized as biggest obstacles to doing business. Thus, in December 2013, we enacted the new Law on Spatial Planning and the Law on Construction which abolished the location permit and introduced a single e-permit for construction. The aim is to speed up the process which from conceptual design to construction permit took from 6 months up to 2 years. As a first step the Government digitalized spatial plans defining strict zoning rules related to the type of construction and activities. The interactive digitalized approach would enable obtaining location and construction conditions directly from the on-line system, while in more complicated cases the system would refer the designer to specialized public bodies for opinion/conditions on construction of planned intervention which need to be rendered within 15 days. Only with the required approvals (either from the digitalized plan or authorized bodies) the designer applies for the construction permit opposite to past two-step approval—at the stage of location and construction permit. The requests could be submitted electronically with the mandatory response time within 30 days. The settlement of communal contributions is not a condition for obtaining the e-permit.

To reduce state involvement in corporate sector, the Government accelerated privatization process of state-owned companies. Over the last two and half years we have sold or liquidated 197 minority or majority state-owned companies. In February 2014, there were 569 companies with some form of state ownership, of which one-third is held under reservation until restitution claims are resolved, while additional 15 are pending liquidation. We are also pleased to report that privatization of state-owned shipyards was finalized in the first half of 2013, while in parallel we advanced several strategic privatization processes including of the insurance company Croatia Osiguranje, a fertilizer producer Petrokemija, and the national air carrier Croatia Airlines. The government expects to earn around EUR250 mn (close to 0.6 percent of GDP) in those sales in 2014.

We aim to strengthen incentives for enhancing Croatia's innovative potential and commercializing R&D. The Parliament adopted amendments to the Act on the Croatian Science Foundation in July 2012 which is the independent financial support center for the scientific project activities. In July 2013, the Parliament adopted amendments to the Higher Education and Science Act addressing: (i) the performance-based financing of public universities and institutes; (ii) clearer procedure for the advancements in scientific and teaching ranks (including discontinuing automatic promotions); and (iii) attracting and nurturing young researchers and enhanced managerial autonomy for public research organizations. The amendments also established an expert strategic body for the defining national policies in science, higher education and innovations—the National Council for Science, Higher Education and Technological Development. These amendments are expected to help initiate the cooperation of public research institutions with private sector on technology transfer and commercialization of research results. Following the regulation and Europe 2020 R&D goals numerous strategies in the fields of Science, Education, Technology, Innovation, Roadmap Infrastructure as well as Smart Specialization Strategy are being prepared. One of the main challenges in the course of this year will be the reorganization of public research institutes. First Croatian Scientific Centers of Excellence will also be founded this year. In this way a strong boost to the transition from state management to state supervision of the scientific and higher education sector in Croatia will be achieved.

In closing, we are confident that this letter outlines a coherent program of critical policy priorities over the medium term. We would like to reiterate that the continued support of the World Bank will be essential for achieving these medium-term ambitious goals. We trust that this request for the World Bank support for the implementation of this reform program will receive your endorsement.

Yours sincerely,

MINISTER OF FINANCE

Slavko Linic