



REPUBLIKA HRVATSKA

**PROGRAM KONVERGENCIJE
REPUBLIKE HRVATSKE
ZA RAZDOBLJE 2017. – 2020.**

TRAVANJ 2017.

Predgovor

Vlada Republike Hrvatske je na sjednici 27. travnja 2017. godine prihvatila Program konvergencije Republike Hrvatske za 2017. godinu. Ovo je četvrti Program konvergencije koji je RH izradila kao država članica Europske unije. Dokument je rezultat procesa tijekom kojeg su sve države članice EU obvezne izvještavati i usklađivati svoju ekonomsku politiku sa zajedničkim definiranim ciljevima i odredbama EU. Takvo usklađivanje i izvještavanje provodi se u sklopu godišnjih ciklusa Europskog semestra, kada do kraja travnja svake godine države članice predaju svoje strateške dokumente Europskoj komisiji, nakon čega slijedi ekonomski dijalog, izrada i usvajanje preporuka za pojedinačne države članice te njihova provedba u praksi. Program konvergencije također je i dokument kojim se istovremeno izvješćuje o naporima koje poduzima RH u svrhu ispunjavanja preporuka Vijeća EU u okviru procedure prekomjernog proračunskog manjka. Dokument je izradilo Ministarstvo financija.



Sadržaj

Predgovor	I
Sadržaj	II
Popis tablica	III
Popis grafikona	III
1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE	4
2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA	6
2.1. Bruto domaći proizvod	6
2.2. Ciklička kretanja	10
2.3. Cijene	11
2.4. Tržište rada	12
2.5. Vanjski sektor	13
2.6. Monetarna kretanja	14
2.7. Rizici makroekonomskih projekcija	15
3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG	17
3.1. Fiskalna politika	17
3.2. Izvršavanje proračuna u 2016. godini	18
3.3. Proračun opće države u 2017. godini	22
3.4. Srednjoročni proračunski okvir (2018. – 2020.)	26
3.5. Procjena strukturnog salda i srednjoročni proračunski cilj (MTO)	27
3.6. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava	28
4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM	33
4.1. Fiskalni rizici i testovi osjetljivosti kretanja javnog duga	33
4.2. Usporedba s prethodnim Programom	34
5. ODRŽIVOST JAVNIH FINACIJA	36
6. KVALITETA JAVNIH FINACIJA	43
6.1. Strateški okvir	43
6.2. Mjere na prihodnoj strani proračuna	43
6.3. Mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna	47
7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA	50
7.1. Unapređenje fiskalnog okvira	50
7.2. Poboljšanje proračunskog planiranja	50
7.3. Unaprjeđenje sustava financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ..	51
7.4. Poboljšanje upravljanja javnim dugom	52
7.5. Osiguranje strože provedbe preporuka državne revizije	54
PRILOZI	55

Popis tablica

Tablica 2.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda	6
Tablica 2.2. Bruto investicije u fiksni kapital po sektorima (realne stope promjene u %)	8
Tablica 2.3. Kretanje cijena	12
Tablica 2.4. Kretanja na tržištu rada	13
Tablica 3.1. Strukturne mjere za smanjenje prekomjernog proračunskog manjka	20
Tablica 3.2. Preporuke Vijeća za korekciju prekomjernog manjka	21
Tablica 3.3. Fiskalne projekcije - Preporuke Vijeća EU u potpunosti usvojene i ugrađene u fiskalne projekcije RH	21
Tablica 3.4. Kretanje strukturnog salda konsolidirane opće države u razdoblju 2015. - 2020.	28
Tablica 3.5. Struktura javnog duga u razdoblju 2013. - 2016. **	29
Tablica 3.6. Pregled dospijea obveznica RH u razdoblju 2017. – 2020.	31
Tablica 4.1. Usporedba prihoda, rashoda i neto pozajmljivanja/zaduživanja opće države	35

Popis grafikona

Grafikon 2.1. Doprinosi rastu potencijalnog BDP-a	10
Grafikon 3.1. Kretanje javnog duga u razdoblju 2008. - 2016.	30
Grafikon 3.2. Pregled kretanja javnog duga do 2020. godine	32
Grafikon 4.1. Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima	34
Grafikon 5.1. Udio starije populacije (65+) u ukupnoj populaciji	36
Grafikon 5.2. Očekivano trajanje života pri rođenju, žene (u godinama)	36
Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci (u godinama)	37
Grafikon 5.4. Usporedba dobne i spolne strukture stanovništva	37
Grafikon 5.5. Projekcija broja zaposlenih (osiguranici) i broja umirovljenika u razdoblju 2013. – 2060.	38
Grafikon 5.6. Potrošnja za zdravstvo (kao % BDP-a)	39
Grafikon 5.7. Potrošnja za dugotrajnu skrb (kao % BDP-a)	40
Tablica 8. Rashodi za mirovine i mirovinski doprinosi u razdoblju 2013. - 2060. (% BDP-a)	41
Tablica 9. Rashodi I. mirovinskog stupa u razdoblju 2013. - 2060. (% BDP-a)	42

1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE

Okvir ekonomske politike Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: RH) obilježen je jačanjem pozitivnih makroekonomskih i fiskalnih pokazatelja. Tako je tijekom 2016. ubrzan rast ekonomske aktivnosti započeo u 2015. godini nakon šestogodišnje recesije. Realni rast bruto domaćeg proizvoda iznosio je 2,9%, prvenstveno potaknut jačanjem domaće potražnje.

Promatrano iz perspektive javnih financija, tijekom 2016. ostvaren je snažan napredak u procesu fiskalne konsolidacije koji ujedno predstavlja i jednu od obaveza RH u okviru rješavanja procedure prekomjernog proračunskog manjka. Naime, zbog izraženih fiskalnih neravnoteža, Vijeće ministara EU je u siječnju 2014. donijelo Preporuke kojima se od RH traži da do kraja 2016. godine smanji svoj proračunski manjak ispod 3% BDP-a te javni dug dovede na održivu putanju smanjenja. Višegodišnji napori u tom smislu rezultirali su i značajnim smanjenjem proračunskog manjka s 5,4% u 2014. na 3,4% u 2015. te 0,8% u 2016. godini. U isto vrijeme, udio javnog duga u bruto domaćem proizvodu bilježio je razinu od 86,6% u 2014., 86,7% u 2015. i 84,2% u 2016. godini. Drugim riječima, vidljivo međugodišnje smanjenje duga predstavlja najveće smanjenje udjela javnog duga u bruto domaćem proizvodu od početka praćenja statističkih podataka kretanja javnog duga. Odgovorno vođenje fiskalne politike rezultiralo je i smanjenjem rashoda za kamate koji su u 2016. godini na međugodišnjoj razini smanjeni za 763 milijuna kuna.

Svi navedeni napori omogućuju i ispunjavanje Preporuka Vijeća EU vezano uz rješavanje prekomjernog proračunskog manjka te posljedični izlazak RH iz procedure prekomjernog proračunskog manjka u sljedećih nekoliko mjeseci. Također, valja istaknuti kako su ovakva pozitivna kretanja prepoznale i tri vodeće svjetske rejting agencije koje su poboljšale izgleda za kreditni rejting RH.

U 2017. godini predviđa se realni rast bruto domaćeg proizvoda od 3,2%, koji će potom blago usporiti na 2,8% u 2018., 2,6% u 2019. te 2,5% u 2020. godini. Navedeno usporavanje u projekcijskom razdoblju rezultat je konvergencije rasta BDP-a prema rastu potencijalnog BDP-a u srednjoročnom razdoblju. Gospodarski rast će se kroz cijelo projekcijsko razdoblje temeljiti isključivo na doprinosu domaće potražnje. U 2017. godini očekuje se zaustavljanje trogodišnjeg razdoblja deflacije potrošačkih cijena, prvenstveno uslijed jačanja uvoznih inflatornih pritisaka vezanih uz oporavak cijena sirovina na svjetskom tržištu. Kroz čitavo srednjoročno razdoblje očekuje se stabilna inflacija na razinama od oko 1,5%.

Usprkos ovakvim pozitivnim kretanjima, gospodarstvo RH karakteriziraju i snažni izazovi, posebice vezano uz prekomjerne ekonomske neravnoteže uključujući nizak potencijalni rast kao i visoku nominalnu razinu javnog duga, koji zahtijevaju poduzimanje odlučnih mjera za njihovo rješavanje.

Tako je u nadolazećem srednjoročnom razdoblju, jedna od ključnih odrednica politike Vlade RH, fiskalna konsolidacija temeljena na smanjenju proračunskog manjka te poticanju ekonomske aktivnosti čime se, između ostalog, pridonosi značajnom smanjenju udjela javnog duga u bruto domaćem proizvodu. Stoga je ključni naglasak fiskalne politike na strogoj kontroli proračunske

potrošnje te iskorištavanju svakog viška prihoda u odnosu na planirane za daljnje smanjenje proračunskog manjka.

Promatrano s prihodne strane, valja istaknuti sveobuhvatnu poreznu reformu koja uključuje izmjene i dopune 15 zakona, kojima je glavni cilj učiniti porezni sustav jednostavnijim, stabilnijim i pravednijim, a ukupno porezno opterećenje manjim. Takav porezni sustav rasterećenjem poduzetnika i građana te jednostavnijim i stabilnijim poreznim okvirom pridonijet će gospodarskom rastu i zapošljavanju te jačanju konkurentnosti gospodarstva.

Promatrano s rashodne strane, ključni naponi bit će usmjereni na uvažavanje razvojnih potreba zemlje, istovremeno vodeći računa o društvenoj osjetljivosti. Posebna pozornost posvetit će se područjima s izraženim potencijalom za generiranje rasta. Ovdje svakako treba spomenuti poljoprivredu s naglaskom na prehrambenu neovisnost i sigurnost te modernizaciju ruralnih resursa. Valja istaknuti i sektor turizma gdje će se jačati nova ulaganja u smještajne kapacitete. Također se planira znatno smanjiti administrativno i regulatorno opterećenje, čime će se dodatno osnažiti učinke porezne reforme u svrhu jačanja poduzetničke aktivnosti. Jačanje iskorištenosti EU fondova dodatni je impuls i izvor financiranja za potrebne razvojne i infrastrukturne projekte, ali i aktivnosti istraživanja i inovacija. EU fondovi istovremeno predstavljaju i jedan od ključnih instrumenata jačanja razvojnih kapaciteta različitih dijelova RH.

Iako recentni pokazatelji na tržištu rada ukazuju na smanjenje stope nezaposlenosti, ovakva kretanja velikim dijelom proizlaze i iz smanjenja radne snage zbog negativne demografske dinamike kao i neto migracijskih odljeva. Stoga će se naročita pozornost posvetiti jačanju demografske održivosti. Također, treba istaknuti da će se u oblikovanju i upravljanju ekonomskom politikom voditi računa i o društvenoj pravednosti i uključivosti kako bi i ranjivi dijelovi društva imali priliku na odgovarajuću zaštitu i solidarnost. Isto tako, posebna pozornost posvetit će se i geopolitičkoj sigurnosti.

Sveukupna opisana fiskalna kretanja, kako na prihodnoj, tako i na rashodnoj strani proračuna rezultirat će manjkom proračuna opće države od 1,3% BDP-a u 2017., 0,8% BDP-a u 2018., 0,3% BDP-a u 2019. te proračunskim viškom od 0,5% BDP-a u 2020. godini. Ovakva kretanja omogućit će i ostvarivanje minimalnog srednjoročnog proračunskog cilja od -1,75% BDP-a, a kako bi se osigurala usklađenost s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

Istovremeno, projekcije ukazuju i na smanjivanje udjela javnog duga u BDP-u za više od 10 postotnih bodova u petogodišnjem razdoblju odnosno do kraja 2020. godine, čime će se ispuniti osnovni strateški cilj Vlade RH koji je definiran u Strategiji upravljanja javnim dugom za razdoblje 2017.- 2019. Tako će se stvoriti preduvjeti za poboljšanje kreditnog rejtinga i daljnje smanjivanje troška kamata ne samo za proračun, nego i za građane i gospodarstvo u cjelini. Sve navedeno pridonosi jačanju stabilnosti javnih financija koja je ujedno temelj cjelokupne ekonomske stabilnosti kao i preduvjet trajnog ekonomskog rasta RH.

2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA

Makroekonomski okvir opisan u sljedećim poglavljima sastavljen je u travnju ove godine te se temelji na dostupnim statističkim pokazateljima objavljenim do sredine travnja. Vanjske pretpostavke za izradu makroekonomskih projekcija u najvećem su dijelu preuzete iz posljednjih projekcija Europske komisije iz veljače - „Zima 2017“.

2.1. Bruto domaći proizvod

Tijekom 2016. godine ubrzan je rast ekonomske aktivnosti započet u 2015., nakon šestogodišnje recesije. Realni rast bruto domaćeg proizvoda (BDP) iznosio je 2,9%¹, prvenstveno potaknut jačanjem domaće potražnje, dok je doprinos neto inozemne potražnje i promjene zaliha bio neznatan. U srednjoročnom razdoblju očekuje se nastavak pozitivnih kretanja gospodarske aktivnosti. U 2017. godini predviđa se realni rast bruto domaćeg proizvoda od 3,2%, koji će potom blago usporiti na 2,8% u 2018., 2,6% u 2019. te 2,5% u 2020. godini. Navedeno usporavanje u projekcijskom razdoblju rezultat je konvergencije rasta BDP-a prema rastu potencijalnog BDP-a u srednjoročnom razdoblju. Gospodarski rast će se kroz cijelo projekcijsko razdoblje temeljiti isključivo na doprinosu domaće potražnje. Doprinos neto inozemne potražnje bit će blago negativan u čitavom projekcijskom razdoblju, iako će se postupno smanjivati prema kraju razdoblja.

Tablica 2.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda

	2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.
BDP - realni rast (%)	2,9	3,2	2,8	2,6	2,5
Potrošnja kućanstava	3,3	3,5	2,8	2,5	2,4
Državna potrošnja	1,7	1,3	0,8	0,8	0,8
Bruto investicije u fiksni kapital	4,6	6,3	6,9	5,8	5,1
Izvoz roba i usluga	6,7	5,7	5,0	4,8	4,8
Izvoz roba	7,7	7,7	6,9	6,9	6,8
Izvoz usluga	5,7	3,9	3,2	2,8	2,7
Uvoz roba i usluga	7,3	7,3	6,0	5,5	5,4
Uvoz roba	7,3	7,6	6,1	5,5	5,3
Uvoz usluga	7,4	5,3	5,4	5,7	5,7
Doprinosi rastu BDP-a (postotni bodovi)	2,9	3,2	2,8	2,6	2,5
Potrošnja kućanstava	1,9	2,0	1,6	1,4	1,4
Državna potrošnja	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Bruto investicije u fiksni kapital	0,9	1,2	1,4	1,2	1,1
Promjena zaliha	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Izvoz roba i usluga	3,3	2,9	2,7	2,6	2,6
Uvoz roba i usluga	-3,4	-3,5	-3,0	-2,9	-2,9
Finalna potražnja, realni rast (%)	4,3	4,5	3,8	3,6	3,5

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

¹ Podaci o BDP-u za 2015. i 2016. godinu su privremeni.

Na očekivan gospodarski rast u 2017. godini značajan utjecaj ima sveobuhvatna porezna reforma s primjenom od početka godine, čiji je multiplikativni učinak procijenjen na 0,5% BDP-a. Inicijalan učinak reforme događa se uslijed procijenjenog oslobađanja sredstava sektoru kućanstava te sektoru poduzeća u iznosu od, redom, 0,5% i 0,2% BDP-a. Pri izračunu multiplikativnog učinka pretpostavljeno je da će i kućanstava i poduzeća, u prvom slučaju potrošiti, a u drugom investirati, približno 70% oslobođenih sredstava, uzevši u obzir trenutnu točku privrednog ciklusa.

Potrošnja kućanstava bit će glavni pokretač rasta domaće potražnje u srednjoročnom razdoblju. Njen snažan rast zabilježen je već u 2016. godini potaknut ubrzanjem realnog rasta raspoloživog dohotka stanovništva u uvjetima izraženog oporavka povjerenja potrošača. Ovdje izdvojimo kako je u proteklom razdoblju na realnu dinamiku raspoloživog dohotka kućanstava pozitivno djelovao učinak bogatstva pod utjecajem povoljnih uvjeta razmjene s inozemstvom uslijed prevladavajućih svjetskih cjenovnih kretanja. Predviđa se da će realni rast potrošnje kućanstava blago ubrzati u 2017. godini, uzevši u obzir sličnu dinamiku realnog rasta raspoloživog dohotka kao i prošle godine, unatoč nepovoljnom efektu uslijed promjene predznaka stope inflacije. Naime, u 2017. godini projiciran je iznimno snažan nominalni rast mase neto plaća, kao rezultat povoljnih kretanja na tržištu rada, dogovora Vlade RH sa sindikatima oko rasta naknada zaposlenima u državnim i javnim službama te učinka porezne reforme². U preostalim godinama projekcijskog razdoblja očekuje se postupno usporavanje realnog rasta potrošnje kućanstava, u skladu s kretanjem raspoloživog dohotka. U 2018. godini očekujemo približno istu dinamiku nominalnog rasta naknada zaposlenicima, a u posljednje dvije godine projekcijskog razdoblja predviđa se niži nominalni rast uslijed iščezavanja ranije opisanih učinaka. Osim toga, spomenimo kako će pritisak u smjeru bržeg rasta bruto plaća kroz čitavo projekcijsko razdoblje dolaziti i zbog ograničenja ponude radne snage u mnogim djelatnostima, a posebice određenim radno intenzivnim djelatnostima značajnim u strukturi hrvatske radne snage. U čitavom projekcijskom razdoblju realni rast potrošnje kućanstava premašivat će rast raspoloživog dohotka pa će stopa štednje sektora kućanstava postupno padati sa svog višegodišnjeg maksimuma u 2015. prema dugoročnim ravnotežnim vrijednostima koje će i dalje biti znatno iznad pred-kriznih razina. Na zaustavljanje i promjenu dugogodišnjeg trenda razduživanja stanovništva, čije su se naznake vidjele već u 2016. kada su krediti stanovništvu³ zabilježili blagi oporavak, utjecat će daljnji oporavak povjerenja potrošača u uvjetima povoljnih gospodarska kretanja te zadržavanje relativno niske i stabilne inflacije. Napomenimo kako bi, kada bismo isključili učinak porezne reforme na smanjenje tekućih poreza na dohodak i bogatstvo sektora kućanstava, neto doprinos svih ostalih komponenti raspoloživog dohotka stanovništva osim naknada zaposlenima bio pozitivan, ali zanemariv.

U skladu s planiranim nastavkom fiskalne konsolidacije opće države, tijekom srednjoročnog razdoblja ne očekuje se značajan doprinos potrošnje državne gospodarskom rastu. Bruto investicije u fiksni

² Učinak povećanja naknade zaposlenima u javnom sektoru na ukupan rast bruto plaća procijenjen je na iznad 0,7 postotnih bodova u 2017. godini te neznatno manje u 2018. godini. Osim toga, očekujemo da će povećanje plaća u javnom sektoru dovesti i do blagog prelijevanja na rast plaća u ostatku ekonomije. Procjenjuje se da je poreznom reformom udio prosječne neto u bruto plaći, prema administrativnim podacima, povećan za 1,2 postotna boda, što se očituje u bržem rastu neto plaće od bruto plaće za 1,7 postotnih bodova.

³ Na temelju transakcija, koje iz ukupnog stanja plasmana isključuju učinke tečajnih i cjenovnih prilagodbi te otpisa potraživanja banaka.

kapital znatno su ubrzale svoj realni rast u 2016. godini⁴, uz izraženo intenziviranje njihove dinamike u zadnjem tromjesečju. Ovakvom ostvarenju prvenstveno je pridonio znatan rast investicija privatnog sektora, koje su dodatno povećale svoj pozitivan doprinos rastu ukupnih investicija u odnosu na 2015. Investicije šireg javnog sektora⁵ su u 2016. zabilježile umjereni rast uslijed smanjenja investicija poduzeća u većinskom državnom vlasništvu te rasta investicijske aktivnosti opće države. U srednjoročnom razdoblju očekuje se nastavak snažne dinamike investicija, koje će i nadalje biti generirane prvenstveno investicijama privatnog sektora. Ovakva kretanja bit će podržana očekivanim rastom domaće i inozemne potražnje te obujma međunarodne razmjene, nastavkom povoljnih uvjeta financiranja te daljnjim poboljšanjem investicijske klime uz nastavak provođenja strukturnih reformi. Značajan poticaj dinamici investicijske aktivnosti, nakon postignutog napretka u 2016., očekuje se od daljnjeg podizanja stope iskorištenosti strukturnih i investicijskih fondova EU. Poticaj za poduzetništvo očekujemo i od porezne reforme kojom je stopa poreza na dobit smanjena s 20% na 18%⁶ te je ukinut porez na tvrtku ili naziv. Osim toga, provođenjem Akcijskog plana za administrativno rasterećenje gospodarstva poduzetnicima će se omogućiti jednostavnije i jeftinije poslovanje te poboljšati učinkovitost regulatornog okvira. Također, tijekom srednjoročnog razdoblja, sa smanjenjem negativnih rizika i neizvjesnosti glede budućih gospodarskih kretanja, pozitivnim strukturnim promjenama u gospodarstvu te posljedičnim poboljšanjem kreditnog rejtinga zemlje, predviđa se i stabilno povećanje priljeva inozemnih izravnih investicija. Iako će investicijska aktivnost privatnog sektora biti ograničena visokom razinom zaduženosti poduzeća, potrebno je napomenuti kako je u proteklom razdoblju prisutan trend njenog smanjenja. Investicije šireg javnog sektora također će bilježiti realni rast kroz čitavo srednjoročno razdoblje, koji će postupno usporavati prema kraju razdoblja. Pri tome, kroz čitavo promatrano razdoblje osim u posljednjoj godini, investicije opće države bilježit će najsnažnije stope realnog rasta.⁷ Treba spomenuti i kako je tijekom 2016. godine zaustavljen sedmogodišnji pad građevinske aktivnosti, kao i pad cijena nekretnina, što ukazuje na smanjenje jaza ponude i potražnje za nekretninama te se u srednjoročnom razdoblju očekuje nastavak oporavka građevinskog sektora.

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

	2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.
Ukupne bruto investicije u fiksni kapital	4,6	6,3	6,9	5,8	5,1
Širi javni sektor*	2,1	8,6	7,7	5,2	2,8
Opća država	6,7	10,6	10,4	7,0	3,7
Poduzeća u većinskom državnom vlasništvu	-6,8	4,2	1,5	0,4	0,3
Privatni sektor	5,3	5,6	6,6	5,9	5,8

Napomena: Deflacionirano deflatorom ukupnih bruto investicija u fiksni kapital.

* Konsolidirano.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

⁴ Sve prema preliminarnim ostvarenjima za 2016. godinu.

⁵ Širi javni sektor uključuje opću državu te poduzeća u većinskom državnom vlasništvu, a koja su klasificirana izvan sektora opće države prema metodologiji ESA 2010.

⁶ Za poljoprivrednike, obrtnike i male poduzetnike s godišnjim prihodima manjima od 3 milijuna kuna snižena je stopa poreza na dobit na 12%, a porez mogu plaćati i prema novčanom načelu (naplaćeni prihodi i plaćeni rashodi).

⁷ Napomenimo kako su projekcije šireg javnog sektora u ovom makroekonomskom scenariju projicirane konzervativnije u odnosu na fiskalne projekcije, kao i investicijske planove javnih poduzeća.

Pristupanje Hrvatske EU dalo je zamah domaćem izvozu roba i usluga. Pristupanje zajedničkom EU tržištu te poboljšanje necjenovne konkurentnosti domaćeg izvoza, prvenstveno uslijed pozitivnog učinka deklaracije o zemlji porijekla (EU), generirali su znatne pozitivne učinke promjene udjela na izvoznom tržištu. Izvoz usluga je tijekom 2016. godine ponovno zabilježio snažan rast, čemu je dijelom pridonijela i politička nestabilnost u mnogim konkurentskim turističkim destinacijama, ali i naglašeno produljenje turističke sezone. U 2017. se ponovo očekuje uspješna turistička sezona, uzevši u obzir investicije u turizmu koje za cilj imaju proširenje kapaciteta, daljnje produljenje turističke sezone, dizanje kvalitete kao i širenje ponude turističkih proizvoda, što bi moglo pozitivno djelovati i na prosječnu potrošnju turista. To potvrđuju i turističke rezervacije te promotivne aktivnosti na turističkim sajmovima. Ipak, dominantno pod utjecajem nepovoljnog baznog efekta, u 2017. godini očekujemo usporavanje realnog rasta izvoza usluga. S obzirom na predviđenu snažnu potražnju za domaćim turističkim uslugama, potpomognutu i očekivanjem nastavka loših rezultata nekih konkurentskih destinacija, kao i pokazatelje popunjenosti turističkih kapaciteta iz prošlih godina, dizanje stope PDV-a u ugostiteljstvu neće nimalo ugroziti realan rast turističke potrošnje unatoč očekivanjima visokog prijenosa na cijene finalnih proizvoda. U narednom srednjoročnom razdoblju očekujemo da će većina pozitivnih učinaka pristupanja EU tržištu iščeznuti i da će izvoz roba i usluga u puno većoj mjeri odražavati dinamiku izvozne potražnje. Iako će realni rast izvoza roba i usluga postupno usporavati, u čitavom srednjoročnom razdoblju premašivat će rast izvozne potražnje. Navedeno će dovesti do nastavka rasta udjela domaćeg izvoza na izvoznim tržištima, iako će on biti znatno niži nego u prethodnim godinama te postupno usporavati prema kraju projekcijskog razdoblja. Pozitivan učinak na izvoz očekuje se da će doći i od kretanja realnog efektivnog tečaja kune, koji će u čitavom projekcijskom razdoblju bilježiti blagu deprecijaciju. Tijekom 2016. godine zabilježen je snažan rast uvoza roba i usluga od 7,3% pri čemu je ključno napomenuti kako su u najvećoj mjeri iščezli privremeni efekti pristupanja EU na vanjskotrgovinsku razmjenu. Slijedom toga, što se tiče uvoza roba i usluga, u narednim godinama predstoji još samo završetak procesa normalizacije rasta uvoza tj. krajnji ispravak naniže implicitne elastičnosti ukupnog uvoza u odnosu na finalnu potražnju na njene srednjoročne ravnotežne vrijednosti. Prema kraju projekcijskog razdoblja, uvoz će ponovno ubrzavati u skladu s jačanjem potražnje, poštujući pri tome dugoročne promjene uvozne ovisnosti. S ubrzanjem gospodarske aktivnosti saldo razmjene roba i usluga postupno će se smanjivati, iako se predviđa kako će i krajem razdoblja on ostati pozitivan. U skladu s tim, doprinos neto izvoza gospodarskom rastu bit će negativan kroz čitavo razdoblje, iako će se s vremenom smanjivati.

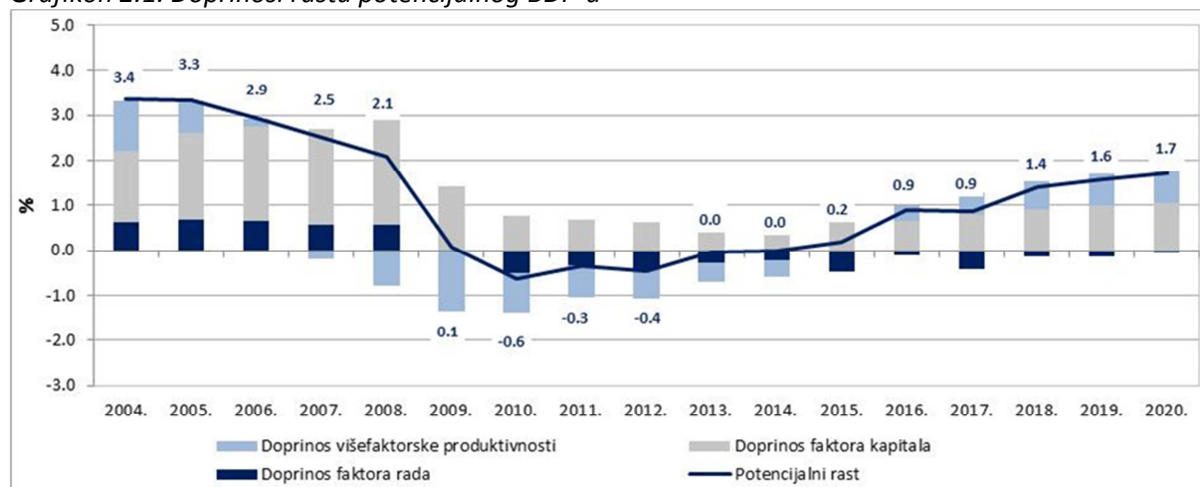
Prošlogodišnjim Programom konvergencije projiciran je rast ekonomske aktivnosti od 2,0% u 2016. godini te je tako prilično podcijenjeno ubrzanje ekonomske aktivnosti nakon dugog razdoblja recesije. Kod svih komponenti s rashodne strane BDP-a ostvaren je snažniji realni rast u 2016. godini no što je bilo očekivano. Najveća odstupanja prošlogodišnjih projekcija i ostvarenja zabilježena su kod potrošnje kućanstava i vanjskotrgovinske razmjene. Realni rast potrošnje kućanstava ostvaren je snažnije no što se očekivalo, uslijed zamjetno povoljnijeg kretanja realnog raspoloživog dohotka, dijelom i radi nastavka negativnog kretanja indeksa potrošačkih cijena, suprotno očekivanjima. Projicirani rast izvoza roba i usluga prvenstveno je bio podcijenjen zbog izvoza usluga, koji je zabilježio znatno povoljnije ostvarenje uslijed rekordne turističke sezone, dok je višem rastu izvoza i uvoza roba dijelom pridonijelo i snažno nepredviđeno jačanje robne razmjene krajem godine. Zbog opisanih kretanja, umjesto projiciranog blagog pozitivnog doprinosa neto inozemne potražnje rastu BDP-a u 2016. godini ostvaren je njen neznatno negativan doprinos. Do manjeg odstupanja došlo je i

kod bruto investicija u fiksni kapital kod kojih je snažniji rast od predviđenog prvenstveno posljedica podcijenjenog rasta investicija privatnog sektora. Kod državne potrošnje ostvaren je nešto snažniji rast od predviđenog.

2.2. Ciklička kretanja

Rast potencijalnog bruto domaćeg proizvoda⁸ znatno je usporen u razdoblju šestogodišnje recesije. Naime, potencijalni bruto domaći proizvod u pred-kriznom razdoblju je rastao po prosječnim stopama višim od 3,0%, dok je u razdoblju između 2009. i 2014. godine bilježio pad ili stagnaciju, da bi tek u 2015. počeo blago rasti. Izražen doprinos rstu potencijalnog bruto domaćeg proizvoda koji je prije krize dolazio od faktora kapitala uslijed snažne investicijske aktivnosti, znatno je smanjen početkom krize. Došlo je i do znatnog smanjenja pozitivnog doprinosa trenda višefaktorske produktivnosti, koji je u čitavom razdoblju između 2007. i 2014. godine bilježio negativne vrijednosti. Negativne doprinose rstu potencijalnog BDP-a u razdoblju krize bilježio je i faktor rada, ponajprije kao posljedica smanjenja radne snage, te u manjoj mjeri zbog povećanja trenda stope nezaposlenosti.

Grafikon 2.1. Doprinosi rstu potencijalnog BDP-a



Izvor: Državni zavod za statistiku, Eurostat, Ministarstvo financija

U srednjoročnom razdoblju očekuje se ubrzanje rasta potencijalnog bruto domaćeg proizvoda. Pritom bi se njegove stope rasta sve do 2018. godine trebale zadržati ispod razine od 1,0%. Do kraja promatranog razdoblja očekuje se postupno povećanje potencijalnog rasta do 1,7%.

Tijekom cijelog projekcijskog razdoblja rstu potencijalnog BDP-a najviše će doprinosti faktor kapitala, uslijed ponovnog intenziviranja investicijske aktivnosti, te će njegov doprinos potencijalnom

⁸ Izračun Ministarstva financija korištenjem metodologije proizvodne funkcije Europske komisije (Karel Havik, Kieran McMorrough et al., 2014. "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps", *European Economy – Economic Papers* 535).

rastu u prosjeku iznositi 0,9 postotnih bodova, što je znatno niže od njegova prosječnog doprinosa u pred-kriznom razdoblju koji je iznosio 1,8 postotnih bodova. Nešto niži doprinos potencijalnom rastu ostvarivat će višefaktorska produktivnost, čiji se trend nakon 2015. godine ponovno počeo povećavati. Nasuprot tome, očekuje se da će se negativan doprinos faktora rada održati i u srednjoročnom razdoblju, ali će se postupno smanjivati prema kraju razdoblja. Negativan doprinos ove komponente u srednjoročnom razdoblju posljedica je očekivanog smanjenja broja radno sposobnih stanovnika u dobi od 15 do 74 godine. Pad broja radno sposobnih stanovnika, koji kontinuirano traje još od 2006. godine, u 2015. i 2016. godini iznosio je 0,9%, a nastavak tog trenda, uz njegovo postupno usporavanje, očekuje se i u srednjoročnom razdoblju⁹. S druge strane, smanjenje trend stope nezaposlenosti i povećanje trend stope participacije djelovat će u smjeru povećanja faktora rada.

2.3. Cijene

Inflacija mjerena indeksom potrošačkih cijena iznosila je -1,1% u 2016. godini.¹⁰ Najznačajniji čimbenik deflatornih kretanja tijekom 2016. bile su cijene energije, koje su smanjene 5,6% prvenstveno uslijed smanjenja cijena sirove nafte na svjetskom tržištu, ali i administrativnog smanjenja cijene plina za kućanstva u travnju 2016. godine. U 2017. godini očekuje se prosječna godišnja stopa inflacije od 1,5%. Glavni čimbenik kretanja inflacije tijekom 2017. godine bit će jačanje uvoznih inflatornih pritisaka, odnosno snažan oporavak cijena sirovina na svjetskom tržištu i rast cijena u eurozoni¹¹. Također, jačanje potrošnje kućanstava i rast jediničnog troška rada trebali bi djelovati u smjeru rasta indeksa potrošačkih cijena. Očekuje se da će u 2017. godini najveći doprinos rastu indeksa potrošačkih cijena doći od cijena hrane, kod kojih se očekuje povećanje od 2,6%, te u nešto manjoj mjeri od rasta cijena energije i indeksa potrošačkih cijena bez prehrane i energije. Promatramo li administrativne učinke na kretanje indeksa potrošačkih cijena, negativan doprinos kretanju potrošačkih cijena zbog izmjena u sustavu PDV-a iz siječnja 2017. djelomično će biti poništen povećanjem trošarina na cigarete iz prosinca 2016. i povećanjem cijena električne energije sredinom 2017. godine. Naime, pad cijena električne energije zbog smanjenja stope PDV-a bit će ublažen kao posljedica povećanja naknade za obnovljive izvore energije, što bi trebalo prouzročiti rast cijena električne energije u rasponu između 4 i 6 posto. Svi navedeni administrativni učinci trebali bi zajedno rezultirati blago negativnim doprinosom rastu indeksa potrošačkih cijena od -0,1 postotnog boda. Prvenstveno pod utjecajem slabljenja uvoznih inflatornih pritisaka, tj. očekivanog blagog

⁹ Prema populacijskim projekcijama ESSPOP koje je u veljači 2017. objavio Eurostat, u razdoblju između 2017. i 2020. godine očekuje se prosječno smanjenje broja radno sposobnog stanovništva (u dobi od 15 do 74 godine) od 0,6%.

¹⁰ Mjereno harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HICP), smanjenje potrošačkih cijena je bilo nešto manje te je iznosilo -0,6%, ponajviše zbog znatno manjeg udjela kategorije energije u indeksu HICP.

¹¹ Prema projekcijama Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) (*World Economic Outlook*, ožujak 2017.) cijene nafte izražene u američkim dolarima bi u 2017. godini trebale porasti za 28,9%, cijene industrijskih sirovina za 16,6%, dok se kod cijena hrane očekuje povećanje od 3,0%. Prema prognozama EK inflacija u eurozoni mjerena harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HICP) bi trebala ubrzati sa 0,2% u 2016. na 1,7% u 2017. godini.



smanjenja cijena sirovina na svjetskom tržištu¹² kao i očekivanog usporavanja inflacije u EU¹³, očekuje se blago usporavanje stope inflacije potrošačkih cijena na 1,4% u 2018. godini. U ostatku projekcijskog razdoblja očekuje se zadržavanje stope inflacije na razini od 1,4% u 2019. te blago povećanje na 1,5% u 2020. godini.

Tijekom 2016., već treću godinu zaredom, ostvarena je stagnacija deflatora BDP-a u odnosu na prethodnu godinu. U 2017. godini očekuje se rast deflatora BDP-a od 1,4%. Deflator potrošnje kućanstava porasti će sukladno rastu potrošačkih cijena, dok se kod deflatora investicija očekuje nešto sporija dinamika rasta. Predviđa se izrazitije povećanje deflatora državne potrošnje, pod utjecajem rasta plaća zaposlenika u državnim i javnim službama. Rast deflatora uvoza roba i usluga odražavat će oporavak cijena sirovina na svjetskim tržištima te rast cijena u eurozoni. Rast deflatora izvoza usluga biti će izraženiji pod utjecajem povećanja stope PDV-a na usluge u ugostiteljstvu i nastavka snažne turističke potražnje. Kroz čitavo razdoblje očekuju se blago pozitivni učinci na konkurentnost u smislu bržeg rast uvoznih od izvoznih cijena roba, što će se odražavati kroz niže domaće cijene u odnosu na inozemne. U narednim godinama, deflator BDP-a će biti stabilan.

Tablica 2.3. Kretanje cijena

	2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.
Deflator BDP-a, promjena (%)	-0,1	1,4	1,4	1,3	1,3
Potrošnja kućanstava	-1,2	1,4	1,3	1,4	1,5
Državna potrošnja	0,7	2,4	2,5	1,3	1,4
Bruto investicije u fiksni kapital	-0,7	1,1	1,3	1,6	1,5
Izvoz roba i usluga	-0,9	2,1	1,2	1,2	1,3
Izvoz roba	-3,1	1,9	1,0	1,1	1,2
Izvoz usluga	1,2	2,2	1,3	1,4	1,4
Uvoz roba i usluga	-2,2	2,4	1,4	1,5	1,5
Uvoz roba	-2,4	2,5	1,4	1,5	1,5
Uvoz usluga	-0,9	1,8	1,5	1,6	1,7
Indeks potrošačkih cijena, promjena (%)	-1,1	1,5	1,4	1,4	1,5

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

2.4. Tržište rada

Pozitivna gospodarska kretanja povoljno su se odrazila na tržište rada u 2016. godini snažnim smanjenjem anketne stope nezaposlenosti. Međutim, za razliku od prethodne dvije godine u kojima su također zabilježena pozitivna kretanja na tržištu rada, smanjenje nezaposlenosti je proizašlo prvenstveno iz smanjenja radne snage te nije bilo praćeno rastom zaposlenosti. Smanjenje radne snage proizašlo je iz negativnih demografskih kretanja, na koje su utjecali i snažni neto migracijski

¹² Prema projekcijama MMF-a (*World Economic Outlook*, ožujak 2017.) cijene nafte (u američkim dolarima) trebale bi se u ostatku projekcijskog razdoblja blago smanjivati, za -0,3% u 2018., -1,7% u 2019. i -0,4% u 2020. godini.

¹³ Prema prognozama EK inflacija u eurozoni mjerena harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HICP) bi trebala usporiti sa 1,7% u 2017. na 1,4% u 2018. godini.



odljevi radno sposobnog stanovništva u 2015. i 2016. godini. Očekuje se da će pozitivna kretanja ekonomske aktivnosti u narednom srednjoročnom razdoblju imati povoljan utjecaj na tržište rada. Pad radne snage koji je zabilježen u 2016. stabilizirati će se u narednim godinama te nakon blagog pada u prve dvije godine projekcijskog razdoblja u daljnjem razdoblju bilježiti blagi rast. Rast zaposlenosti bit će umjeren u čitavom projekcijskom te će se anketna stopa nezaposlenosti i nadalje postupno smanjivati.

Tablica 2.4. Kretanja na tržištu rada

	2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.
	promjena, promjena, promjena, promjena, promjena,				
	u %	u %	u %	u %	u %
Radna snaga (15+) ¹	-3,2	-0,7	-0,2	0,4	0,9
Broj zaposlenih ²	0,6	1,3	1,5	1,5	1,3
Stopa nezaposlenosti, razina u % ¹	13,1	11,5	10,0	9,1	8,8
Produktivnost rada, broj zaposlenih	2,3	1,8	1,2	1,1	1,2
Jedinični trošak rada	-2,7	1,2	1,6	1,3	1,1
Naknade zaposlenicima	-0,5	2,9	2,9	2,4	2,3

¹ Prema anketi o radnoj snazi.

² Domaći koncept definicije nacionalnih računa.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

Prosječna produktivnost rada zabilježila je rast od 2,3% u 2016. godini uslijed snažnijeg rasta BDP-a od rasta zaposlenosti, a u narednom razdoblju, budući da će realni rast BDP-a u kroz čitavo razdoblje premašivati rast zaposlenosti, i dalje se očekuje rast produktivnosti rada, međutim ipak na nešto nižim razinama nego što je to bio slučaj u 2016. godini. Jedinični trošak rada je u 2016. godini zabilježio blago smanjenje petu godinu zaredom. U narednom razdoblju očekuje se preokretanje ovog trenda, odnosno rast jediničnog troška rada, uslijed bržeg rasta bruto naknada po zaposleniku od rasta produktivnosti rada.

2.5. Vanjski sektor

U 2016. godini, četvrtu godinu zaredom, zabilježen je pozitivan saldo tekućeg računa bilance plaćanja od 2,5% BDP-a. U usporedbi s godinom ranije pozitivan saldo je smanjen, prvenstveno zbog rasta negativnog salda primarnog dohotka, što je najviše posljedica visoke dobiti banaka u pretežno stranom vlasništvu koja je godinu prije bila negativna zbog konverzije kredita u švicarskim francima. Pogoršanju salda platne bilance pridonio je i račun roba, dok je račun usluga i sekundarnog dohotka pozitivno djelovao na kretanje salda tekućeg računa. U narednom razdoblju očekuje se postupno daljnje smanjenje viška na tekućem računu bilance plaćanja. Najznačajniji utjecaj na kretanje tekućeg računa očekuje se od računa roba i usluga, pri čemu će pozitivan saldo usluga kontinuirano



premašivati negativan saldo roba. Nakon visoke razine negativnog salda računa primarnog dohotka u 2016. uslijed snažnog oporavka dobiti poduzeća u stranom vlasništvu, u narednom razdoblju bilježit će se njegove nešto niže razine, dok će intenzivnije korištenje sredstava iz EU fondova dovesti do povećanja pozitivnog salda na računu sekundarnog dohotka. Račun kapitalnih transakcija bilježit će kontinuirani porast pozitivnog salda u čitavom projekcijskom razdoblju uslijed jačeg korištenja kapitalnih transfera iz EU. Uslijed opisanih kretanja, očekuje se da će se višak na tekućem i kapitalnom računu smanjiti tijekom projekcijskog razdoblja.

Prethodnim Programom očekivao se pozitivan saldo tekućeg i kapitalnog računa od 4,9% BDP-a (4,0% BDP-a ukoliko gledamo samo tekući račun) u 2016. godini. Niže ostvarenje prvenstveno je posljedica snažnijeg gospodarskog rasta od očekivanog te nepovoljnijeg kretanja salda računa roba, dok su na računu usluga ostvarena povoljnija ostvarenja od očekivanja.

2.6. Monetarna kretanja

Visoka likvidnost financijskog sektora uz niske kamatne stope obilježila je 2016. godinu, dok je početkom 2017. višak likvidnosti dodatno povećan, dosegnuvši rekordno visoke razine. Uz redovite obratne repo operacije te devizne intervencije, središnja banka koristila je i strukturne repo operacije. Prosječni tečaj kune prema euru iznosio je 7,53 HRK/EUR u 2016. te je drugu godinu zaredom zabilježio aprecijaciju, u iznosu od 1,1%. U 2017. godini očekuje se nastavak blagog jačanja domaće valute te prosječni tečaj na razini od 7,48 HRK/EUR, na kojoj će se zadržati sve do kraja projekcijskog razdoblja.

Tijekom 2016. godine zaustavljen je pad plasmana privatnom sektoru. Naime, podaci o plasmanima na temelju transakcija, koje iz ukupnog stanja plasmana isključuju učinke tečajnih i cjenovnih prilagodbi te otpisa potraživanja banaka, pokazuju rast ukupnih plasmana privatnom sektoru od 1,0% u 2016. godini. Pritom je navedeni rast prvenstveno generiran rastom plasmana poduzećima od 3,0%, dok su plasmani stanovništvu povećani 0,5% u 2016. godini. U narednom razdoblju očekuje se umjereno ubrzanje kreditne aktivnosti banaka, u skladu s daljnjim oporavkom gospodarstva i nastavkom povoljnih uvjeta financiranja, koje će međutim i dalje biti ograničeno visokom razinom zaduženosti privatnog sektora i visokim udjelom loših plasmana banaka.

Nakon gubitka bankovnog sektora u 2015. godini, prvenstveno povezanog s konverzijom kredita u švicarskim francima, bankovni sustav je tijekom 2016. godine ponovno ostvario dobit, i to rekordnu razinu. Udio loših plasmana u ukupnim plasmanima banaka počeo se smanjivati nakon što je dosegnuo maksimum sredinom 2015. godine, čemu je najviše pridonijela prodaja loših plasmana. Krajem 2016. udio loših u ukupnim plasmanima iznosio je 13,8%, pri čemu najveći udio loših plasmana bilježe poduzeća, i to ponajviše u djelatnosti građevinarstva. Nastavak smanjenja udjela loših plasmana očekujemo i u narednom razdoblju, čemu će zasigurno pridonijeti i porezna reforma koja omogućuje knjiženje otpisa plasmana kao porezno priznat rashod. Unatoč ostvarenim gubicima



u 2015. godini, bankovni sustav ostao je visoko kapitaliziran sa stopom adekvatnosti kapitala od 22,5% krajem 2016. godine¹⁴.

2.7. Rizici makroekonomskih projekcija

Opisani makroekonomski scenarij izložen je prevladavajuće negativnim rizicima, kako vanjskim tako i domaćim. Kao posljedica znatne i rastuće integriranosti u EU, rizici koji ugrožavaju očekivana kretanja u Europi snažno djeluju i na domaće gospodarstvo. Svi oni se svode na ostvarenje očekivane dinamike svjetskog gospodarskog rasta, ali isto tako i globalne trgovine. Što se tiče domaćih rizika za projiciranu putanju gospodarskog rasta, oni se poglavito odnose na srednjoročna ograničenja na strani ponude. Naime, stope rasta iz ovog makroekonomskog okvira neminovno će dovesti do brzog zatvaranja negativnog te otvaranja pozitivnog jaza outputa, u uvjetima nepovoljnih dugoročnih utjecaja iz aspekta svakog pojedinog faktora proizvodnje. Međutim, ovdje treba spomenuti kako projicirana putanja gospodarskog rasta obuhvaća i snažan investicijski ciklus kroz čitavo razdoblje, imajući na umu pritom kako karakter investicijskih dobara proizvodi određeni samo-generirajući učinak na rast BDP-a.

Uslijed nedostatka mnoštva potrebnih informacija za precizniju analizu, u ovaj makroekonomski okvir nisu uključeni negativni rizici koji proizlaze iz financijskih problema koncerna Agrokor. Što se tiče rizika za proizvodnju, prije svega treba naglasiti kako je udio samog koncerna u domaćoj bruto dodanoj vrijednosti malen, dok je, s druge strane, mnogostruko veći udio cjelokupnih domaćih lanaca ponude povezanih s Agrokorom. Izvjesno je kako će konačno rješenje krize u koju je zapao Agrokor uključivati vremenske pomake u investicijskoj aktivnosti poduzeća iz njegova sastava iako ovdje treba spomenuti kako se u većini slučajeva radi o odlično opremljenim tvrtkama budući da je koncern već prošao intenzivan investicijski ciklus u nedavnoj prošlosti. Također, kašnjenja ili mogući otpisi dugova Agrokoru prema dobavljačima mogu se negativno odraziti na proizvodnju ili investicije tvrtki dobavljača. Isto tako, za pretpostaviti su i određene negativne reperkusije postojeće situacije na tržište rada. Osim agregatne investicijske aktivnosti, određene negativne posljedice mogla bi pretrpjeti i izvozna dinamika, iako ovdje treba reći kako se velik dio inozemnog poslovanja koncerna odvijao preko nerezidentnih tvrtki u njegovom vlasništvu. Također, u slučaju gubitka domaćih distribucijskih kanala, dio tvrtki mogao bi biti primoran preorijentirati se ka plasiranju proizvoda na inozemna tržišta. Konačno, potencijalni negativni utjecaj restrukturiranja Agrokoru očituje se i u mogućem porastu uvozne ovisnosti domaćeg gospodarstva. S druge strane, potrebne injekcije nove likvidnosti mogu vrlo djelotvorno i brzo stabilizirati poslovanje mnogih dionika, a posebno s obzirom na povoljno opće stanje u privredi. Odlično stanje domaćeg bankarskog sektora po svim raspoloživim pokazateljima ograničava mogućnost poremećaja u financijskom sektoru, posebno u kratkom roku.

Glavni rizici koji bi mogli uzrokovati drugačije ostvarenje stope inflacije od prognozirane vezani su uz kretanje cijena nafte te ostalih sirovina na svjetskom tržištu, te uz kretanje administrativno

¹⁴ Prema privremenim nerevidiranim podacima.



reguliranih cijena, i to ponajprije uz moguća drugačija kretanja cijena električne energije i plina od očekivanja.

3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG

3.1. Fiskalna politika

Stabilnost javnih financija temelj je trajnog ekonomskog rasta, ali i ukupne ekonomske stabilnosti. Tako je jedna od ključnih odrednica politike Vlade RH fiskalna konsolidacija temeljena na smanjenju proračunskog manjka te poticanju ekonomskog rasta čime se, između ostalog, pridonosi značajnom smanjenju udjela javnog duga u bruto domaćem proizvodu. Stoga je ključni naglasak fiskalne politike na strogoj kontroli proračunske potrošnje te iskorištavanju svakog viška prihoda u odnosu na planirane za daljnje smanjenje proračunskog manjka.

Fiskalna konsolidacija predstavlja i jednu od obveza RH u okviru rješavanja prekomjernog proračunskog manjka. Naime, Vijeće ministara EU je na prijedlog Europske komisije (u daljnjem tekstu: EK) u siječnju 2014. godine donijelo Preporuke kojima se od RH traži rješavanje prekomjernog proračunskog manjka odnosno da do kraja 2016. godine smanji svoj proračunski manjak ispod 3% BDP-a te dug opće države dovede na održivu putanju smanjenja. Višegodišnji naponi u tom smislu rezultirali su i značajnim smanjenjem proračunskog manjka s 5,4% u 2014. na 3,4% u 2015. te 0,8% u 2016. godini. U isto vrijeme, udio javnog duga u bruto domaćem proizvodu bilježio je razinu od 86,6% u 2014., 86,7% u 2015. i 84,2 % u 2016. godini. Drugim riječima, vidljivo međugodišnje smanjenje duga predstavlja najveće smanjenje udjela javnog duga u BDP-u od početka praćenja statističkih podataka kretanja javnog duga. Odgovorno vođenje fiskalne politike rezultiralo je i smanjenjem rashoda za kamate koji su u 2016. na međugodišnjoj razini smanjeni za 763 milijuna kuna.

Svi navedeni naponi omogućuju i ispunjavanje Preporuka vijeća EU vezano uz rješavanje prekomjernog proračunskog manjka te posljedični izlazak RH iz procedure prekomjernog proračunskog manjka u sljedećih nekoliko mjeseci. Također, valja istaknuti kako su ovakva pozitivna kretanja prepoznale i tri vodeće svjetske rejting agencije koje su poboljšale izgleda za kreditni rejting RH, pritom naglašavajući važnost daljnje predanosti nastavku fiskalne konsolidacije i strogoj kontroli rashoda proračuna.

Fiskalna politika u narednom srednjoročnom razdoblju bit će određena nastavkom ovakvog smjera djelovanja u svrhu jačanja održivosti i stabilnosti javnih financija. Promatrano s prihodne strane, valja istaknuti sveobuhvatnu poreznu reformu koja uključuje izmjene i dopune 15 zakona, kojima je glavni cilj učiniti porezni sustav jednostavnijim, stabilnijim i pravednijim, a ukupno porezno opterećenje manjim. Takav porezni sustav rasterećenjem poduzetnika i građana te jednostavnijim i stabilnijim poreznim okvirom pridonijet će gospodarskom rastu i zapošljavanju te jačanju konkurentnosti gospodarstva.

Promatrano s rashodne strane, ključni naponi bit će usmjereni na uvažavanje razvojnih potreba zemlje, istovremeno vodeći računa o društvenoj osjetljivosti. Posebna pozornost posvetit će se područjima s izraženim potencijalom za generiranje rasta. Ovdje svakako treba spomenuti poljoprivredu s naglaskom na prehrambenu neovisnost i sigurnost te modernizaciju ruralnih resursa. Valja istaknuti i sektor turizma gdje će se jačati nova ulaganja u smještajne kapacitete. Također se planira znatno smanjiti administrativno i regulatorno opterećenje, čime će se dodatno osnažiti učinke



porezne reforme u svrhu jačanja poduzetničke aktivnosti. Jačanje iskorištenosti EU fondova dodatni je impuls i izvor financiranja za potrebne razvojne i infrastrukturne projekte, ali i aktivnosti istraživanja i inovacija. EU fondovi istovremeno predstavljaju i jedan od ključnih instrumenata jačanja razvojnih kapaciteta različitih dijelova RH.

Iako recentni pokazatelji na tržištu rada ukazuju na smanjenje stope nezaposlenosti, ovakva kretanja velikim dijelom proizlaze i iz smanjenja radne snage zbog negativne demografske dinamike kao i neto migracijskih odljeva. Stoga će se naročita pozornost posvetiti jačanju demografske održivosti. Također, treba istaknuti da će se u oblikovanju i upravljanju ekonomskom politikom voditi računa i o društvenoj pravednosti i uključivosti kako bi i ranjivi dijelovi društva imali priliku na odgovarajuću zaštitu i solidarnost. Isto tako, posebna pozornost posvetit će se i geopolitičkoj sigurnosti.

Sveukupna opisana fiskalna kretanja, kako na prihodnoj, tako i na rashodnoj strani proračuna rezultirat će manjkom proračuna opće države od 1,3% BDP-a u 2017., 0,8% BDP-a u 2018., 0,3% BDP-a u 2019. te proračunskim viškom od 0,5% BDP-a u 2020. godini. Ovakva kretanja omogućit će i ostvarivanje minimalnog srednjoročnog proračunskog cilja od -1,75% BDP-a, koji je utvrdio Odbor za ekonomska i financijska pitanja EK, a kako bi se osigurala usklađenost s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Istovremeno, projekcije ukazuju i na smanjivanje udjela javnog duga u BDP-u za više od 10 postotnih bodova u petogodišnjem razdoblju odnosno do kraja 2020. godine. Time će se stvoriti preduvjeti za poboljšanje kreditnog rejtinga i smanjivanje troška kamata ne samo za proračun, nego i za građane i gospodarstvo u cjelini.

3.2. Izvršavanje proračuna u 2016. godini

Tijekom 2016. godine Vlada RH je nastavila s provedbom fiskalne konsolidacije u skladu s Preporukama Vijeća EU u okviru procedure prekomjernog proračunskog manjka. Prema spomenutim Preporukama bilo je potrebno smanjiti manjak opće države na 2,7% BDP-a, odnosno provesti strukturni napor u iznosu od 1% BDP-a. Podaci o ostvarenju proračuna za 2016. godinu ukazuju kako je proračunski manjak u iznosu od 0,8% BDP-a značajno manji u odnosu na prvotno planirani od 2,6% BDP-a, odnosno ciljani manjak iz Preporuka Vijeća EU. Preporučeni strukturni napor od 1% BDP-a blago je premašen na razinu od 1,1% BDP-a. Ovime su se stekli uvjeti za ispunjavanje Preporuka Vijeća EU te izlazak RH iz procedure prekomjernog proračunskog manjka.

U skladu s navedenim, ukupni prihodi proračuna opće države izvršeni su na razini od 47,6% BDP-a, što je prvenstveno rezultat gospodarskih kretanja koja su bila znatno bolja od očekivanih, kao i vrlo dobre turističke sezone. Također, nastavljeni su i naponi u prikupljanju prihoda naplatom dosad nenaplaćenih poreznih dugovanja kao i suzbijanja sive ekonomije putem fiskalizacije te unapređenja sustava kontrole i naplate poreza. Tako su bolju realizaciju imali prihodi od poreza na dobit, posebnih poreza i trošarina, PDV-a te prihodi od imovine. Značajno povećanje su imali i prihodi od ostalih tekućih i kapitalnih transfera, prije svega zbog pojačane dinamike apsorpcije sredstava iz fondova EU.



Vezano uz strukturne mjere na prihodnoj strani proračuna, Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna RH za 2016. godinu¹⁵ utvrđena je mogućnost dodatne mjere u svrhu umanjavanja prekomjernog proračunskog manjka. Ova mjera odnosi se na trgovačka društva od strateškog i posebnog interesa za RH koja se obvezuju na uplatu dijela dobiti odnosno viška prihoda nad rashodima u državni proračun. Odluku o uplati¹⁶ donijela je Vlada RH u svibnju 2016. temeljem koje su trgovačka društva bila obvezna uplatiti 60% sredstava s osnove dobiti nakon oporezivanja za 2015. u državni proračun RH za 2016. godinu. S obzirom da se uplata dobiti odnosi isključivo na dobit ostvarenu u prethodnoj kalendarskoj godini, nije podložna statističkom tretmanu superdividende. Trošarine na olovni benzin, bezolovni benzin i na plinsko ulje za pogon povećane su za 20 lipa/litra u travnju 2015. godine. Isto tako, povećane su i trošarine na duhan i duhanske prerađevine u cilju postupnog dostizanja minimalne trošarine na cigarete koju zahtijevaju relevantni propisi EU, a uzimajući pri tome u obzir da je RH odobreno prijelazno razdoblje do 31. prosinca 2017. godine za provođenje navedenog. Ova mjere imale su dodatni fiskalni učinak u prva četiri mjeseca 2016. godine. Također, od 1. siječnja 2015. godine izmijenjen je Zakon o porezu na dobit na način da se korištenje porezne olakšice za reinvestiranu dobit dodatno uvjetuje investicijama u dugotrajnu imovinu te zadržavanjem broja zaposlenih. Ova mjera imala je fiskalni učinak tek u 2016. godini. Sve navedene prihodne strukturne mjere rezultirale su fiskalnim učinkom od 0,5% BDP-a u 2016. godini.

Na rashodnoj strani proračuna opće države postignute su značajne uštede u odnosu na prvotno planirane rashode, što je rezultiralo njihovim izvršenjem na razini od 48,4% BDP-a. U kategoriji intermedijarne potrošnje postignute su planirane uštede prvenstveno na rashodima za usluge, ponajviše intelektualnim i osobnim uslugama te režijskim troškovima, energiji kao i ostalim materijalnim troškovima poslovanja proračunskih korisnika i to ponajviše u sektorima znanosti, pravosuđa te unutarnjih poslova. Kod subvencija najveće uštede odnose se na sektor poljoprivrede, aktivnu politiku zapošljavanja, sektor prometa te gospodarstva. Manje uštede ostvarene su i u području poduzetništva, turizma i znanosti. Na socijalnim naknadama i socijalnim transferima zabilježene su uštede na sanaciji šteta od poplava, naknadama nezaposlenima, aktivnoj politici zapošljavanja, socijalnoj zaštiti, srednjem i visokom obrazovanju te stambenom zbrinjavanju. Planirana trajna ušteda ostvarena je i unutar ostalih tekućih i kapitalnih transfera u sektoru poljoprivrede, pomorstva, kulture, financija, tržišta rada, znanosti, poduzetništva, turizma, regionalnog razvoja, gospodarstva te graditeljstva. Strukturne uštede postignute su i na rashodima za bruto investicije u kapital, prvenstveno u sustavu obrane, znanosti, zdravstva te gospodarstva. Ukupne provedene strukturne mjere u svim navedenim kategorijama rashoda rezultirale su ukupnim fiskalnim učinkom od 0,6% BDP-a.

¹⁵ Narodne novine, broj 26/2016

¹⁶ Narodne novine, broj 45/2016



Tablica 3.1. Strukturne mjere za smanjenje prekomjernog proračunskog manjka

	OSTVARENJE U 2014.		OSTVARENJE U 2015.		OSTVARENJE U 2016.	
	mil. HRK	% BDP-a	mil. HRK	% BDP-a	mil. HRK	% BDP-a
PRIHODNE STRUKTURNE MJERE						
1. porez na dobitke od igara na sreću	90	0,03	180	0,05		
2. izmjene u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje temeljem beneficiranog radnog staža	400	0,12	140	0,04		
3. povlačenje prihoda od dobiti trgovačkih društava u državnom vlasništvu	70	0,02			570	0,17
4. povećanje doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13% na 15%	1.600	0,49	800	0,24		
5. reinvestirana dobit					1.000	0,29
6. uvođenje poreza na kamate na štednju			250	0,07		
7. naknade na telekomunikacijske usluge	160	0,05				
8. povećanje trošarina na energente	350	0,11	450	0,13	150	0,04
9. povećanje trošarina na duhan			110	0,03	70	0,02
10. smanjenje poreza na dohodak			-1.240	-0,37		
UKUPNO PRIHODNE MJERE	2.670	0,8	690	0,2	1.790	0,5
RASHODNE STRUKTURNE MJERE						
1. naknade zaposlenima			173	0,05		
2. intermedijarna potrošnja	1.098	0,33	277	0,1	179	0,05
3. subvencije	1.211	0,37	104	0,03	439	0,13
4. socijalne naknade i socijalni transferi	936	0,29	114	0,03	415	0,12
5. ostali tekući transferi i kapitalni transferi	376	0,11	434	0,1	717	0,21
6. rashodi za bruto investicije u kapital	568	0,17	250	0,1	280	0,08
UKUPNO RASHODNE MJERE	4.188	1,28	1.353	0,4	2.030	0,6
IZVANPRORAČUNSKI KORISNICI I TRGOVAČKA DRUŠTVA U VLASNIŠTVU RH	1.337	0,4	1.771	0,5		
JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE			1.399	0,4		
SVEUKUPNA FISKALNA PRILAGODBA	8.196	2,5	5.213	1,6	3.820	1,1
AGENCIJE, ZAVODI, FONDOVI I DRUGE PRAVNE OSOBE S JAVNIM OVLAŠTIMA			2	0,001		
SVEUKUPNA FISKALNA PRILAGODBA	8.196	2,5	5.215	1,6	3.820	1,1

Izvor: Ministarstvo financija



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

I. Obvezujuće preporuke

Tablica 3.2. Preporuke Vijeća za korekciju prekomjernog manjka

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

Izvor: Ministarstvo financija

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

% BDP-a	2014.	2015.	2016.
Manjak opće države	5,4	3,4	0,8
Promjena strukturnog manjka	-0,2	-1,5	-1,7
Provedba strukturnih mjera	2,5	1,6	1,1

Izvor: Ministarstvo financija

II. Dodatne preporuke – neobvezujuće

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

Mjere za ispunjavanje preporuka:

- provedena dubinska analiza rashoda državnog proračuna
- unapređenje primjene sustava Centralnog obračuna plaća (COP) za cjelokupni javni sektor
- konsolidacija i poboljšanje učinkovitosti socijalnih transfera
- trajno ukidanje dijela državnih subvencija u skladu s usvojenim strukturnim mjerama.

2) Jačanje porezne discipline i povećanje učinkovitosti

Mjere za ispunjavanje preporuka:

- pripremljena sveobuhvatna porezna reforma koja je stupila na snagu 1. siječnja 2017.
- nastavak reorganizacije Porezne uprave
- nastavak provedbe fiskalizacije prometa gotovinom
- provedba JOPPD (jedinствени obrazac za prikupljanje podataka o isplaćenim primicima) u svrhu stjecanja potpune slike o prihodima i primicima pojedinca.



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

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

Mjere za ispunjavanje preporuka:

- u tijeku izrada novog Zakona o fiskalnoj odgovornosti
 - fiskalna pravila u skladu s pravnim okvirom EU
 - jačanje neovisnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku
- izrada Izmjena i dopuna Zakona o proračunu
 - povezivanje strateškog planiranja i Nacionalnog programa reformi
 - jačanje srednjoročnog proračunskog planiranja
 - *ex-post* evaluacija učinaka proračunskih programa, aktivnosti i projekata
- jačanje odgovornosti u odnosu na preporuke Državnog ureda za reviziju
 - usvajanje izmjena i dopuna Zakona o državnom uredu za reviziju
- poboljšanje upravljanja javnim dugom
 - izrađena Strategija za upravljanje javnim dugom za razdoblje 2017.-2019.
 - jačanje institucionalnih kapaciteta organizacijske jedinice za upravljanje javnim dugom
- kontinuirano unaprjeđenje fiskalne statistike.

3.3. Proračun opće države u 2017. godini

Prihodi konsolidirane opće države

Kretanja prihoda proračuna u razdoblju 2017. – 2019. temelje se na očekivanom oporavku gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir promjene politika u okviru sveobuhvatne porezne reforme koja je stupila na snagu 1. siječnja 2017. godine.

U tom kontekstu, ključne promjene u sustavu poreza na dohodak uključuju smanjenje poreznih stopa s 25% na 24% i sa 40% na 36%, uz povećanje jedinstvenog osnovnog osobnog odbitka na 3.800 kuna i uvođenje jedinstvenog poreznog razreda od 17.500 kuna. Osim toga, povećan je i osobni odbitak za djecu te druge uzdržavane članove. Također, dodatno se umanjuje porezna obveza za 50 posto za umirovljenike te osobe na potpomognutom području prve skupine (PP1) i u gradu Vukovaru. Stopa poreza na dohodak od 12% zadržava se samo kod konačnog oporezivanja dohotka od imovine i kapitala te osiguranja. Uz to, dohodak od nesamostalnog i samostalnog rada te drugi dohodak se zbrajaju te podliježu godišnjem obračunu. U okviru izmjena u sustavu poreza na dobit najvažnija novina je smanjenje opće porezne stope s 20% na 18%, a za male i srednje poduzetnike te poljoprivrednike koji ostvaruju godišnje prihode do 3 milijuna kuna na 12%. Osim toga, ukidaju se olakšice za reinvestiranu dobit i slobodne zone, uz zadržavanje olakšica za potpomognuta područja



(PP1 i grad Vukovar), obrazovanje, istraživanje i razvoj te olakšica prema Zakonu o poticanju ulaganja¹⁷. Snižena stopa PDV-a od 13% proširit će se na isporuku električne energije, odvoz komunalnog otpada, dječje sjedalice za automobile, pogrebnu opremu te *inpute* u poljoprivrednoj proizvodnji, uključujući i stočnu hranu. Ta snižena stopa neće se više primjenjivati na usluge u ugostiteljstvu i isporuku bijelog šećera. Nakon dobivanja suglasnosti država članica EU povećat će se prag za ulazak u sustav PDV-a na 300.000 kuna te uvesti mogućnost odbitka pretporeza u iznosu od 50% za poduzetnike, i to za troškove nabave osobnih automobila i drugih sredstava za osobni prijevoz te povezanih ostalih zavisnih troškova. U sustavu doprinosa ukida se iznimka od obveze plaćanja doprinosa za određene kategorije drugog dohotka te će stoga od sada svi koji ostvaruju drugi dohodak biti obvezni plaćati doprinose, no prema upola manjim poreznim stopama i to od 10 posto za mirovinsko odnosno 7,5% za zdravstveno osiguranje. Prema novom Zakonu o porezu na promet nekretninama, stopa tog poreza bit će smanjena s 5% na 4% uz ukidanje oslobođenja pri kupnji prve rabljene nekretnine. Pritom će svi prihodi ostvareni po ovoj osnovi pripasti lokalnim jedinicama. U sustavu trošarina predviđene su promjene u visini trošarina na duhan radi usklađivanja s EU zakonodavstvom, kao i izmjene u sustavu trošarina na motorna vozila gdje se naglasak stavlja na ekološki kriterij emisije CO₂. U pogledu lokalnih poreza, ukida se porez na tvrtku ili naziv za sve poduzetnike od 2017. godine, a stopa poreza na nasljedstva i darove se smanjuje s 5% na 4%. Od 2018. godine uvodi se porez na nekretnine, koji će objединiti komunalnu naknadu, porez na kuće za odmor i direktnu spomeničku rentu.

Projekcije poreznih prihoda i doprinosa u promatranom srednjoročnom razdoblju izrađene su nešto konzervativnije u odnosu na osnovne makroekonomske pretpostavke iz proračuna. Međutim, ukoliko se materijaliziraju određeni makroekonomski rizici opisani u ovom dokumentu, to se ne bi trebalo negativno odraziti na ukupnu razinu poreznih prihoda i doprinosa, što pokazuju i ostvarenja pojedinih kategorija prihoda u prvom tromjesečju 2017. godine.

U 2017. godini ukupni prihodi proračuna konsolidirane opće države planirani su na razini od 47,3% BDP-a. Pritom najznačajniji prihod proračuna čini prihod od poreza na dodanu vrijednost koji je planiran u iznosu od 13,3% BDP-a, a projiciran je na temelju očekivanog kretanja nominalne osobne potrošnje, uzimajući u obzir očekivane učinke provedene porezne reforme. U kategoriju poreza na proizvode, osim PDV-a uključeni su i očekivani prihodi od i carina, poreza na dobitke od igara na sreću te prihodi od posebnih poreza i trošarina. Prihodi od posebnih poreza i trošarina iznosit će 4,5% BDP-a. Ovaj prihod projiciran je na temelju očekivanog kretanja potrošnje trošarinskih proizvoda. Pritom su uzeti u obzir učinci izmjena propisa kod trošarina na duhan, koje su provedene u 2016. godini, a u svrhu ispunjenja preuzetih obveza oko postupnog dostizanja najmanjeg iznosa trošarina na duhanske proizvode.

U strukturi ukupnih prihoda valja izdvojiti i prihode od imovine koji u 2017. godini iznose 0,7% BDP-a. Naime, prihodi od imovine, uz stalne prihode uključuju i prihode po osnovi vlasništva koje RH ima u određenim trgovačkim društvima.

Procijenjeni prihodi od tekućih poreza na dohodak i bogatstvo, koji uključuju porez na dohodak i porez na dobit, bilježit će razinu od 5,9% BDP-a. Prihod od poreza na dohodak planiran je na temelju

¹⁷ Narodne novine, broj 102/2015

očekivanog kretanja na tržištu rada. Prihod od poreza na dobit u tekućoj godini plaća se na temelju poslovanja poduzetnika prethodne godine te je izrađen temeljem procjene poslovanja poduzeća i banaka prethodne godine. Valja napomenuti kako su projekcije i prihoda od poreza na dohodak kao i poreza na dobit pripremljene uzimajući u obzir gore spomenute zakonske izmjene u okviru porezne reforme.

Drugu najznačajniju skupinu prihoda proračuna opće države čine socijalni doprinosi, koji su planirani na razini od 11,9% BDP-a. Njihova dinamika bit će određena kretanjima na tržištu rada, kao i utjecajem poreznih izmjena u 2017. godini.

U kategorije ostalih tekućih transfera i kapitalnih transfera, koji su planirani na razini od 8,9% BDP-a, ubrajaju se i prihodi od pomoći institucija i tijela EU, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz EU fondova.

Rashodi konsolidirane opće države

Ukupni rashodi proračuna konsolidirane opće države planirani su na razini od 48,6% BDP-a u 2017. godini.

Naknade zaposlenima bilježe razinu od 11,8% BDP-a. Planirani iznos ovih rashoda je u najvećoj mjeri određen kretanjem broja državnih i javnih službenika i namještenika. U ovoj godini planirano povećanje rashoda za zaposlene rezultat je tri čimbenika. Naime, za državne službenike predviđeno je povećanje osnovice za izračun plaće do kraja godine za ukupno 6% u tri navrata i to 2% od 1. siječnja, 2% od 1. kolovoza te 2% od 1. studenoga 2017. godine. U prosincu 2016. Vlada RH je donijela Odluku o povećanju osnovice za javne službenike od 1. siječnja 2017. godine za 2%. Dodatno, u ožujku 2017. potpisan je kratki kolektivni ugovor sa sindikatima javnih službi u kojem je regulirana i isplata regresa u 2017. godini, što ujedno vrijedi i za državne službenike s obzirom da im je Vlada osigurala jednaku razinu prava kao i javnim službenicima. Dinamika kretanja naknada zaposlenima također je određena i isplatom dodatka za minuli rad. Uz to, valja istaknuti kako je i dalje na snazi ograničavanje novog zapošljavanja odnosno dozvoljava se zapošljavanje na radna mjesta koja ostanu upražnjena i to primjenom klauzule 2 za 1, što znači da je moguće zaposliti jednog novog zaposlenika samo ukoliko dva zaposlenika prekinu radni odnos.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju planirani su na razini od 7,9% BDP-a. Ovi rashodi određeni su, između ostalog, većim izdvajanjima za sektor obrane te potrebom osiguranja nacionalnog sufinanciranja uslijed povećane apsorpcije EU fondova. Kretanje ovih rashoda uvjetovano je kontrolom rashoda uvažavajući načela Smjernica za uspostavu standardnih materijalnih troškova kod proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Rashodi za subvencije bilježe razinu od 1,5% BDP-a. Ovdje je primjetno povećanje udjela subvencija koje se financiraju iz EU pomoći, što se prvenstveno odnosi na mjere uređenja tržišta poljoprivrednih proizvoda. Značajan udio u ovoj kategoriji rashoda čine i izdvajanja za provedbu ugovora o koncesijama kao i izdvajanja za poticanje željezničkog i pomorskog putničkog prijevoza. Osim



navedenog, planirana su i preostala sredstva za završetak procesa restrukturiranja brodogradilišta u 2017. godini.

Rashodi za kamate planirani su s udjelom od 3,2% u BDP-u te su projicirani u skladu s uvjetima na financijskim tržištima te troškovima servisiranja javnog duga.

Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda proračuna opće države i bilježe razinu od 15,9% BDP-a. Ove rashode u najvećoj mjeri određuje kretanje rashoda za mirovine, rashoda za zdravstvo, porodiljnih naknada, naknada za socijalnu skrb, dječjeg doplatka te naknada za nezaposlene. Rashodi za mirovine planirani su na razini od 10,4% BDP-a, što uključuje povećana izdvajanja koja su rezultat promjene broja i strukture korisnika mirovina kao i redovnog usklađivanja mirovina. Izdvajanja za doplatu za djecu iznose 0,4% BDP-a te su smanjena temeljem trenda smanjenja prosječnog broja korisnika i prosječnog broja djece koja primaju doplatu za djecu. Porodiljne naknade planirane su na razini od 0,6% BDP-a. Unutar ove kategorije rashoda planira se, kao jedna u nizu mjera populacijske politike, povećanje iznosa novčanih potpora za vrijeme korištenja roditeljskog dopusta u trajanju od šest mjeseci, ako to pravo koristi jedan roditelj odnosno osam mjeseci ako to pravo koriste oba roditelja. Očekuje se kako će se ova mjera pozitivno odraziti na trenutnu demografsku sliku RH. Naknade za nezaposlene planirane su na razini od 0,3% BDP-a. Naknade korisnicima mjera aktivne politike zapošljavanja planirane su na razini od 0,2% BDP-a, a uključuju mjeru stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa kao i potpore za zapošljavanje, usavršavanje, samozapošljavanje, obrazovanje nezaposlenih, javne radove te očuvanje radnih mjesta. Naknade za socijalnu skrb koje uključuju zajamčenu minimalnu naknadu planirane su na razini od 0,6% BDP-a. Ova skupina rashoda uključuje i povećana izdvajanja za skrb o braniteljima temeljem najavljenog donošenja novog Zakona o pravima hrvatskih branitelja kojim se proširuje opseg njihovih prava.

Ostali rashodi, koji se većinom odnose na tekuće i kapitalne transfere, planirani su na razini od 4,6% BDP-a. U ovoj kategoriji rashoda na razini državnog proračuna predviđene su i kompenzacijske mjere koje će se isplaćivati jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: JLP(R)S) zbog smanjenih prihoda uslijed ovogodišnjih izmjena u sustavu poreza na dohodak. Iste će se isplaćivati u visini razlike između prihoda od poreza na dohodak koji su ostvarivali tijekom 2016. i prihoda od poreza na dohodak koji će ostvarivati tijekom 2017. godine. Također, ovi rashodi su velikim dijelom određeni uplatom vlastitog doprinosa RH u proračun EU, a koji iznosi 0,9% BDP-a. U državnom proračunu, na ovoj kategoriji iskazan je i transfer HZZO-u u iznosu od 0,7% BDP-a, a sukladno pravima koje osiguranici ostvaruju temeljem obveznog zdravstvenog osiguranja. Pored toga, veliki dio ovdje planiranih aktivnosti financira se i iz fondova EU.

Rashodi za bruto investicije u kapital planirani su na razini od 3,6% BDP-a. Najvećim dijelom određeni su aktivnostima vezanim uz kapitalne investicije svih jedinica proračuna opće države i to posebno središnje države u dijelu izgradnje prometne infrastrukture te investicije JLP(R)S.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

Slijedom planiranih prihoda i rashoda, očekuje se povećanje manjka proračuna konsolidirane opće države s 0,8% BDP-a u 2016. na 1,3% BDP-a u 2017. godini. Pritom će manjak središnje države iznositi 1,45% BDP-a, dok će JLP(R)S te fondovi socijalnog osiguranja imati višak od 0,1% BDP-a.

3.4. Srednjoročni proračunski okvir (2018. - 2020.)

Prihodi konsolidirane opće države

U razdoblju 2018. - 2020. prihodi proračuna opće države bit će određeni kretanjem gospodarske aktivnosti i fiskalnim učincima porezne reforme provedene krajem 2016. godine. Tako će u 2018. zabilježiti razinu od 47,6% BDP-a, u 2019. od 47,5% BDP-a, te u 2020. godini razinu od 47,2% BDP-a.

Prihodi od poreza na dodanu vrijednost, koji prate očekivano kretanje osobne potrošnje u narednim godinama bit će na razini od 13,1% BDP-a. Izmjene Zakona o PDV-u od 1. siječnja 2018. uključuju i mjere za povećanje likvidnosti poduzetnika: uvedena je mogućnost da se kod uvoza investicijske opreme primjeni obračunska kategorija (bez prethodne uplate poreza), propisuje se pravo na odbitak pretporeza za osobne automobile koji se koriste u poslovne svrhe, te se podiže prag za ulazak u sustav PDV na 300.000,00 kako bi iz sustava PDV izašli mali porezni obveznici, a sve radi smanjenja troškova poslovanja.

Ukupni porezi na proizvode i uvoz u srednjoročnom razdoblju kretat će se od 19,6% BDP-a u 2018. do 19,4% BDP-a u 2020. godini. Prihodi od imovine kretat će se na razini od 0,8% BDP-a u 2018. te 0,7% BDP-a u 2019. i 2020. godini. Nadalje, prihodi od tekućih poreza na dohodak i bogatstvo će u promatranom razdoblju bilježiti prosječnu razinu od 6% BDP-a. Udio prihoda od socijalnih doprinosa u razdoblju 2018. - 2020. bilježit će razinu od 11,9% BDP-a. Ostali prihodi bit će određeni planiranom povećanom apsorpcijom iz EU fondova.

Rashodi konsolidirane opće države

U 2018. rashodi proračuna opće države projicirani su na razini od 48,4% BDP-a, u 2019. na razini od 47,8% BDP-a, a u 2020. godini na razini od 46,8% BDP-a.

U promatranom razdoblju očekuje se povećanje naknade zaposlenima uslijed cjelogodišnjeg učinka povećanja osnovice iz 2017. godine kao i korekcije za minuli rad te očekivanog kretanja razine broja zaposlenih državnih i javnih službenika. Pri tome, bilježe smanjenje udjela u bruto domaćem proizvodu s 11,7% u 2018. na razinu od 11,4% u 2020. godini. Rashodi za intermedijarnu potrošnju bilježe smanjenje udjela u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda sa 7,9% u 2018. na 7,6% u 2020. godini. Rashodi za subvencije u 2018. bit će na razini od 1,4% BDP-a, pri čemu se u naredne dvije



godine predviđa smanjenje na 1,1% BDP-a. Važno je napomenuti da u 2017. prestaju obveze po osnovi isplate subvencija brodogradnji te se stoga u 2018. godini više ne planiraju ovi rashodi. Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su najvećim dijelom određeni kretanjem rashoda za kamate u skladu s troškovima servisiranja javnog duga, bilježe prosječnu razinu od 3,1% BDP-a u narednom srednjoročnom razdoblju. Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda s prosječnim udjelom od 15,4%. Ostali rashodi, većinom ostali tekući transferi i kapitalni transferi, smanjuju svoj udio u bruto domaćem proizvodu s 4,6% u 2018. na 4,4% u 2020. godini. Rashodi za bruto investicije u kapital svih jedinica proračuna opće države kretat će se na prosječnoj razini od 4,1% BDP-a u promatranom srednjoročnom razdoblju.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

U skladu s projiciranim kretanjima prihoda i rashoda proračuna opće države, u 2018. očekuje se manjak od 0,8% BDP-a, u 2019. od 0,3% BDP-a, a u 2020. godini se očekuje višak od 0,5% BDP-a.

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

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

Odbor za ekonomska i financijska pitanja utvrdio je minimalni srednjoročni proračunski cilj za RH od -1,75% BDP-a, a koji je RH potvrdila kao svoj cilj u prošlogodišnjem Programu konvergencije za razdoblje 2016. - 2019.

Fiskalne projekcije RH predstavljene u ovom dokumentu ukazuju da RH ispunjava srednjoročni proračunski cilj u razdoblju 2017. - 2020. Tako u 2017. strukturni saldo bilježi razinu od -1,6% BDP-a, u 2018. od -1,7% BDP-a, u 2019. od -1,5% BDP-a te u 2020. godini od -1,2% BDP-a. Time se osigurava održivo kretanje manjka proračuna opće države i javnog duga.



Tablica 3.4. Kretanje strukturnog salda konsolidirane opće države u razdoblju 2015. - 2020.

	Izvršenje 2015.	Izvršenje 2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.
STRUKTURNI SALDO						
UKUPNI MANJAK/VIŠAK, % BDP-a	-3,4	-0,8	-1,3	-0,8	-0,3	0,5
OUTPUT GAP	-3,7	-1,8	0,4	1,8	2,8	3,5
STRUKTURNI SALDO, % BDP-a	-1,7	0,0	-1,6	-1,7	-1,5	-1,2
PROMJENA STRUKTURNOG SALDA	-1,5	-1,7	1,6	0,1	-0,1	-0,4

Izvor: Ministarstvo financija, DZS

3.6. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava

Stanje javnog duga i jamstava

Prema Izvješću o prekomjernom proračunskom manjku i razini duga opće države za razdoblje 2012. - 2016. prema metodologiji ESA 2010, kojeg objavljuje Državni zavod za statistiku, javni dug je krajem 2016. godine iznosio 289,1 milijardu kuna, što predstavlja godišnje smanjenje od 505,3 milijuna kuna, čime je po prvi puta od početka praćenja statističkih podataka kretanja javnog duga zabilježeno nominalno smanjenje duga na godišnjoj razini. Pritom je udio javnog duga u bruto domaćem proizvodu smanjen s 86,7% krajem 2015. na 84,2% BDP-a krajem 2016. godine, što također predstavlja najveće smanjenje udjela javnog duga u BDP-u od početka praćenja statističkih podataka kretanja javnog duga. Smanjenje duga u odnosu na proteklo razdoblje posljedica je znatnog smanjenja manjka proračuna opće države, ali i korištenja sredstava depozita države ostvarenih zaduživanjem u prethodnim godinama. Osim toga, pozitivan doprinos smanjenju duga u 2016. godini došao je i od blage aprecijacije kune u odnosu na euro kao i od primitaka od aktivacije državne imovine, odnosno privatizacijskih primitaka u iznosu od 0,2% BDP-a. Inozemna komponenta javnog duga smanjena je u odnosu na 2015. godinu za 9,6 milijardi kuna, dok je domaća komponenta javnog duga u istom razdoblju zabilježila povećanje od oko 9,1 milijardu kuna.

Promatrano prema razinama državne vlasti, glavnina javnog duga odnosi se na sektor središnje države u iznosu od 284 milijarde kuna, dug sektora lokalne države iznosi 5 milijardi kuna, a neznatan dio duga od 0,6 milijuna kuna odnosi se na sektor fondova socijalnog osiguranja. Pritom je važno istaknuti kako se u dug sektora središnje države, osim duga korisnika državnog proračuna, ubraja i dug izvanproračunskih korisnika u iznosu od 11,3 milijarde kuna, kao i dug sljedećih subjekata: HŽ Infrastrukture (u daljnjem tekstu: HŽI), Hrvatske radiotelevizije (u daljnjem tekstu: HRT), Hrvatskih autocesta (u daljnjem tekstu: HAC), Autoceste Rijeka – Zagreb (u daljnjem tekstu: ARZ), (Hrvatske banke za obnovu i razvitak (u daljnjem tekstu: HBOR) te Fonda za naknadu oduzete imovine (u daljnjem tekstu FNOI) u ukupnom iznosu od 48,6 milijardi kuna. Osim toga, u dug središnje države uključeni su i određeni projekti financirani putem javno privatnih partnerstva i koncesija (Bina Istra, Međunarodna zračna luka Zagreb, Sportski grad TPN "Lora", Split) u ukupnom iznosu od 6,3 milijarde kuna.



Tablica 3.5. Struktura javnog duga u razdoblju 2013. - 2016. **

Stanje i struktura javnog duga, ESA 2010, mil. HRK	2013.	2014.	2015.	2016.
1. Unutarnji dug opće države*	156.405	165.868	171.465	180.591
1.1 Unutarnji dug središnje države	151.826	160.889	166.772	176.250
<i>od čega:</i>				
HAC	11.058	11.007	11.964	12.138
ARZ	1.405	1.760	1.759	2.149
HRT	343	407	349	375
HŽI	2.556	2.252	2.295	721
HBOR	4.478	1.879	2.089	1.878
HV	1.734	1.546	1.150	779
HC	6.468	7.459	7.886	7.605
DAB	0	0	0	0
FZOEU	0	0	0	381
HFP, AUDIO, DUUDI, CERP	852	1.174	999	622
JPP I KONCESIJE	216	215	213	211
FNOI	427	453	361	268
1.2 Unutarnji dug fondova socijalnog osiguranja	1	4	2	1
1.3 Unutarnji dug lokalne države	4.761	5.174	4.959	4.673
2. Inozemni dug opće države	114.435	118.315	118.116	108.485
2.1 Inozemni dug središnje države	113.952	117.834	117.703	108.110
<i>od čega:</i>				
HAC	11.264	12.712	11.857	11.807
ARZ	5.912	5.434	4.954	4.438
HRT	0	0	0	0
HŽI	0	115	253	285
HBOR	11.402	13.186	12.616	14.492
HV	5	2	0	0
HC	2.221	2.137	2.098	1.876
DAB	0	0	0	0
FZOEU	0	0	0	0
HFP, AUDIO, DUUDI, CERP	42	38	34	0
JPP I KONCESIJE	5.352	5.603	5.965	6.121
FNOI	0	0	0	0
2.2 Inozemni dug fondova socijalnog osiguranja	0	0	0	0
2.3 Inozemni dug lokalne države	483	481	414	375
UKUPNI JAVNI DUG	270.841	284.183	289.581	289.076

*1. Unutarnji dug opće države = (1.1 + 1.2 + 1.3 - konsolidacijski elementi)

** HV- Hrvatske vode, HC – Hrvatske ceste, DAB – Državna agencija za osiguranje štednih uloga banaka, FZOEU – Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, HFP – Hrvatski fond za privatizaciju, AUDIO – Agencija za upravljanje državnom imovinom, DUUDI – Državni ured za upravljanje državnom imovinom, CERP – Centar za restrukturiranje i prodaju

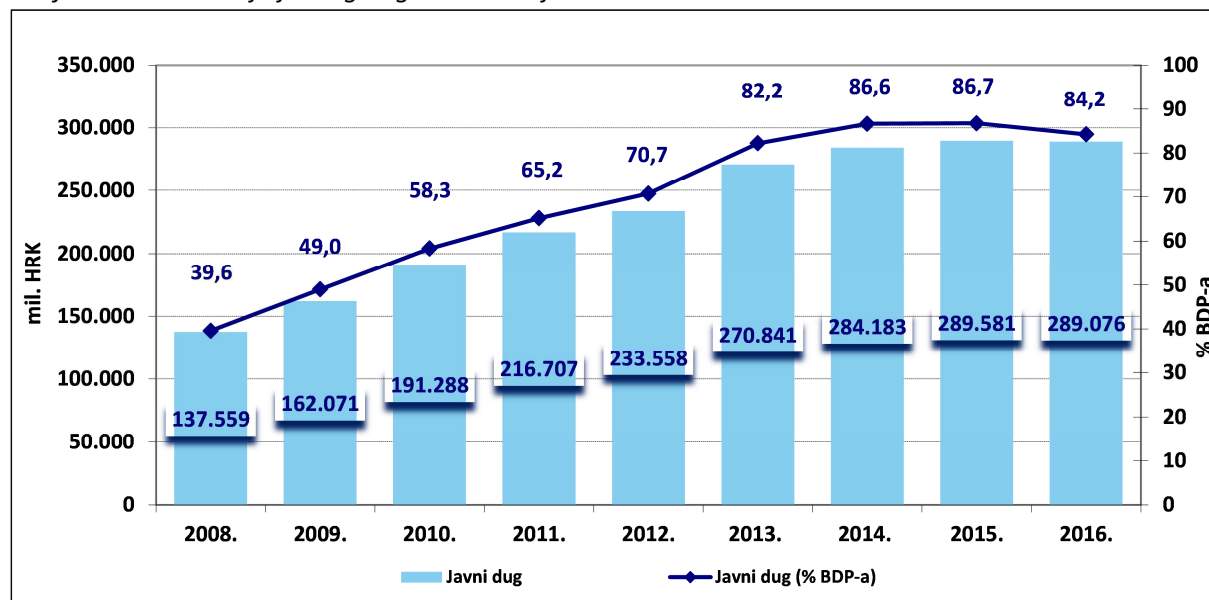
Izvor: HNB

Gledajući prema instrumentima zaduživanja, najveći dio javnog duga nastao je zaduživanjem putem dugoročnih vrijednosnih papira, odnosno obveznica (58,7%), a zatim zaduživanjem putem kredita (35,2%) te kratkoročnih vrijednosnih papira (6,1%).

Valutna struktura javnog duga pokazuje kako je značajan dio duga denominiran u stranoj valuti pri čemu se na dug denominiran u eurima odnosi 72,5%, na dug denominiran u kunama 23,5%, a na dug denominiran u dolarima 4% ukupnog duga. Neznatan dio duga (0,1%) denominiran je u švicarskim francima. Udio duga denominiranog u eurima u 2016. se smanjio za 2 postotna boda u odnosu na 2015. godinu kao rezultat orijentacije na zaduživanje na domaćem tržištu putem sindiciranih kredita i obveznica.

Struktura javnog duga po ročnosti pokazuje da je na kraju 2016. udio javnog duga s rokom dospijeća do 1 godine u ukupnom dugu iznosio 6,5%. Udio javnog duga s rokom dospijeća od 1 do 5 godina bio je 13,9%, dok je udio duga s rokom dospijeća od 5 do 10 godina iznosio 38,9%. Na dug s rokom dospijeća iznad 10 godina odnosi se 40,8% ukupnog javnog duga.

Grafikon 3.1. Kretanje javnog duga u razdoblju 2008. - 2016.



Izvor: HNB, DZS

Ukupna izdana jamstva RH krajem 2016. iznosila su 9 milijardi kuna, odnosno 2,6% BDP-a te su u odnosu na kraj 2015. godine povećana za 1,7 milijardi kuna.

Prema posljednjim dostupnim podacima DZS-a o potencijalnim obvezama sektora opće države u skladu s Direktivom Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica, krajem 2015. godine obveze javnih poduzeća koje su pod kontrolom države, no nisu u statističkom obuhvatu opće države, iznosile su svega 10,8% BDP-a, čime se RH nalazi pri dnu po visini ovih potencijalnih obveza u usporedbi s ostalim državama članicama EU. Ovako relativno niska razina potencijalnih obveza prvenstveno je rezultat ranijeg usklađivanja s metodologijom ESA 2010 i reklasifikacije velikog dijela poduzeća u državnom vlasništvu u sektor opće države odnosno u javni dug.

Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna RH za 2017. godinu¹⁸ utvrđeno je da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2017. godinu iznosi 5,7 milijardi kuna, od čega se iznos od 2,3 milijarde kuna odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna.

Financiranje proračuna opće države i projekcija kretanja javnog duga

Ukupna razina potrebnog financiranja bit će određena kretanjem fiskalnog manjka, financijske imovine kao i obvezama proračuna opće države koje dospijevaju na naplatu u promatranom razdoblju, dok će način financiranja proračunskih potreba ovisiti o okolnostima na financijskom

¹⁸ Narodne novine, broj 119/2016

tržištu koji trenutačno ukazuju na mogućnost produženja prosječne ročnosti duga. Stoga se u srednjoročnom razdoblju planira smanjenje kratkoročnog duga i smanjenje njegovog udjela u ukupnom dugu državnog proračuna¹⁹.

Potrebe za financiranjem ukupnog manjka proračuna te dospjelih obveza osigurat će se na domaćem i na inozemnom financijskom tržištu, dok će u pogledu instrumenata zaduživanja u promatranom razdoblju usmjerenost biti prema instrumentima s dužim rokom dospelja i to prvenstveno prema obveznicama. Zaduzivanje zajmovima bit će u prvom redu usmjereno na domaće financijsko tržište, dok se inozemno financiranje zajmovima odnosi na projektne zajmove međunarodnih financijskih institucija. Na strani financijske imovine u razdoblju 2016. - 2019. očekuju se i primici od privatizacije u iznosu od prosječno 0,4% BDP-a godišnje. Osim toga, u 2017. godini planira se smanjenje ukupnog stanja depozita za 828 milijuna kuna.

Glavnina dospjeća obveza državnog proračuna u razdoblju 2017. - 2020. odnosi se na deset dospjeća obveznica, pri čemu je šest domaćih, a četiri inozemna. Od domaćih obveznica dvije su denominirane u eurima, u iznosu od 2 milijarde eura, dok su četiri obveznice denominirane u kunama u ukupnom iznosu od 20,5 milijardi kuna. Inozemna dospjeća odnose se na četiri euroobveznice. Prva euroobveznica u iznosu od 1,5 milijardi dolara je prilikom izdanja konvertirana u euro s dospjećem u 2017., druga euroobveznica u iznosu od 750 milijuna eura dospelja u 2018., treća euroobveznica u iznosu od 1,5 milijardi dolara ima dospelje u 2019., dok četvrta u iznosu od 1,3 milijarde dolara dospelja u 2020. godini. Na strani zajmova, većina dospjeća u promatranom razdoblju odnose se na sindicirane kredite izdane na domaćem financijskom tržištu te na zajmove međunarodnih financijskih institucija. Tako se ukupna dospjeća zajmova državnog proračuna kreću u iznosu od 8,5 milijardi kuna u 2017., 5,2 milijarde kuna u 2018., 3,9 milijardi kuna u 2019. te 2,9 milijardi kuna u 2020. godini.

Tablica 3.6. Pregled dospjeća obveznica RH u razdoblju 2017. – 2020.

Obveznica	Datum izdavanja	Valuta	Iznos (milijuni)	Kamatna stopa	Dospijeće
Domaće obveznice					
Seriya 12 D-17	08.02.2007.	HRK	5.500	4,750%	08.02.2017.
Seriya 15 D-17	25.11.2010.	HRK	4.000	6,250%	25.11.2017.
Seriya 18 D-18	10.07.2013.	HRK	6.000	5,250%	10.07.2018.
Seriya 07 D-19	29.11.2004.	EUR	1.000	5,375%	29.11.2019.
Seriya 13 D-20	05.03.2010.	HRK	5.000	6,750%	05.03.2020.
Seriya 14 D-20	05.03.2010.	EUR	1.000	6,500%	05.03.2020.
Inozemne obveznice					
Euro-USD IV D 2017 (swap)	27.04.2012.	USD	1.500	6,250%	27.04.2017.
Euro-EUR VIII	08.07.2011.	EUR	750	5,875%	09.07.2018.
Euro-USD I D 2019	05.11.2009.	USD	1.500	6,750%	05.11.2019.
Euro-USD II D 2020 (swap)	14.07.2010.	USD	1.250	6,625%	14.07.2020.

Izvor: Ministarstvo financija

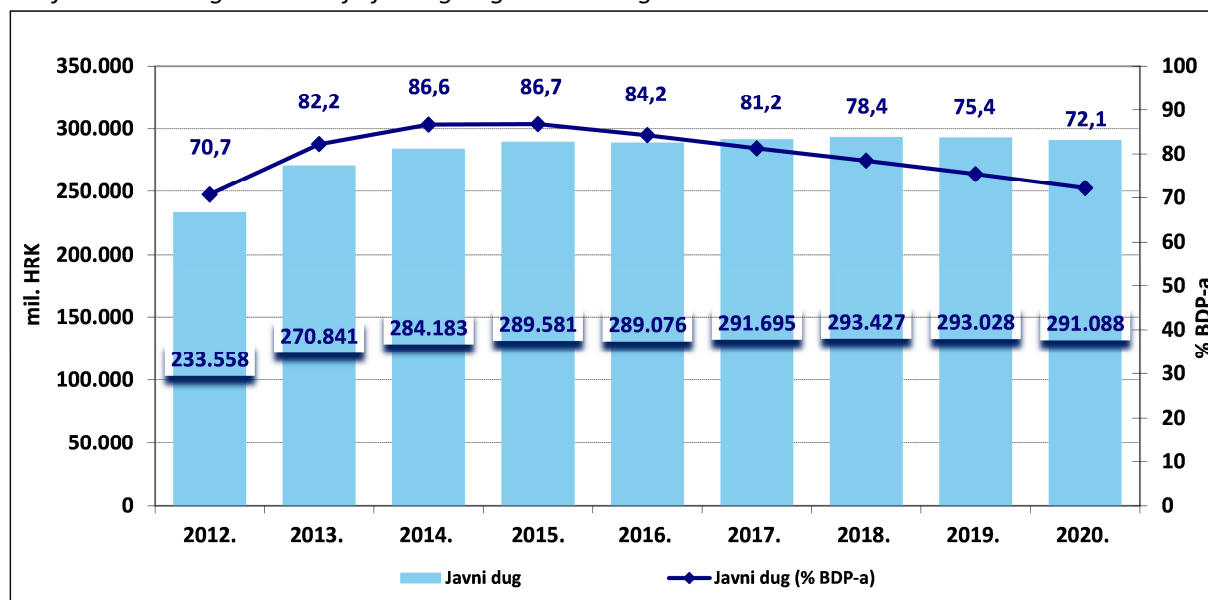
Temeljem kretanja manjka konsolidirane opće države, a uzimajući u obzir planirane privatizacijske primitke u iznosu od 0,4% BDP-a i promjenu u stanju depozita, očekuje se da će udio javnog duga u BDP-u u 2017. godini zabilježiti daljnje smanjenje za 3 postotna boda te će iznositi 81,2% BDP-a.

¹⁹ Dug državnog proračuna predstavlja dio javnog duga koji se izravno podmiruje iz državnog proračuna, a čine ga obveze po sljedećim instrumentima: obveznice, trezorski zapisi, krediti i zajmovi.



Uslijed daljnje provedbe fiskalne konsolidacije i smanjenja manjka proračuna te aktiviranja državne imovine odnosno privatizacijskih primitaka u prosječnom iznosu od 0,4% BDP-a godišnje, udio javnog duga u BDP-u nastavit će se smanjivati na razinu od 78,4% BDP-a u 2018., 75,4% BDP-a u 2019., dok će u 2020. godini iznositi 72,1% BDP-a. Time će se ispuniti osnovni strateški cilj Vlade RH koji je definiran u Strategiji upravljanja javnim dugom za razdoblje 2017.- 2019., a to je smanjivanje udjela javnog duga u BDP-u za više od 10 postotnih bodova do kraja 2020. godine.

Grafikon 3.2. Pregled kretanja javnog duga do 2020. godine



Izvor: DZS, HNB, Ministarstvo financija



4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM

4.1. Fiskalni rizici i testovi osjetljivosti kretanja javnog duga

Fiskalne projekcije za srednjoročno razdoblje naslanjaju se na makroekonomske pretpostavke te bi, u tom smislu, rizici povezani s nižom razinom gospodarske aktivnosti u odnosu na predstavljeni makroekonomski scenarij u ovom programu imali značajne implikacije na očekivano kretanje i rezultate fiskalnih veličina u nadolazećem razdoblju. Takve promjene kretanja prihoda i rashoda imale bi izravni utjecaj na manjak proračuna opće države.

Osim navedenog, valja istaknuti kako su fiskalni rizici s rashodne strane povezani i sa stanjem u mirovinskom i zdravstvenom sustavu. Naime, prisutni demografski trendovi koji se prvenstveno odnose na starenje stanovništva i produljenje očekivanog trajanja života, ali i na migracijske pritiske s kojima se RH suočava, mogu imati negativan utjecaj na održivost javnih financija. Takva kretanja stvaraju pritisak na sustav generacijske solidarnosti, a također utječu i na potražnju za uslugama zdravstvene zaštite te posljedično na povećanje troškova u oba sustava. Osim toga, stanje dospjelih nepodmirenih obveza u zdravstvenom sustavu predstavlja dodatan fiskalni rizik koji je potrebno adresirati u što kraćem roku provedbom mjera usmjerenih racionalizaciji bolničkog sustava i promicanju fiskalno odgovornog upravljanja u bolnicama kako bi se postigla dugoročna financijska i operativna održivost poslovanja bolnica.

Zabilježena razina javnog duga od 84,2% BDP-a u 2016. godini i dalje predstavlja izvor ranjivosti za hrvatsko gospodarstvo. Naime, s obzirom na visinu duga, dugoročno povećanje referentnih tržišnih kamatnih stopa predstavljalo bi znatnu prijetnju fiskalnoj održivosti. Povećanje troška financiranja dovelo bi do visokih troškova servisiranja duga čime bi nastao značajan pritisak na tekuće poslovanje države. Tako bi u scenariju povećanja prosječne implicitne kamatne stope na dug za 1 postotni bod u razdoblju 2017. - 2020., javni dug zabilježio rast iznad projiciranog te bi krajem projekcijskog razdoblja bio veći za 4,1 postotni bod nego u osnovnom scenariju.

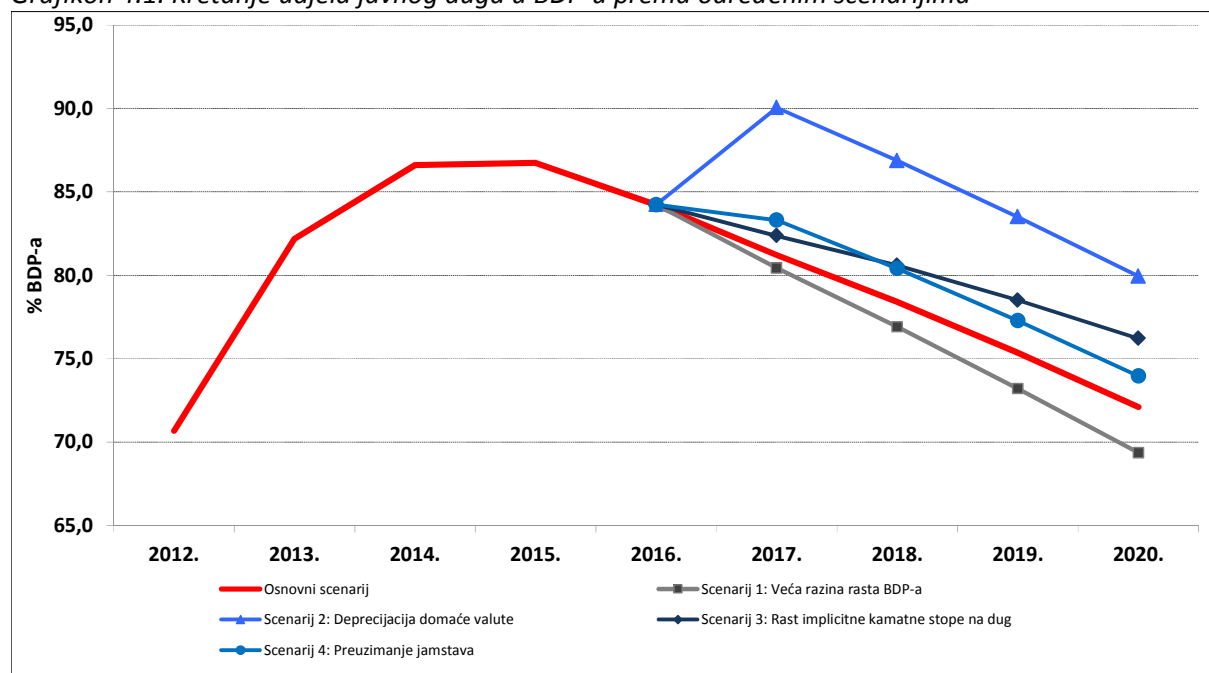
Nadalje, visok udio javnog duga denominiranog u eurima ukazuje kako je kretanje duga podložno tečajnim rizicima. Iz provedenog testa osjetljivosti proizlazi da bi deprecijacija kune prema euru od 15% podigla razinu javnog duga na 90% BDP-a u 2017. godini.

Iako se RH nalazi pri dnu po visini potencijalnih obveza u usporedbi s ostalim zemljama članicama EU, takve obveze i dalje predstavljaju potencijalno veliki rizik za javne financije. Tako bi u pretpostavljenom scenariju preuzimanja jamstava u javni dug u iznosu od 2% BDP-a, javni dug dostigao razinu od 83,3% BDP-a u 2017. godini. Navedeno ukazuje na potrebu obuzdavanja njihova rasta odnosno na potrebu provođenja restrukturiranja pojedinih sektora gospodarstva čime bi se otklonila i potreba za izdavanjem različitih oblika jamstava.



S druge strane, veće stope gospodarskog rasta djelovale bi na ubrzano smanjenje udjela javnog duga u BDP-u u srednjem roku. Tako bi se u scenariju snažnijeg rasta BDP-a za 1 postotni bod u svakoj godini u odnosu na osnovni scenarij, javni dug smanjio na razinu od 69,4% BDP-a u 2020. godini.

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



Izvor: Ministarstvo financija

4.2. Usporedba s prethodnim Programom

Usporedba ukupnih prihoda, rashoda i manjka konsolidirane opće države u novom i prethodnom Programu konvergencije pokazuje značajne razlike. One proizlaze iz različitih razina nominalnog bruto domaćeg proizvoda kao i povoljnijih proračunskih kretanja i s prihodne i rashodne strane u odnosu na prethodno očekivane.

Program konvergencije za razdoblje 2016. - 2019. polazio je od pretpostavke realnog rasta bruto domaćeg proizvoda od 2,1% u 2017., 2,3% u 2018. i 2,5% u 2019. godini. Programom konvergencije iz 2017. očekivanja gospodarskog rasta su povećana pa je tako u 2017. projiciran realni rast od 3,2%, u 2018. od 2,8%, u 2019. od 2,6% te u 2020. godini od 2,5%. Razlike pojedinih fiskalnih veličina u ova dva programa proizlaze i iz drugih razloga specifičnih za prihode odnosno rashode. Naime, promatranom razdoblju zbog povoljnijih makroekonomskih kretanja prihodi su planirani na višoj razini u odnosu na prošlogodišnje projekcije dok je kretanje rashoda prvenstveno pod utjecajem bolje apsorpcije EU fondova.



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

	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
PK RH 2017. - 2020. (% BDP)					
Ukupni prihodi	47,6	47,3	47,6	47,5	47,2
Ukupni rashodi	48,4	48,6	48,4	47,8	46,8
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-0,8	-1,3	-0,8	-0,3	0,5
PK RH 2016. - 2019. (% BDP)					
Ukupni prihodi	44,1	43,7	43,7	43,1	n.a.
Ukupni rashodi	46,8	45,7	45,3	44,2	n.a.
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-2,6	-2,0	-1,6	-1,0	n.a.
Razlika					
Ukupni prihodi	3,4	3,6	3,9	4,4	n.a.
Ukupni rashodi	1,6	2,9	3,1	3,6	n.a.
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	1,8	0,7	0,8	0,8	n.a.

Izvor: Ministarstvo financija

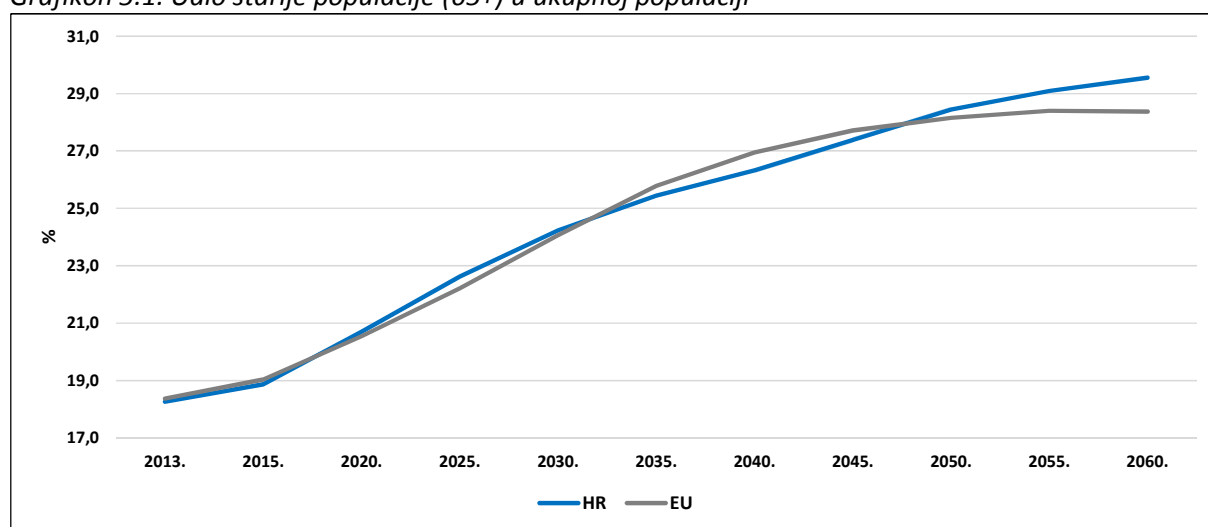


5. ODRŽIVOST JAVNIH FINANCIJA

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

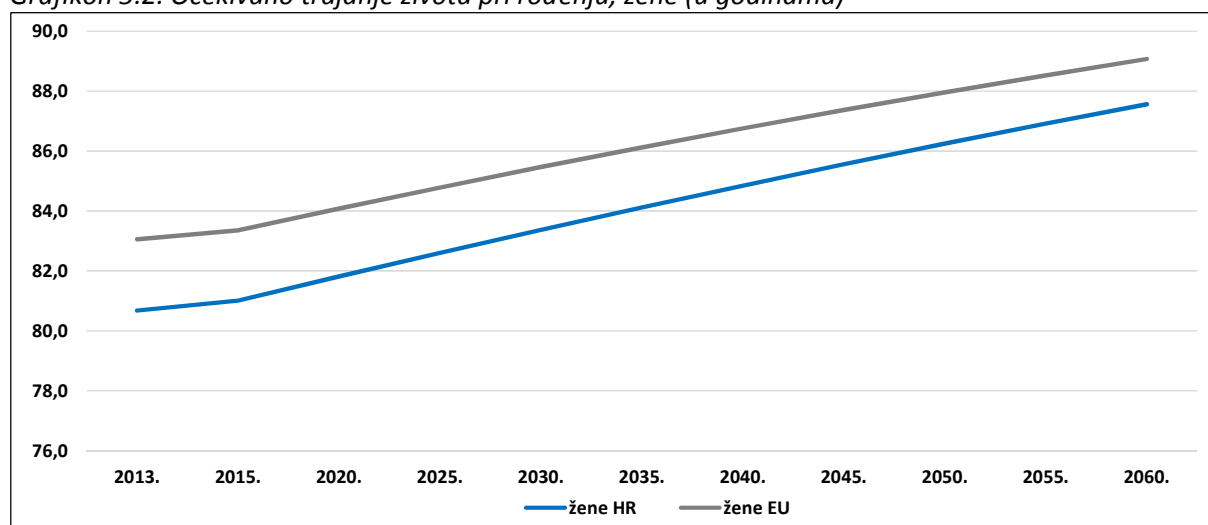
U razdoblju 2013. - 2060. projicirano je smanjenje stanovništva za 13%, točnije sa 4,3 na 3,7 milijuna. Životni vijek se u isto vrijeme znatno produljuje. U spomenutom razdoblju preostali životni vijek u 65. godini života produljit će se za 5,8 godina kod muškaraca i za 5,5 godina kod žena. Takvi demografski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

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



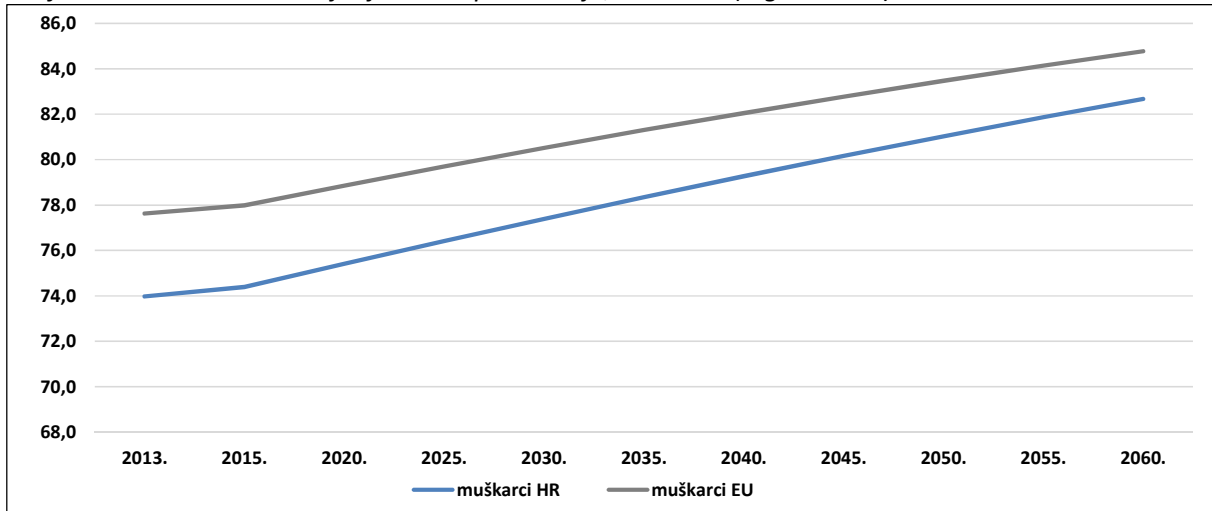
Izvor: Ageing Report 2015, EUROPOP2013

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



Izvor: Ageing Report 2015, EUROPOP2013

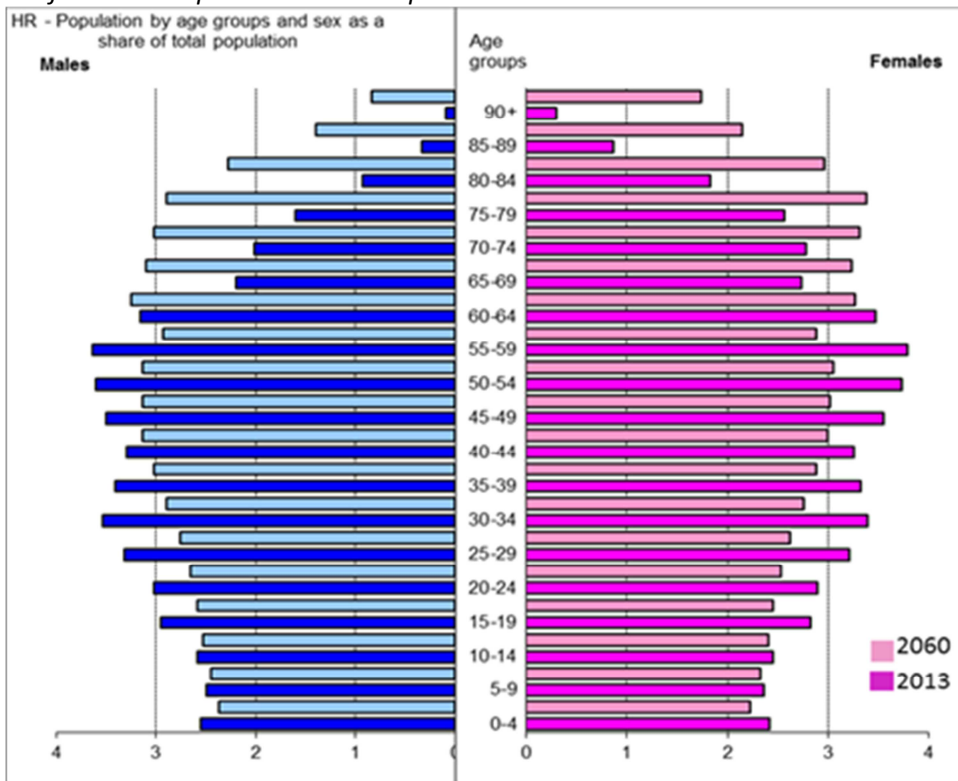
Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci (u godinama)



Izvor: Ageing Report 2015, EUROPOP2013

Postupno izjednačavanje dobi za odlazak u mirovinu za žene i muškarce do 2030. godine kao i produljenje radnog vijeka do 67 godine trebali bi taj pritisak smanjiti. Grafikon 5.4. prikazuje usporedbu dobne i spolne strukture stanovništva u 2013. u odnosu na 2060. godinu.

Grafikon 5.4. Usporedba dobne i spolne strukture stanovništva



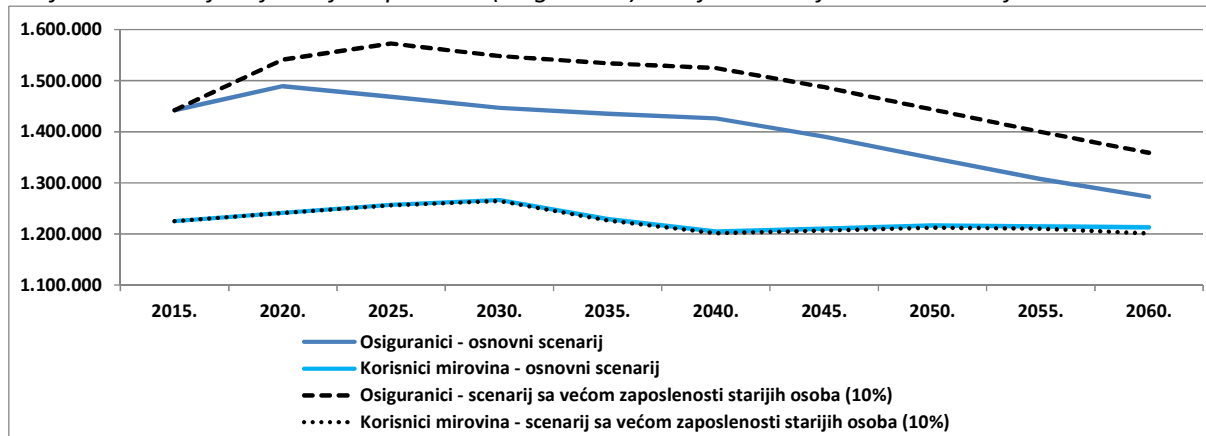
Izvor: Europska komisija

RH također karakterizira niska stopa aktivnosti i niska stopa zaposlenosti stanovništva. To se posebno odnosi na starije kohorte stanovništva (55 - 64 i 65 - 74). Stopa aktivnosti i zaposlenosti radnika u dobi od 55 do 64 godine života povećavat će se do 2040., pri čemu će vrhunac dostići 2041. godine, nakon čega će se lagano smanjivati. Uz povećanje stope aktivnosti za 10% i stope zaposlenosti za 11%

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

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

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



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

Održivost javnih financija - zdravstveni sustav

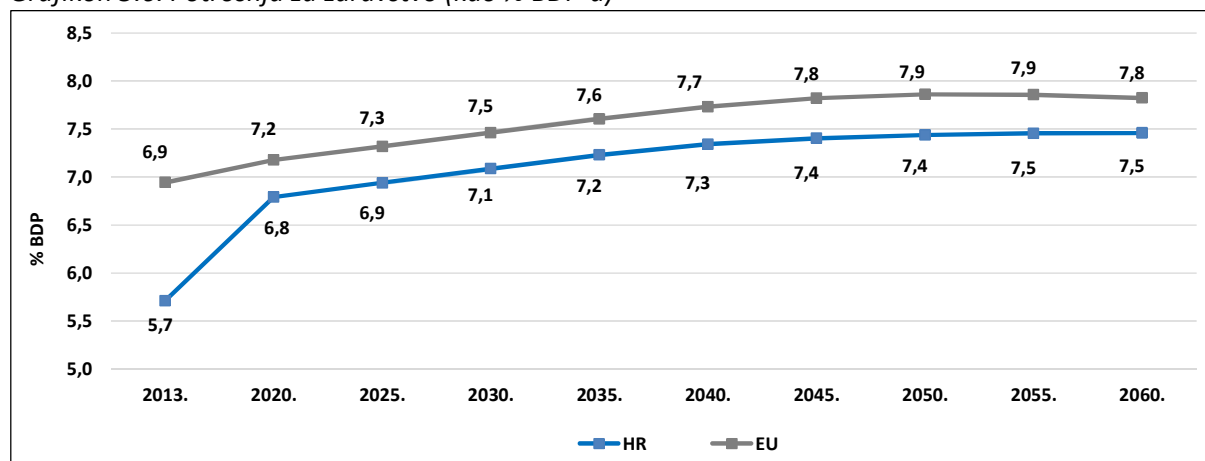
Iz perspektive zdravstvenog sustava, demografske promjene imaju znatan utjecaj na potražnju za uslugama zdravstvene zaštite.

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

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



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



Izvor: Ageing Report 2015, AWG bazni scenarij

Ključni izazov u zdravstvenom sektoru RH je prilagodba načina pružanja zdravstvene zaštite jer će sve veći broj starijih ljudi s više kroničnih bolesti zahtijevati drugačiji način pružanja zdravstvenih usluga. Krovni strateški dokument za razvoj zdravstvenog sustava u RH je Nacionalna strategija razvoja zdravstva 2012. – 2020.²⁰ Temeljem Strategije donesen je Nacionalni plan razvoja kliničkih bolničkih centara, kliničkih bolnica, klinika i općih bolnica u RH 2015. - 2016.²¹ kojim su predviđene mjere racionalizacije bolničkog sustava. Spomenuti plan bio je važeći do kraja 2016. godine, a planira se i donošenje ovakvog plana za razdoblje 2017. - 2020. Njime će se definirati nastavak procesa funkcionalne integracije, koja podrazumijeva suradnju i povezivanje bolnica restrukturiranjem kako bi se postigla bolja kvaliteta zdravstvenih usluga te dugoročna racionalizacija troškova sustava. Racionalizacija potrošnje osigurat će se kroz kontrolu opsega i kvalitete pružanja usluga zdravstvenih subjekata. Bolnice će zadržati četiri osnovne djelatnosti (interna medicina, kirurgija, pedijatrija te ginekologija i opstetricija) dok će se za ostale djelatnosti definirati modeli funkcionalnog povezivanja. Cilj je poboljšanje pristupa specijalističko-konzilijarnoj zdravstvenoj zaštiti, dnevnoj bolnici te akutnim i kroničnim posteljama kao i palijativnoj skrbi.

Mjere racionalizacije bolničkog sustava obuhvaćaju kontrolu rashoda za zaposlene i materijalnih rashoda te poboljšani nadzor financijskog poslovanja. Vezano uz daljnju provedbu objedinjene javne nabave u zdravstvenom sustavu provest će se objedinjavanje nabave generičkih, inovativnih i skupih lijekova kao i intenzivnija primjena modela objedinjene javne nabave potrošnog i ugradbenog materijala te medicinske opreme.

Što se tiče dugotrajne skrbi, RH još uvijek nema sveobuhvatnu strategiju te je dugotrajna skrb još uvijek disperzirana između sustava zdravstva i sustava socijalne skrbi.

Posljednjih godina u tijeku je preispitivanje postojećeg sustava socijalnih naknada s ciljem povećanja njegove učinkovitosti, transparentnosti, pravednosti, kao i osiguranja njegove održivosti. Tijekom 2015. i 2016. godine provedena je analiza sustava socijalne zaštite, rashoda za socijalne naknade i socijalnih programa na razini središnje države te programa i socijalnih naknada na razini JLP(R)S. Akcijski plan konsolidacije socijalnih naknada 2017. - 2020. je dokument koji će definirati mjere i

²⁰ Narodne novine, broj 116/2012

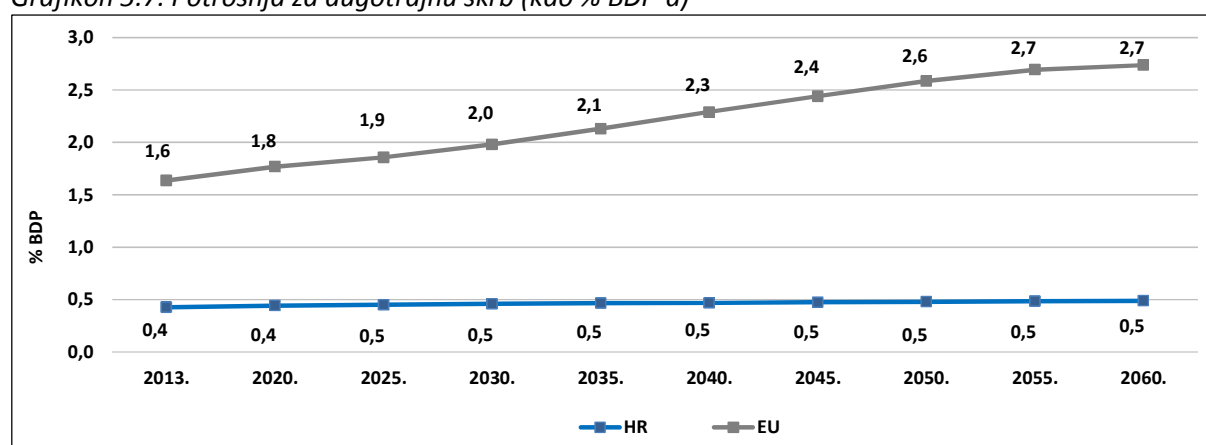
²¹ Narodne novine, broj 26/2015



aktivnosti usmjerene na postizanje učinkovitijeg i pravednijeg sustava socijalne zaštite, bolje usmjeravanje naknada na potrebite i veći obuhvat osoba u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti te smanjivanje rascjepkanosti sustava njegovim povezivanjem na nacionalnoj i lokalnoj razini. U svrhu pojednostavljenja postupka, osiguravanja veće dostupnosti, uspostave boljeg nadzora nad primicima po osnovi socijalne zaštite i transparentnosti isplate naknada, uspostaviti će se koordinacija i razmjena podataka između dionika na nacionalnoj razini te koordinacija i povezivanje s lokalnom razinom.

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

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



Izvor: *Ageing Report 2015*, AWG bazni scenarij

Održivost javnih financija - mirovinski sustav

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

Trenutno je 28,6% ukupnog stanovništva RH u mirovini. Razlozi za to su višestruki. U prošlosti nije postojala politika odvratanja od prijevremene mirovine kroz učinkovit sustav penalizacije prijevremenog odlaska u mirovinu te je bilo relativno jednostavno ostvariti pravo na invalidsku mirovinu. K tome, znatan broj ratnih veterana iz Domovinskog rata umirovljen je u mlađoj dobi. Zbog navedenih razloga znatan udio populacije u mlađim dobnim skupinama je već u mirovini te se ne očekuje značajniji porast ukupnog broja novih umirovljenika u budućnosti, unatoč činjenici da se *baby boom* generacija približava dobi odlaska u mirovinu.

S druge strane, postoje važni faktori koji će troškove mirovinskog sustava u budućnosti smanjivati. Osnovni scenarij predviđa kontinuirano smanjenje izdvajanja za mirovine u javnom sustavu, mjereno kao udio BDP-a, s 10,9% u 2013., 10,7% u 2016. na 7% u 2060. godini, što je to prikazano u Tablici 8.

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

Ključna mjera za poboljšanje učinkovitosti mirovinskog sustava je poticanje dužeg ostanka u svijetu rada, što se namjerava postići obeshrabrivanjem prijevremenog umirovljenja, tj. većom penalizacijom prijevremene starosne mirovine, ubrzanjem izjednačavanja dobi za odlazak u prijevremenu starosnu i starosnu mirovinu za žene i muškarce te nakon toga postupnim podizanjem dobi na 67 godina za žene i muškarce. Navedena mjera smanjit će priljev novih umirovljenika.

Tablica 8. Rashodi za mirovine i mirovinski doprinosi u razdoblju 2013. - 2060. (% BDP-a)

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

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava

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

Prihodi od mirovinskih doprinosa u 2013. iznosili su 5,9% BDP-a, u 2016. iznosili su 5,85% BDP-a, a projekcije pokazuju njihov blagi pad na 5,6% BDP-a do 2030. godine. Razlog tome je prvenstveno povećanje broja zaposlenih koji mirovinsko osiguranje ostvaruju u oba mirovinska stupa (15% doprinosa iz plaće uplaćuje se u prvi stup, a 5% doprinosa uplaćuje se u drugi mirovinski stup). Nakon 2030. godine kada drugi mirovinski stup zaživi u potpunosti, prihodi od mirovinskih doprinosa u prvom stupu stabilizirat će se na 5,6% i ostati konstantni do kraja projekcijskog razdoblja. Razlika između prikupljenih doprinosa i rashoda za mirovine iznosila je 4% BDP-a u 2013., a zahvaljujući smanjenju rashoda za mirovine u prvom stupu na 7% BDP-a do 2060. godine ta će se razlika smanjiti na 1,4% BDP-a.

U Tablici 9. nalaze se projicirane vrijednosti rashoda za pojedine vrste mirovina. Izdaci za starosne i prijevremene starosne mirovine povećavat će se do 2024. godine, nakon čega slijedi njihovo smanjivanje uslijed značajnijeg udjela isplata mirovina iz drugog mirovinskog stupa. Navedeni podaci u tablici upućuju na zaključak da je udio invalidskih mirovina prilično velik, primjerice 2013. godine invalidske mirovine činile su 2,5% BDP-a, a starosne i prijevremene starosne mirovine 5,1% BDP-a.

Projecirano je znatno smanjenje broja korisnika invalidskih mirovina do 2060. godine. Rezultat je to strože primjene propisa za ostvarivanje invalidskih mirovina. Invalidske mirovine ratnih veterana



dostigle su svoj maksimum, no očekuje se postupno smanjenje njihovog broja. Veliki udio invalidskih mirovina posljedica je blažih kriterija za ostvarivanje invalidske mirovine u proteklom razdoblju, kao i relativno velikog broja ratnih veterana, ali i činjenice da se invalidske mirovine nije prevodilo u starosne mirovine kad bi korisnik mirovine doživio dob za odlazak u starosnu mirovinu. Ta se praksa mijenja od 2015. godine što rezultira naglim padom rashoda za invalidske mirovine u razdoblju 2015. - 2020. Daljnje smanjenje rashoda za invalidske mirovine uzrokovano je strožim kriterijima za njihovo ostvarivanje kao i smanjivanjem broja mirovina ratnih veterana.

Udio rashoda za obiteljske mirovine će isto tako postupno padati, prvenstveno zbog demografskih trendova i povećanje stope zaposlenosti žena.

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

Tablica 9. Rashodi I. mirovinskog stupa u razdoblju 2013. - 2060. (% BDP-a)

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

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava



6. KVALITETA JAVNIH FINACIJA

6.1. Strateški okvir

U razdoblju 2017. - 2020. planira se nastavak reformskih napora u svrhu jačanja fiskalne održivosti i osnaživanja temelja za ekonomski rast. Vlada RH bit će usmjerena na oblikovanje fiskalne politike u cilju promicanja konkurentnosti, povećanja učinkovitosti javnog sektora te jačanja kvalitete upravljanja javnim financijama, kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna.

6.2. Mjere na prihodnoj strani proračuna

Sveobuhvatna analiza poreznog sustava

Porezni sustav RH bio je podložan čestim zakonskim promjenama, što je dovelo do nedovoljnog poznavanja poreznog sustava te nejasnih i nedosljednih zakonskih odredbi. To je ujedno predstavljalo i značajnu zapreku razvoju poduzetništva i intenziviranju domaćih i stranih investicija. Kako bi se ovakvo stanje promijenilo osnovana je radna skupina poreznih stručnjaka koja je tijekom drugog polugodišta 2016. godine izradila sveobuhvatnu analizu poreznog sustava RH. Provedena analiza je, između ostalog, ukazala na: visoko porezno opterećenje u odnosu na države u okruženju, upitan učinak pojedinih poreznih rashoda (veliki broj oslobođenja, olakšica i izuzeća), visoku administrativnu opterećenost Porezne uprave te na neujednačeno i nedorečeno postupanje u pojedinim poreznim pitanjima. U tom smislu definirani su i ciljevi porezne reforme uključujući: smanjenje ukupnog poreznog opterećenja, poticanje konkurentnosti gospodarstva, izgradnja socijalno pravednijeg poreznog sustava, stabilan, održiv i jednostavan porezni sustav (širenje porezne osnovice, suzbijanje sive ekonomije, ukidanje nekonkurentnih poreznih rashoda), pojednostavljenje i pojeftinjenje porezne administracije, smanjenje troškova vođenja evidencija uz ukidanje pojedinih obrazaca te pružanje veće pravne sigurnosti poreznim obveznicima.

Kako bi se ispunili prethodno spomenuti ciljevi, doneseno je 15 zakona, koji su u najvećem dijelu svojih odredbi stupili na snagu 1. siječnja 2017. godine, a uveli su brojne i značajne promjene u poreznom sustavu. Tako su izmijenjeni i dopunjeni sljedeći zakoni: Zakon o porezu na dobit²², Zakon o doprinosima²³, Zakon o porezu na dodanu vrijednost²⁴, Zakon o trošarinama²⁵, Zakon o posebnom porezu na cestovna motorna vozila²⁶, Zakon o fiskalizaciji u prometu gotovinom²⁷, Zakon o Carinskoj

²² Narodne novine, broj 177/2004, 90/2005, 57/2006, 146/2008, 80/2010, 22/2012, 148/2013, 143/2014, 50/2016 i 115/2016

²³ Narodne novine, broj 84/2008, 152/2008, 94/2009, 18/2011, 22/2012, 144/2012, 148/2013, 41/2014, 143/2014 i 115/2016

²⁴ Narodne novine, broj 73/2013, 99/2013, 148/2013, 153/2013, 143/2014 i 115/2016

²⁵ Narodne novine, broj 22/2013, 32/2013, 81/2013, 100/2015, 120/2015, 115/2016 i 118/2016

²⁶ Narodne novine, broj 15/2013, 108/2013 i 115/2016

²⁷ Narodne novine, broj 133/2012 i 115/2016



službi²⁸ te Zakon o poreznom savjetništvu²⁹. Također su usvojeni i neki u cijelosti novi zakonodavni tekstovi: Zakon o porezu na dohodak³⁰, Zakon o porezu na promet nekretnina³¹, Zakon o lokalnim porezima³², Opći porezni zakon³³, Zakon o administrativnoj suradnji u području poreza³⁴, Zakon o poreznoj upravi³⁵ i Zakon o upravnim pristojbama³⁶.

Promjene u oporezivanju porezom na dodanu vrijednost

Radi smanjenja regresivnog utjecaja PDV-a, odnosno kako bi se snizila cijena onih usluga i isporuka dobara koje predstavljaju najveći postotak potrošnje građana s najnižim dohocima, zadržala se stopa PDV-a od 5% te su donesene promjene unutar primjene stope PDV-a od 13%. S primjenom od 1. siječnja 2018. donesene su i mjere za povećanje likvidnosti poduzetnika: uvedena je mogućnost da se kod uvoza investicijske opreme (dakle iz trećih zemalja) primjeni obračunska kategorija (bez prethodne uplate poreza), propisuje se pravo na odbitak pretporeza za osobne automobile koji se koriste u djelatnosti te se podiže prag za ulazak u sustav PDV-a s 230.000 kuna na 300.000 kuna kako bi iz sustava PDV-a izašli mali porezni obveznici, a sve radi smanjenja troškova poslovanja i pojednostavljenja administracije za male porezne obveznike. Posljednje dvije novine uvjetovane su dobivanjem suglasnosti država članica EU.

Promjene u oporezivanju porezom na dobit

Za sve obveznike poreza na dobit provedeno je smanjenje poreznog tereta uz poseban poticaj razvoju malog poduzetništva i poduzetnika koji započinju poslovnu aktivnost na način da je smanjena porezna stopa s 20% na 18%, a za porezne obveznike koji ostvaruju godišnje prihode do 3 milijuna kuna na 12%. Uvedena je mogućnost paušalnog oporezivanja gospodarske djelatnosti neprofitnih organizacija ukoliko ne ostvaruju prihode u iznosu većem od propisanog za obvezni ulazak u sustav PDV-a. Ovo je značajno pojednostavljenje za udruge, vjerske zajednice i slične institucije koje povremeno pružaju usluge ugostiteljstva ili pružaju usluge zakupa te koje stječu prihode u iznosu manjem od propisanog za ulazak u sustav PDV-a i koje same procjene da im je mogućnost plaćanja poreza na dobit u paušalnom iznosu povoljnija opcija u odnosu na utvrđivanje porezne obveze za određenu gospodarsku djelatnost koristeći se računovodstvenim standardima.

Sukladno preporukama Vijeća EU iz 2016., u 2017. godini dana je jednokratna mogućnost kreditnim institucijama da kao porezno priznati rashod utvrde iznos otpisa teško naplativih i nenaplativih potraživanja (NPL – *non performing loans*), a čija je vrijednost usklađena na dan 31. prosinca 2015. godine. Pojednostavljen je postupak otpisa potraživanja ukoliko je riječ o dugovima male vrijednosti.

²⁸ Narodne novine, broj 68/2013, 30/2014 i 115/2016
²⁹ Narodne novine, broj 127/2000, 76/2013 i 115/2016
³⁰ Narodne novine, broj 115/2016
³¹ Narodne novine, broj 115/2016
³² Narodne novine, broj 115/2016
³³ Narodne novine, broj 115/2016
³⁴ Narodne novine, broj 115/2016
³⁵ Narodne novine, broj 115/2016
³⁶ Narodne novine, broj 115/2016



U smislu jačanja porezne sigurnosti i uklanjanja prepreka za razvoj stranih i domaćih investicija propisana je mogućnost sklapanja prethodnih sporazuma o transfernim cijenama.

Promjene u oporezivanju porezom na dohodak

Kako bi se smanjilo porezno opterećenje radnika te time utjecalo na tržište rada, poduzetničku klimu, konkurentnost hrvatskih radnika na međunarodnom tržištu rada, posebice u sektoru visokih tehnologija te kako bi se smanjila porezna evazija, izmijenjene su stope poreza na dohodak uvođenjem stopa od 24% i 36%. Nadalje, propisana je mogućnost da porezni obveznici koji obavljaju samostalnu djelatnost ugostiteljstva i/ili trgovine, porez na dohodak mogu plaćati u paušalnom iznosu.

Promjene u obračunu obveznih doprinosa

Kako bi se rasteretila isplata drugog dohotka (kojeg danas ostvaruju trgovački putnici, akviziteri, sudski vještaci i sl.) smanjene su stope obveznih doprinosa za 50% (za mirovinsko osiguranje s 20% na 10% i za zdravstveno osiguranje s 15% na 7,5%) te su ukinute iznimke od obveze plaćanja doprinosa (umirovljenici, autori i umjetnici).

Promjene u oporezivanju porezom na promet nekretnina

Od 1. siječnja 2017. godine smanjena je stopa poreza na promet nekretnina s 5% na 4% te je ukinuto pravo na oslobođenje pri kupnji prve (rabljene) nekretnine. Ovime je izjednačen porezni tretman građana koji kupuju rabljenu odnosno novu nekretninu. Također, pojednostavljena je i procedura utvrđivanja porezne obveze bez potrebe prijave od strane građana. Prihodi od ovog poreza u cijelosti se prepuštaju JLP(R)S.

Promjene u lokalnim porezima

Porez na nasljedstva i darove usklađen je u cijelosti s promjenama nastalim u porezu na promet nekretnina, što znači da se stopa smanjuje s 5% na 4% te više ne postoji potreba prijave od strane građana. Plaćanje poreza na cestovna motorna vozila se veže uz trenutak registracije vozila i ovjere produženja važenja prometne dozvole te se plaća u stanicama za tehnički pregled. Ukinuto je plaćanje poreza na tvrtku ili naziv radi daljnjeg rasterećenja poduzetnika.

Od 1. siječnja 2018. godine uvodi se i porez na nekretnine koji zamjenjuje komunalnu naknadu, pri čemu se dodatno ukida porez na kuće za odmor i direktna spomenička renta. Predmet oporezivanja (izgrađene nekretnine i građevinsko zemljište) i porezni obveznik (posjednik) ostaju gotovo isti kao i kod komunalne naknade. U spomenutom slučaju oslobođenja su samostalno određivale jedinice, dok se oslobođenje od poreza na nekretnine propisuje samo za JLP(R)S i za sakralne objekte u kojima se obavljaju vjerski obredi te se propisuje mogućnost da jedinica može sama platiti porez za socijalno



osjetljive skupine građana. Porezni obveznik je i država za svoje nekretnine. Porez se računa po istom principu kao komunalna naknada uz uvođenje dva nova koeficijenta (stanje i dob), čime će se visina poreza približiti vrijednosti nekretnine. Tijekom 2017. godine JLP(R)S već provode pripremne radnje za uvođenje ovog poreza stvaranjem i ažuriranjem evidencija i podataka bitnih za utvrđivanje poreza.

Promjene u oporezivanja trošarinama i posebnim porezima

Promjene u oporezivanju trošarina donose niz administrativnih pojednostavljenja: 1) ukida se obveza podnošenja godišnjeg obrasca za obračun trošarine za male proizvođače jakog alkoholnog pića (njih 41.000 obveznika); 2) olakšava se otprema vina u druge države članice EU; 3) trošarinski obveznik ne podnosi mjesečno izvješće za mjesec u kojem nije bilo promjena podataka o stanju zaliha, trošarinskim proizvodima te obračunatoj trošarini. Također, u skladu s dobrom praksom u EU uvodi se i mogućnost trošarinskog oporezivanja novih duhanskih proizvoda (grijani duhanski proizvodi, e-tekućina i novi duhanski proizvodi).

U sustavu oporezivanja posebnim porezom na motorna vozila uveden je institut registriranog trgovca rabljenim motornim vozilima, čime će se izjednačiti položaj trgovaca rabljenim i novim motornim vozilima tako da će i trgovci rabljenim vozilima imati mogućnost ulaska u sustav odgođenog plaćanja posebnog poreza poput trgovaca novim motornim vozilima. Također, uvedeno je i oporezivanje temeljem emisije CO₂ neovisno o vrijednosnoj komponenti vozila.

Ostale promjene

Izmjenama i dopunama Zakona o fiskalizaciji u prometu gotovinom³⁷ koje su stupile na snagu početkom 2017. godine, detaljnije je uređeno oslobođenje od obveze fiskalizacije kod prodaje karata ili žetona u putničkom prometu. Obveznikom fiskalizacije ne smatra se porezni obveznik za ostvarene promete u djelatnosti prodaje karata ili žetona za lokalni linijski prijevoz putnika u javnom prometu sukladno odlukama JLP(R)S. Prateći promjene u sustavu paušalnog oporezivanja porezom na dohodak, obveznici fiskalizacije koji porez na dohodak od samostalne djelatnosti plaćaju u paušalnom iznosu, obvezni su račune izdavati putem naplatnih uređaja.

Prateći dobru praksu europskih država te stvarajući veću pravnu sigurnost za porezne obveznike, umjesto relativne i apsolutne zastare propisan je jedinstveni rok zastare od šest godina. Porezna uprava će provoditi godišnji sistemski otpis duga za koji je s 1. siječnja tekuće godine nastupila zastara prava na naplatu. Postupci nadzora provodit će se unutar roka od tri godine.

Vezano uz plaćanje upravnih pristojbi, zakon je usklađen s Direktivom EU o uslugama na unutarnjem tržištu u dijelu plaćanja upravnih pristojbi elektroničkim putem.

Porezno savjetništvo je također usklađeno s Direktivom EU o uslugama na unutarnjem tržištu te je ukinuto ograničenje prema kojem državljani EU mogu osnivati samo podružnicu za porezno

³⁷ Narodne novine, broj 133/2012 i 115/2016



savjetništvo, a ne i neki drugi oblik sjedišta. Time se omogućava sloboda prekograničnog pružanja usluga.

Zbog brojnih promjena povezanih sa spomenutom sveobuhvatnom poreznom reformom potrebna je i funkcijsko-organizacijska prilagodba Porezne uprave. Tako će se tijekom 2017. godine provesti njena reorganizacija s ciljem unapređenja učinkovitosti poslovanja.

6.3. Mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna

U svrhu unapređenja učinkovitosti rashoda odnosno jačanja upravljanja javnim financijama planira se nastavak reformskih napora vezano uz analizu izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene te unapređenje kontrole rashoda ustanova u zdravstvu kao i poboljšanje raspolaganja i upravljanja državnom imovinom.

Analiza izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene

Sukladno članku 47. Zakona o proračunu³⁸ (u daljnjem tekstu: Zakon) proračunski korisnici su odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama.

Člankom 48. Zakona propisano je da namjenske prihode i primitke proračuna čine: pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu države, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela.

Člancima 49. i 50. Zakona propisano je da se namjenski prihodi i primici koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini prenose u proračun za tekuću proračunsku godinu. Ako su namjenski prihodi uplaćeni u nižem iznosu od plana, korisnik može preuzeti i plaćati obveze samo u visini stvarno uplaćenih, odnosno raspoloživih sredstava. Uplaćeni i preneseni a manje planirani namjenski prihodi, mogu se izvršavati iznad planiranih iznosa, a do visine uplaćenih odnosno prenesenih sredstava. Proračunski korisnici prihode iz ovih izvora financiranja koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini prenose u proračun za tekuću proračunsku godinu.

Nadalje, odredbom članka 18. točke 4. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama³⁹, propisano je da se u izvor financiranja Prihodi za posebne namjene uključuju prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada RH. Navedeni izvor razvrstan je u tri skupine - Prihodi od igara na sreću (skupina 41), Prihodi od spomeničke rente (skupina 42) i Ostali prihodi za posebne namjene (skupina 43).

³⁸ Narodne novine, broj 87/2008, 136/2012 i 15/2015

³⁹ Narodne novine, broj 26/2010 i 120/2013



Kod izvora financiranja Ostali prihodi za posebne namjene uočena je potreba za provedbom sveobuhvatne analize prihoda i primitaka svrstanih u ovaj izvor financiranja, posebice sredstava koja iz godine u godinu ostaju neutrošena i koja proračunski korisnici prenose za trošenje u sljedeću godinu. Istovremeno, s analizom prihoda i primitaka klasificiranih u izvor financiranja Ostali prihodi za posebne namjene, provest će se i analiza rashoda i izdataka koji se financiraju iz tog izvora financiranja kako bi se utvrdilo troše li se prihodi i primici u potpunosti za namjene utvrđene posebnim zakonima i propisima. Ove situacije ukazuju na potrebu preispitivanja dijela zakonskih odredbi koje propisuju prikupljanje i trošenje Ostalih prihoda za posebne namjene.

Unaprjeđenje kontrole rashoda ustanova u zdravstvu

Od 2015. godine Ministarstvo financija provodi proces obuhvaćanja novčanih tijekova proračunskih korisnika u sustavu zdravstva jedinstvenim računom državnog proračuna. Naime, temeljem odredbi Zakona o proračunu⁴⁰, vlastiti i namjenski prihodi i primici te rashodi i izdaci financirani vlastitim i namjenskim prihodima državnih ustanova u zdravstvu iskazani su u državnom proračunu.

Državni ured za reviziju u Izvješću o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna RH za 2015. izrazio je mišljenje da je uključivanjem u sustav državne riznice, namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda proračunskih korisnika izuzetih od obveze uplate u državni proračun, kao i rashoda koji su njima financirani, postignut pozitivan pomak ka cjelovitijem i potpunijem iskazivanju podataka. Međutim, ukazao je i na manjkavosti primjene procedure unosa te istaknuo kako se potpuni i pouzdani podaci mogu jedino osigurati obavljanjem platnog prometa proračunskih korisnika putem računa državnog proračuna.

Od siječnja 2016. godine dio proračunskih korisnika u nadležnosti Ministarstva zdravlja kao što su: Hrvatski zavod za hitnu medicinu, Hrvatski zavod za telemedicinu i Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi, a koji su tijekom 2015. prihode i rashode iskazivali mjesečnim evidentiranjem, uključeni su, kao područne riznice, u sustav državne riznice. Od tada su ti prihodi dio novčanog tijeka jedinstvenog računa državnog proračuna. Istovremeno, Ministarstvo zdravstva oslobođeno je mjesečnog evidentiranja njihovih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u sustavu državne riznice.

Budući da je evidencijski model praćenja i izvještavanja uveden isključivo kao prijelazno rješenje, a uvažavajući i mišljenje Državnog ureda za reviziju, jedinstvenim računom državnog proračuna obuhvatit će se i novčani tijekovi ostalih proračunskih korisnika u sustavu zdravstva.

Poboljšanje raspolaganja i upravljanja državnom imovinom

Radi poboljšanja raspolaganja i upravljanja državnom imovinom, politika Vlade RH će biti usmjerena na kvalitetno upravljanje nekretninama u vlasništvu RU te na dovršetak privatizacije i unapređenje upravljanja trgovačkim društvima.

⁴⁰ Narodne novine, broj 87/2008, 136/2012 i 15/2015



U svrhu kvalitetnijeg upravljanja nekretninama u vlasništvu RH, koje podrazumijeva učinkovitije upravljanje stanovima, poslovnim prostorima i zemljištima te aktivacija neiskorištene državne imovine, potrebno je provesti određene zakonodavne izmjene. Tako se tijekom 2017. godine planira donošenje nove Odluke o prodaji stanova u vlasništvu RH kao i novog Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu RH. Isti će biti sveobuhvatniji odnosno donijet će unaprijeđeni koncept upravljanja državnom imovinom. Potom će se pristupiti i izmjenama Uredbe o načinima raspolaganja nekretninama u vlasništvu RH te će se natječaji za prodaju nekretnina provoditi po jednostavnijoj proceduri. Također, i dalje će se provoditi aktivnosti vezano uz rješavanje imovinsko-pravnih pitanja bivših vojnih nekretnina.

Dovršetak privatizacije i unapređenje upravljanja trgovačkim društvima također je povezano s donošenjem prethodno spomenutog Zakona, kojim će se omogućiti učinkovito smanjenje državnog portfelja prodajom dionica i poslovnih udjela ne-strateških trgovačkih društava. Provest će se i definiranje metodologije za utvrđivanje i praćenje srednjoročnih ciljeva trgovačkih društava u državnom portfelju te pilot projekt izrade srednjoročnih planova. Radi mogućeg negativnog utjecaja na proračun nužno je i restrukturiranje strateških trgovačkih društava u financijskim poteškoćama, kao i nadzor provedbe tog procesa, ali i priprema metodološki standardiziranih planova restrukturiranja. Obvezu izrade planova restrukturiranja imat će sva trgovačka društva koje Vlada RH, na prijedlog nadležnih ministarstava, uvrsti na Popis društava u poteškoćama.

U tijeku je i srednjoročno unapređenje postojećeg Registra državne imovine uz podršku projekta izgradnje informacijskog sustava za upravljanje državnom imovinom.

7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA

7.1. Unapređenje fiskalnog okvira

U cilju ispunjavanja Preporuka Vijeća EU u okviru Europskog semestra, pristupilo se izradi novog Zakona o fiskalnoj odgovornosti⁴¹, kojim se fiskalna pravila u potpunosti usklađuju s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu te jača neovisnost i proširuje nadležnost Povjerenstva za fiskalnu politiku (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo).

Ovim Zakonom propisuju se numerička fiskalna pravila, tj. pravilo strukturnog salda, pravilo rashoda te pravilo javnog duga. Zakon također propisuje i pravilo visine manjka za projekcije državnog proračuna. Novim Zakonom je definirana i obveza pridržavanja Preporuka Vijeća EU za vrijeme trajanja procedure prekomjernog proračunskog manjka, a u svrhu rješavanja stanja prekomjernog proračunskog manjka i javnog duga. Također, propisane su i procedure u slučaju da Vlada ili Povjerenstvo utvrde rizik značajnih odstupanja od fiskalnih pravila definiranih Zakonom.

Nadalje, ovim Zakonom nastavlja se s jačanjem neovisnosti Povjerenstva koje je definirano kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo. Kako bi se naglasila neovisnost Povjerenstva, Zakonom je propisano kako je predsjednik Povjerenstva profesionalac te se na njega na odgovarajući način primjenjuju opći propisi o radu. Povjerenstvo se sastoji od sedam članova iz redova znanstvenika i stručnih djelatnika iz područja javnih financija, makroekonomije, ekonomske politike i računovodstva. Također, predviđeno je da ima zaposlene državne službenike koji obavljaju stručne, administrativne i tehničke poslove. Na ovaj način Povjerenstvu se daje jača uloga supervizora nad primjenom Zakona o fiskalnoj odgovornosti, ali i nad provođenjem fiskalne politike države u cijelosti, sve s ciljem unapređenja sustava javnih financija.

7.2. Poboljšanje proračunskog planiranja

Tijekom 2017. godine provest će se Izmjene i dopune Zakona o proračunu⁴² u svrhu unapređivanja srednjoročnog proračunskog okvira (kao i usklađivanja s odredbama Direktive Vijeća 2011/85), što je ujedno jedna od preporuka u najnovijem Izvješću o makroekonomskim neravnotežama u RH.

Zakonom o proračunu definirani su ključni dokumenti ciklusa proračunskog planiranja, a koji uključuju i Smjernice ekonomske i fiskalne politike (u daljnjem tekstu: Smjernice). Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu proširit će se sadržaj spomenutih Smjernica koje će obuhvaćati i višegodišnje proračunske ciljeve iskazane pokazateljima manjka/viška općeg proračuna, javnog duga i visine prihoda i rashoda općeg proračuna; projekcije po vrstama prihoda i rashoda općeg proračuna na temelju fiskalnih učinaka nepromijenjenih zakona, drugih propisa i akata planiranja te opis

⁴¹ Narodne novine, broj 139/2010 i 19/2014

⁴² Narodne novine, broj 87/2008, 136/2012 i 15/2015



predviđenih promjena u zakonskim i drugim propisima s fiskalnim učinkom u srednjoročnom proračunskom razdoblju. Također će se istaknuti i važnost realističnosti makroekonomskih i fiskalnih projekcija kao i nužnost obrazlaganja njihovog značajnog odstupanja od projekcija EK.

Zakonom će se propisati i obveza objave informacija o potencijalnim obvezama sa značajnim učinkom na proračun, kao i obveza definiranja sadržaja, vremenskog razdoblja te obuhvata i načina objave informacija o učincima poreznih rashoda na prihode. Isto tako, predviđeno je da će Vlada RH propisati način praćenja i objave fiskalnih podataka za opći proračun prema metodologiji ESA 2010. U tom kontekstu provest će se i priprema te izrada vezanih tablica za konverziju evidencije poslovnih događaja prema pravilima poduzetničkog računovodstva u proračunsko računovodstvo za pojedine izvanproračunske korisnike. Izmjene i dopune ovog Zakona predviđaju također i daljnje unapređivanje procesa strateškog planiranja.

7.3. Unaprjeđenje sustava financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Sustav financiranja JLP(R)S u najvećoj je mjeri određen Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave⁴³, Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske⁴⁴ te zakonima o izvršavanju državnog proračuna koji se, na temelju Zakona o proračunu⁴⁵, donose za svaku pojedinu godinu.

Kako se cjelovita i sveobuhvatna porezna reforma, provedena prošle godine, uvelike temeljila na smanjenju poreznog opterećenja uključujući i izmjene u sustavu poreza na dohodak, bilo je potrebno i temeljito analizirati sustav financiranja JLP(R)S. Spomenutom analizom, utvrđena je potreba unapređenja odnosno izmjene s ciljem njegovog pojednostavljenja, ali i postizanja veće pravednosti te osiguranja minimalnog financijskog standarda u svim JLP(R)S.

S obzirom na navedeno, u Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu⁴⁶ člankom 52. stavkom 4. propisano je da će Ministarstvo financija tijekom 2017. godine, a najkasnije do 31. svibnja 2017. predložiti novi model financiranja JLP(R)S. U tu svrhu, ministar financija je 28. veljače 2017. donio Odluku o osnivanju povjerenstva za izradu novog modela sustava financiranja JLP(R)S kojom su utvrđene njegove zadaće i rokovi izvršenja.

Glavni ciljevi i svrha izrade novog modela sustava financiranja JLP(R)S su:

- uspostava jednostavnijeg i transparentnijeg sustava raspodjele prihoda od poreza na dohodak i sustava financiranja decentraliziranih funkcija te

⁴³ Narodne novine, broj 117/1993, 69/1997, 33/2000, 73/2000, 127/2000, 59/2001, 107/2001, 117/2001, 150/2002, 147/2003, 132/2006, 26/2007, 73/2008, 25/2012, 147/2014 i 100/2015

⁴⁴ Narodne novine, broj 147/2014

⁴⁵ Narodne novine, broj 87/2008, 136/2012 i 15/2015

⁴⁶ Narodne novine, broj 119/2016



- izrada novog sustava dodjele pomoći JLP(R)S iz državnog proračuna s ciljem fiskalnog izravnanja, odnosno ublažavanja nejednakosti između fiskalnih kapaciteta JLP(R)S.

Za potrebe izrade novoga modela sustava financiranja JLP(R)S, Povjerenstvo će:

- analizirati postojeći sustav raspodjele prihoda od poreza na dohodak i sustav financiranja decentraliziranih funkcija te zakonski okvir koji ih uređuje,
- analizirati postojeći sustav dodjele pomoći JLP(R)S iz državnog proračuna, razdjela Ministarstva financija i zakonski okvir koji ga uređuje,
- izraditi simulacije prijedloga raspodjele prihoda od poreza na dohodak uključujući i namjenske prihode za financiranje decentraliziranih funkcija,
- izraditi simulacije prijedloga sustava dodjele pomoći fiskalnog izravnanja,
- oblikovati prijedlog novog modela financiranja JLP(R)S te
- pripremiti prijedlog novoga Zakona o financiranju JLP(R)S.

7.4. Poboljšanje upravljanja javnim dugom

Prema trenutno važećoj Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija⁴⁷ poslovi vezani za upravljanje javnim dugom su u djelokrugu Sektora za upravljanje javnim dugom kao ustrojstvene jedinice unutar Državne riznice. Institucionalni i administrativni kapaciteti na odgovarajući način trebaju pratiti ciljeve upravljanja javnim dugom utvrđene Strategijom za upravljanje javnim dugom za razdoblje 2017. - 2019., te je stoga nužno kroz izmjene unutarnjeg ustrojstva Ministarstva financija organizirati rad ovog sektora na razini uprave. U tom smislu Uprava za javni dug uključivat će tri organizacijske jedinice od kojih će se jedna baviti zaduživanjem i upravljanjem rizicima, druga će biti zadužena za državna jamstva, obveze i potraživanja po javnom dugu dok će treća osiguravati pravnu i informatičku podršku.

Nadalje, institucionalni kapaciteti novoustrojene Uprave za javni dug ojačat će se daljnjim zapošljavanjem kao i učinkovitom realokacijom postojećih ljudskih potencijala u sustavu državne administracije. Naime, u okviru racionalizacije sustava javne uprave, provode se pripajanja/spajanja ili ukidanja pravnih osoba odnosno prijenos ovlasti na mjerodavna ministarstva, težeći jačanju učinkovitosti te očuvanju kvalitete pružene usluge. U tom smislu, Vlada RH je usvojila Prijedlog Zakona o prestanku važenja Zakona o Fondu za naknadu oduzete imovine. Njime se temeljem provedene analize Fond za naknadu oduzete imovine pripaja Ministarstvu financija. Sukladno odgovarajućoj zakonskoj i upravnoj proceduri koju je potrebno provesti, djelatnici Fonda zatečeni na preuzetim poslovima Fonda rasporedit će se na nova radna mjesta za koje ispunjavaju uvjete prema Pravilniku o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija. Pritom će dio djelatnika spomenutog Fonda biti raspoređen na poslove upravljanja javnim dugom, uzevši u obzir njihova dosadašnja iskustva i vještine kao i afinitete, a bit će u mogućnosti i pohađati odgovarajuću edukaciju.

⁴⁷ Narodne novine, broj 32/2012, 67/2012, 124/2012, 78/2013, 102/2013, 24/2014, 134/2014 i 154/2014



Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje 2017. - 2019.

U veljači 2017. godine Vlada RH usvojila je Strategiju upravljanja javnim dugom za razdoblje 2017. - 2019. (dalje u tekstu: Strategija) kojom se definira način zadovoljenja potreba državnog proračuna za financiranjem te osmišljava struktura duga putem odabira tržišta, instrumenata i datuma izdavanja duga. U tom kontekstu, Strategija sadrži: pravni i institucionalni okvir upravljanja javnim dugom, stanje javnog duga i jamstava, pregled financijskog zaduživanja u 2015. i 2016., povijesno kretanje i strukturu javnog duga, makroekonomski okvir, osvrt na kreditni rejting RH, projekcije kretanja javnog duga, smjernice upravljanja javnim dugom u razdoblju 2017. - 2019., testove osjetljivosti kretanja javnog duga te rizike ostvarenja ciljeva strategije.

Osnovni cilj zaduživanja i upravljanja dugom jest osiguranje financijskih potreba državnog proračuna postizanjem najnižeg srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja uz preuzimanje razboritog stupnja rizika. Radi ispunjavanja ovog cilja Strategija definira: provedbene metode unapređenja održivosti ukupnog javnog duga, načine jačanja pravnog i institucionalnog okvira, načine ublažavanja rizika refinanciranja i smanjenja udjela kratkoročnog duga u ukupnom javnom dugu, valutnog i kamatnog rizika javnog duga te mjere povećanja transparentnosti javnog duga i zaduživanja. Napori u svrhu povećanja transparentnosti očitovat će se u redovitom godišnjem usvajanju i objavljivanju Strategije gdje će se, s ciljem što jasnijeg informiranja potencijalnih investitora i osiguranja bolje predvidljivosti zaduživanja, prikazivati i godišnje projekcije plana zaduživanja državnog proračuna, kalendar izdavanja trezorskih zapisa, plan izdavanja obveznica po tromjesečjima, projekcija otplata glavnice duga državnog proračuna, projekcija otplata unutarnjeg duga i međunarodnih obveznica RH, kao i prikaz aktivnih obveznica RH te kretanja premije rizika za RH usporedno s odabranim državama EU.

U ovom kontekstu, osnovni strateški cilj Vlade RH i nacionalni prioritet jest smanjivanje udjela javnog duga u BDP-u za više od 10 postotnih bodova do kraja 2020. godine. To iziskuje koordinirano i konzistentno djelovanje mjera ekonomske politike temeljenih na tri ključna stupa: poticanje gospodarskog rasta, daljnja fiskalna konsolidacija te aktivacija državne imovine.

Vezano uz dug državnog proračuna, njegova kratkoročna komponenta u srednjem roku trebala bi se smanjivati s trenutnih 13,2% na 11,9% u 2019. godini. Istovremeno, trebalo bi doći i do blagog produženja prosječne ročnosti duga. Iako je oko tri četvrtine duga izravno ili valutnim klauzulama izraženo u stranoj valuti i to ponajviše u euru, povoljni uvjeti na domaćem tržištu kapitala omogućuju djelomično ublažavanje s tim povezanog valutnog rizika. Također, predviđa se i daljnji blagi rast udjela kunske komponente u ukupnom dugu. Vezano uz kamatni rizik, vidljivo je da je oko 87% duga s fiksnom kamatnom stopom, a preostalih 13% uz promjenjivu pri čemu će se kod refinanciranja duga u kratkom roku prvenstveno voditi računa o cijeni novog zaduživanja odnosno o refinanciranju dospjeća postojećih obveza uz nižu nominalnu kamatnu stopu. U srednjem roku ovaj će se rizik ublažavati dosljednom provedbom održive fiskalne politike te posljedičnim unapređenjem kreditnog rejtinga pa time i smanjenjem postojeće visoke premije rizika.

Vlada RH je u ožujku 2017. godine donijela Odluku o prihvaćanju poslovnog i financijskog restrukturiranja cestovnog sektora koji uključuje sljedeća trgovačka društva: HC, HAC i ARZ. U tom smislu, namjera Vlade RH je 1) poboljšati strukturu financiranja dugova HC-a, HAC-a i ARZ-a i optimizirati udio duga koji sektor može otplaćivati iz vlastitih izvora; 2) progresivno smanjiti razinu

godišnje otplate duga i time smanjiti utjecaj ovoga sektora na javne financije i 3) ograničiti razinu do koje država jamči za budući ili postojeći dug trgovačkih društava u cestovnom sektoru. Restrukturiranje će se napraviti u suradnji sa Svjetskom bankom koja bi trebala dati podršku restrukturiranju izdavanjem jamstva koje će RH koristiti prilikom refinanciranja ili reprogramiranja duga cestovnog sektora. Prvo prikupljanje kapitala se očekuje u drugom polugodištu 2017. godine.

7.5. Osiguranje strože provedbe preporuka državne revizije

Ova mjera uključuje prilagodbu zakonodavnog okvira vezano uz sankcioniranje nepostupanja po preporukama Državnog ureda za reviziju, a provodi se s ciljem povećanja održivosti javnog duga i jačanja upravljanja javnim financijama. Naime, prema Izvješću o radu Državnog ureda za reviziju za 2016. godinu, čak 27,9% naloga i preporuka koje je Državni ured za reviziju dao nije izvršeno (u 2015. 29,2%). Tijekom 2015. i 2016. godine, Ministarstvo financija stoga je zajedno s Državnim uredom za reviziju razmatralo modele sankcioniranja za nepostupanje po nalogima i preporukama ovog Ureda. Kako su se uslijed višegodišnje primjene Zakona o Državnom uredu za reviziju⁴⁸ uočili i određeni nedostaci odnosno prepoznata su moguća unapređenja, pristupilo se pripremi odgovarajućeg zakonodavnog rješenja. Njime će se uvesti sankcioniranje subjekata revizije i odgovornih osoba za neizvršavanje danih naloga i preporuka i nedostavljanje izvješća u propisanom roku; jasnije odrediti tko su subjekti revizije i što obuhvaća postupak revizije; produžiti rok za dostavu izvješća o obavljenoj reviziji godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna; uvesti mogućnost angažiranja posebnih stručnjaka kao vanjskih suradnika radi rješavanja specifičnih pitanja te detaljnije pojasniti obveze zaposlenika u Državnom uredu za reviziju.

⁴⁸ Narodne novine, broj 80/2011



PRILOZI

Prilog 1a. Makroekonomski izgledi

	ESA kod	2016. (razina)	2016. (stopa promjene)	2017. (stopa promjene)	2018. (stopa promjene)	2019. (stopa promjene)	2020. (stopa promjene)
1. Realni BDP	B1*g	343.616	2,9	3,2	2,8	2,6	2,5
2. Nominalni BDP	B1*g	343.195	2,8	4,6	4,2	3,9	3,8
Komponente realnog BDP-a							
3. Izdaci za potrošnju kućanstava¹	P.3	202.578	3,3	3,5	2,8	2,5	2,4
4. Izdaci za potrošnju države	P.3	66.899	1,7	1,3	0,8	0,8	0,8
5. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	68.030	4,6	6,3	6,9	5,8	5,1
6. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti (% BDP-a)	P.52 + P.53	-2.725	-0,8	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
7. Izvoz dobara i usluga	P.6	177.989	6,7	5,7	5,0	4,8	4,8
- od čega: dobra	P.61	87.729	7,7	7,7	6,9	6,9	6,8
- od čega: usluge	P.62	90.259	5,7	3,9	3,2	2,8	2,7
8. Uvoz dobara i usluga	P.7	169.154	7,3	7,3	6,0	5,5	5,4
- od čega: dobra	P.71	141.804	7,3	7,6	6,1	5,5	5,3
- od čega: usluge	P.72	27.350	7,4	5,3	5,4	5,7	5,7
Doprinos realnom rastu BDP-a							
9. Finalna domaća potražnja		337.507	3,2	3,5	3,2	2,8	2,7
10. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti	P.52 + P.53	-2.725	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
11. Vanjski saldo dobara i usluga	B.11	8.834	-0,1	-0,5	-0,3	-0,2	-0,2

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

¹ Uključujući potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 1b. Kretanje cijena

	2016. (stopa promjene)	2017. (stopa promjene)	2018. (stopa promjene)	2019. (stopa promjene)	2020. (stopa promjene)
1. Deflator BDP-a	-0,1	1,4	1,4	1,3	1,3
2. Deflator potrošnje kućanstava¹	-1,2	1,4	1,3	1,4	1,5
3. Indeks potrošačkih cijena²	-1,1	1,5	1,4	1,4	1,5
4. Deflator državne potrošnje	0,7	2,4	2,5	1,3	1,4
5. Deflator investicija	-0,7	1,1	1,3	1,6	1,5
6. Deflator izvoznih cijena (dobra i usluge)	-0,9	2,1	1,2	1,2	1,3
- od čega: dobra	-3,1	1,9	1,0	1,1	1,2
- od čega: usluge	1,2	2,2	1,3	1,4	1,4
7. Deflator uvoznih cijena (dobra i usluge)	-2,2	2,4	1,4	1,5	1,5
- od čega: dobra	-2,4	2,5	1,4	1,5	1,5
- od čega: usluge	-0,9	1,8	1,5	1,6	1,7

¹ Uključujući potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

² Inflacija je mjerena indeksom potrošačkih cijena.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 1c. Kretanja na tržištu rada

	ESA kod	2016. (razina)	2016. (stopa promjene)	2017. (stopa promjene)	2018. (stopa promjene)	2019. (stopa promjene)	2020. (stopa promjene)
1. Zaposlenost, broj zaposlenih¹		1.608	0,6	1,3	1,5	1,5	1,3
- od čega: zaposlenici		1.377	2,6	1,9	1,6	1,4	1,1
- od čega: samozaposleni		231	-9,8	-2,2	1,3	2,1	2,2
2. Zaposlenost, radni sati		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
3. Stopa nezaposlenosti (%)²			13,1	11,5	10,0	9,1	8,8
4. Produktivnost rada, broj zaposlenih³			2,3	1,8	1,2	1,1	1,2
5. Produktivnost rada, radni sati		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
6. Jedinični trošak rada			-2,7	1,2	1,6	1,3	1,1
7. Naknade zaposlenicima⁴	D.1	161.654	2,1	5,0	4,4	3,8	3,5
8. Naknada po zaposleniku		9.783	-0,5	2,9	2,9	2,4	2,3

¹ Domaći koncept definicije nacionalnih računa.

² Prema metodologiji Međunarodne organizacije rada.

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

⁴ Podatak za razinu 2016. godine je u milijunima HRK.

⁵ Podatak za razinu 2016. godine je prosječna mjesečna naknada po zaposleniku u HRK.

Izvor: DZS, Eurostat, MFIN

Prilog 1d. Saldo pojedinih sektora

	ESA kod	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)
1. Neto pozajmljivanje/zaduživanje prema ostatku svijeta	B.9	3,6	3,5	3,4	3,1	2,8
<i>od čega:</i>						
- Saldo dobara i usluga		3,1	2,3	1,8	1,4	1,0
- Saldo primarnih dohodaka i tekućih transfera		-0,6	0,0	0,3	0,5	0,5
- Kapitalni račun		1,1	1,2	1,3	1,3	1,3
2. Neto pozajmljivanje/zaduživanje privatnog sektora	B.9	3,3	3,6	2,9	2,1	1,0
3. Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države	EDP B.9	-0,8	-1,3	-0,8	-0,3	0,5
4. Statistička diskrepancija		1,1	1,3	1,3	1,3	1,3

Izvor: HNB, MFIN



Prilog 2a. Proračun opće države

	ESA kod	2016. (razina, mlrd HRK)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)
Neto pozajmljivanje/zaduživanje(EDP B.9) po sektorima							
1. Opća država	S.13	-2,8	-0,8	-1,3	-0,8	-0,3	0,5
2. Središnja država	S.1311	-3,5	-1,0	-1,5	-1,0	-0,4	0,4
3. Vlasti država	S.1312	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. Lokalna država	S.1313	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
5. Fondovi soc. osiguranja	S.1314	0,9	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Opća država (S13)							
6. Ukupni prihodi	TR	163,3	47,6	47,3	47,6	47,5	47,2
7. Ukupni rashodi	TE ¹	166,0	48,4	48,6	48,4	47,8	46,8
8. Neto pozajmljivanje/zaduživanje	EDP B.9	-2,8	-0,8	-1,3	-0,8	-0,3	0,5
9. Rashodi za kamate	EDP D.41	11,2	3,3	3,2	3,2	3,1	3,0
10. Primarni saldo ²		8,4	2,4	1,9	2,3	2,9	3,5
11. Jednokratne i ostale privremene mjere ³		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Odabrane stavke prihoda							
12. Ukupni porezi (12=12a+12b+12c)		91,3	26,6	25,8	25,7	25,5	25,4
12a. Porezi na proizvodnju i uvoz	D.2	69,6	20,3	19,9	19,6	19,5	19,4
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D.5	21,7	6,3	5,9	6,0	6,0	6,0
12c. Porezi na kapital	D.91	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Socijalni doprinosi	D.61	40,8	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9
14. Prihodi od imovine	D.4	3,3	1,0	0,7	0,8	0,7	0,7
15. Ostalo ⁴		27,8	8,1	8,9	9,3	9,4	9,3
16=6. Ukupni prihodi	TR	163,3	47,6	47,3	47,6	47,5	47,2
p.m.: Porezno opterećenje (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) ⁵		132,1	38,5	37,7	37,6	37,4	37,2
Odabrane stavke rashoda							
17. Naknade zaposlenima + intermedijarna potrošnja	D.1+P.2	68,6	20,0	19,7	19,6	19,3	19,0
17a. Naknade zaposlenima	D.1	41,1	12,0	11,8	11,7	11,5	11,4
17b. Intermedijarna potrošnja	P.2	27,5	8,0	7,9	7,9	7,7	7,6
18. Socijalna plaćanja (18=18a+18b) od čega Naknade nezaposlenima ⁶		55,9	16,3	15,9	15,7	15,4	15,1
18a. Socijalne naknade u naravi	D632	8,2	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2
18b. Socijalne naknade osim u naravi	D.62	47,7	13,9	13,6	13,4	13,2	12,9
19=9. Kamate	EDP D.41	11,2	3,3	3,2	3,2	3,1	3,0
20. Subvencije	D.3	5,4	1,6	1,5	1,4	1,2	1,1
21. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	10,9	3,2	3,6	3,9	4,2	4,2
22. Kapitalni transferi	D.9	5,3	1,5	1,8	1,8	2,1	2,1
23. Ostalo ⁷		8,7	2,5	2,8	2,8	2,4	2,3
24=7. Ukupni rashodi	TE ¹	166,0	48,4	48,6	48,4	47,8	46,8
p.m.: Državna potrošnja (nominalno)	P.3	67,7	19,7	19,6	19,4	19,1	18,8

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 2b. Projekcije bez promjena politike

	2016. (razina, mlrd HRK)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)
1. Ukupni prihodi uz nepromjenjenu politiku	163,3	47,1	47,8	47,8	47,7	47,4
2. Ukupni rashodi uz nepromjenjenu politiku	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN



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

	2016. (razina, mlrd HRK)	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)
1. Rashodi za programe EU koji su u potpunosti pokriveni s prihodima iz fondova EU-a	5,6	1,6	2,4	2,8	3,1	2,9
2. Ciklički rashodi za naknade nezaposlenima	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
3. Učinkak diskrecijskih mjera na strani prihoda	1,8	0,5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. Povećanje prihoda regulirano zakonima	n.a.	n.a.	0,1	n.a.	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 4. Dug opće države

	ESA kod	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)
1. Razina ukupnog duga ¹		84,2	81,2	78,4	75,4	72,1
2. Promjena ukupnog duga		-2,5	-3,0	-2,8	-3,0	-3,3
Doprinosi promjeni ukupnog duga						
3. Primarna bilanca ²		2,4	1,9	2,3	2,9	3,5
4. Rashodi za kamate ³	EDP D.41	3,3	3,2	3,2	3,1	3,0
5. Usklađivanje stanja i tijeka		-3,3	-4,4	-3,7	-3,3	-2,8
<i>od čega:</i>						
- Razlike obračunskog i novčanog principa ⁴						
- Neto akumulacija financijske imovine ⁵		1,6	0,6	0,4	0,4	0,0
<i>od čega:</i>						
- Privatizacijski prihodi		0,2	0,4	0,4	0,4	0,0
- Efekti promjene vrijednosti i ostali ⁶ *		1,4	0,2	0,0	0,0	0,0
p.m.: Implicitna kamatna stopa na dug⁷		3,9	4,0	4,1	4,2	4,2
Ostale relevantne varijable						
6. Likvidna financijska imovina ⁸						
7. Neto financijski dug (7=1-6)		84,2	81,2	78,4	75,4	72,1
8. Amortizacija duga (postojeće obveznice) od kraja prethodne godine		0,0	5,1	3,1	4,7	4,8
9. Postotak duga denominiran u stranoj valuti		76,5				
10. Prosječno dospijeće		-	-	-	-	-

*Promjena u stanju depozita

Izvor: HNB, DZS, MFIN



Prilog 5. Ciklička kretanja

	ESA kod	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)
1. Realni rast BDP-a (%)		2,9	3,2	2,8	2,6	2,5
2. Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države	EDP B.9	-0,8	-1,3	-0,8	-0,3	0,5
3. Rashodi za kamate	EDP D.41	3,3	3,2	3,2	3,1	3,0
4. Jednokratne i druge privremene mjere¹		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Potencijalni rast BDP-a (%)		0,9	0,9	1,4	1,6	1,7
doprinosi:						
- rad		-0,1	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1
- kapital		0,7	0,8	0,9	1,0	1,1
- ukupna proizvodnost faktora		0,3	0,5	0,6	0,7	0,7
6. Jaz domaćeg proizvoda		-1,8	0,4	1,8	2,8	3,5
7. Ciklička komponenta proračuna		-0,8	0,2	0,8	1,3	1,6
8. Ciklički prilagođen saldo (2 - 7)		0,0	-1,6	-1,7	-1,5	-1,2
9. Ciklički prilagođen primarni saldo (8 + 3)		3,3	1,7	1,5	1,6	1,9
10. Strukturni saldo (8 - 4)		0,0	-1,6	-1,7	-1,5	-1,2

¹ Pozitivan predznak označava jednokratnu mjeru koja smanjuje manjak.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 6. Odstupanje od prethodnog programa

	ESA kod	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Realni rast BDP-a (%)						
Prethodni program		2,0	2,1	2,3	2,5	n.a.
Tekući program		2,9	3,2	2,8	2,6	2,5
Razlika		1,0	1,0	0,5	0,1	n.a.
Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države (% BDP-a)						
Prethodni program	EDP B.9	-2,6	-2,0	-1,6	-1,0	n.a.
Tekući program		-0,8	-1,3	-0,8	-0,3	0,5
Razlika		1,8	0,7	0,8	0,8	n.a.
Bruto javni dug (% BDP-a)						
Prethodni program		85,9	84,7	82,8	80,0	n.a.
Tekući program		84,2	81,2	78,4	75,4	72,1
Razlika		-1,7	-3,5	-4,4	-4,7	n.a.

Izvor: DZS, MFIN



Prilog 7. Dugoročna održivost javnih financija

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

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, HZZO, AWG

Prilog 7a. Potencijalne obveze

	2016. (% BDP-a)	2017. (% BDP-a)
Državna jamstva	2,6	n.a.
<i>Od čega: povezano s financijskim sektorom</i>	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 8. Osnovne pretpostavke

	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Kratkoročne kamatne stope (godišnji prosjek)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Dugoročne kamatne stope (godišnji prosjek)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Devizni tečaj USD/EUR (godišnji prosjek) (zemlje eurozone i ERM II)	1,11	1,05	1,06	1,08	1,08
Nominalni efektivni devizni tečaj, % promjena (za zemlje izvan eurozone ili ERM II)	-2,1	-0,2	-0,1	-0,2	0,0
Devizni tečaj prema EUR (godišnji prosjek)	7,53	7,48	7,48	7,48	7,48
Rast svjetskog BDP-a, isključujući EU	3,2	3,7	3,9	n.a.	n.a.
Rast BDP-a EU	1,9	1,8	1,8	n.a.	n.a.
Rast relevantnih inozemnih tržišta	3,2	4,0	4,3	4,4	4,3
Obujam svjetskog uvoza	2,2	4,1	4,1	4,2	4,1
Cijene nafte (USD po barelu)¹	42,8	55,2	55,1	54,1	54,0

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

Izvor: EK, MMF, MFIN

