



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 12 May 2014
(OR. hr, en)**

**9365/14
ADD 2**

**ECOFIN 442
UEM 126**

COVER NOTE

From: Mato Škrabalo, Permanent Representation of Croatia to the European Union
date of receipt: 6 May 2014
To: Carsten Pillath, Director-General, DGG-Economic Affairs and
Competitiveness General Secretariat of the Council of the European Union

Subject: Croatia's Convergence Programme 2014-2017

Delegations will find attached the third part of Croatia's Convergence Programme for 2014-2017.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

Planirana fiskalna konsolidacija rezultirat će smanjenjem manjka proračuna konsolidirane opće države s 5,4% BDP-a u 2013. na 4,2% BDP-a u 2014. godini, promatrano prema metodologiji ESA 95 i to po proračunskom obuhvatu. Ovakav proračunski manjak, kao i javni dug, razlikuju se od iznosa uključenih u Fiskalno izvješće koje je objavio Eurostat u travnju 2014. godine, jer uključuju dodatne mjere fiskalne konsolidacije usvojene nakon dovršetka Fiskalnog izvješća. Pritom će manjak državnog proračuna iznositi 3,8% BDP-a, izvanproračunskih korisnika 0,4% BDP-a, a proračun 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave bit će uravnotežen. Ukoliko promatramo proračun opće države prema statističkom obuhvatu¹⁶, manjak u 2014. godini iznosi 4,4% BDP-a.

3.5. Srednjoročni proračunski okvir (2015. – 2017.)

Prihodi konsolidirane opće države

U razdoblju 2015. - 2017. prihodi proračuna opće države bit će određeni postupnim oporavkom gospodarske aktivnosti i fiskalnim učincima prethodno opisanih strukturnih mjera. Tako će u 2015. zabilježiti razinu od 42,5% BDP-a, u 2016. od 42,6% BDP-a, a u 2017. godini od 43,1% BDP-a.

Prihodi od poreza na dodanu vrijednost, koji prate očekivani oporavak osobne potrošnje u narednim godinama, kretat će se na prosječnoj razini od 12,4% BDP-a. Carine i carinske pristojbe zadržat će isti udio od 0,1% BDP-a u promatranom razdoblju. Porezi na proizvode, osim PDV-a i carina, najvećim dijelom uključuju posebne poreze i trošarine te prihode od poreza na dobitke od igara na sreću, koji će ostvarivati prosječni udio od 3,5% BDP-a odnosno 0,1% BDP-a. Prihodi od imovine postupno će smanjivati svoj udio u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda od 0,4% u 2015. do 0,2% u 2017. godini. Nadalje, prihodi od poreza na dohodak će u srednjoročnom razdoblju bilježiti prosječnu razinu od 3,8% BDP-a, a prihodi od poreza na dobit, s uključenim izmjenama u sustavu neoporezivanja reinvestirane dobiti, će imati razinu od 1,8% BDP-a. Povećanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje i povlačenje doprinosa za mirovinsko osiguranje osoba s beneficiranim radnim stažem iz II. u I. mirovinski stup iz 2014. utjecali su i na projekciju socijalnih doprinosa u 2015. godini. Time se njihov udio u narednim godinama smanjuje s 12,6% BDP-a u 2015. na 11,9% BDP-a u 2016. i 2017. godini. Ostali tekući transferi i kapitalni transferi slijede projekcije prihoda od pomoći, koji su u glavnini vezani uz financiranje projekata iz EU fondova. U 2015. predviđeni su na razini od 1,9% BDP-a, u 2016. na razini od 2,8% BDP-a, a u 2017. godini na razini od 3,5% BDP-a.

Rashodi konsolidirane opće države

U 2015. rashodi proračuna opće države projicirani su na razini od 45,7% BDP-a, u 2016. na razini od 45% BDP-a, a u 2017. godini na razini od 45,2% BDP-a.

¹⁶ Za puni statistički obuhvat potrebno je neke jedinice koje su u proračunskom obuhvatu, a nisu u obuhvatu po metodologiji ESA isključiti (kao primjerice Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka), a podatke jedinica koje su u obuhvatu po metodologiji ESA, a nisu u proračunskom dodatku (kao primjerice HRT i HŽ Infrastruktura).

Naknade zaposlenima svojim udjelom od 23% u ukupnim rashodima čine drugu po veličini skupinu rashoda proračuna opće države, koji su u najvećoj mjeri određeni kretanjem broja državnih i javnih službenika. U 2015. godini predviđeni su na razini od 10,5% BDP-a te se u naredne dvije godine smanjuju za 0,4 postotna boda odnosno na razinu od 10% BDP-a u 2017. godini. Projekcije ovih rashoda osim strukturnih mjera predviđenih u 2015. i 2016. godini, uključuju i uvećanja osnovne plaće za minuli rad dok se kao i u 2014. godini, ne predviđa isplata materijalnih prava poput božićnice i regresa. U naredne dvije godine procedure prekomjernog proračunskog manjka predviđeno je i daljnje ograničavanje zapošljavanja u državnim i javnim službama. Rashodi za intermedijarnu potrošnju bilježe smanjenje udjela u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda s 5,8% u 2015. na 5,6% u 2017. godini. Osim učinaka objedinjene javne nabave, integracije pratećih službi i reorganizacije pravosudnog sustava, pretpostavlja se daljnji nastavak primjene mjera racionalizacije i štednje na svim stavkama. Rashodi za subvencije kretat će se na prosječnoj razini od 1,8% BDP-a, pri čemu se u naredne dvije godine predviđaju kontinuirana smanjenja u sektoru poljoprivrede dok se u ostalim sektorima očekuju subvencije na razini projicirane 2014. godine. Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su najvećim dijelom određeni kretanjem rashoda za kamate u skladu s troškovima servisiranja javnog duga, bilježit će prosječnu razinu od 3,7% BDP-a u narednom srednjoročnom razdoblju. Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda s udjelom od 37%. Do kraja 2017. godine bilježe kontinuirano smanjenje svog udjela na razinu od 16% BDP-a. Osim prethodno opisanih strukturnih mjera, očekuje se i daljnje usklađivanje mirovina s troškovima života te daljnja provedba reforme zdravstvenog sustava, koja u 2016. godini, uvođenjem poreza na nekretnine, predviđa prebacivanje financiranja dijela troškova lokalnih bolnica na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ostali tekući transferi i kapitalni transferi povećavaju svoj udio u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda za 1,1 postotni bod odnosno s 4,6% u 2015. na 5,8% u 2017. godini. Takva kretanja rezultat su uplata u proračun EU te financiranja planiranih projekata iz EU fondova. Rashodi za bruto investicije u kapital svih jedinica proračuna opće države kretat će se na prosječnoj razini od 2,2% BDP-a u promatranom srednjoročnom razdoblju.

Tablica 7: Najznačajnije kategorije prihoda i rashoda opće države u razdoblju 2013. – 2017.

ESA 95	% BDP-a	2013.	Projekcija 2014.	Projekcija 2015.	Projekcija 2016.	Projekcija 2017.
TR	Ukupni prihodi	40,7	43,0	42,5	42,6	43,1
	<i>Najznačajnije stavke ukupnih prihoda:</i>					
P.11+P.12	Tržišna proizvodnja i proizvodnja za vlastitu finalnu uporabu	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6
D.211	Porez na dodanu vrijednost	12,3	12,7	12,5	12,3	12,3
D.212	Carine i carinske pristojbe, isključujući PDV	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
D.214	Porezi na proizvode, osim PDV-a i carina	4,5	4,8	4,7	4,6	4,5
D.214a	- od čega: trošarine	3,6	3,7	3,6	3,5	3,4
D.4R	Prihodi od imovine	0,3	0,5	0,4	0,2	0,2
D.5R	Tekući porezi na dohodak, bogatstvo itd	6,2	5,8	5,9	5,9	5,9
D.51A	- od čega: porez na dohodak	4,0	3,8	3,9	3,8	3,8
D.51B	porez na dobit	1,9	1,7	1,8	1,8	1,8
D.61R	Socijalni doprinosi	11,6	12,9	12,6	11,9	11,9
D.7R	Ostali tekući transferi	0,7	1,2	1,4	1,8	2,4
D.9R	Kapitalni transferi	0,3	0,5	0,6	1,0	1,1
TE	Ukupni rashodi	46,0	47,2	45,7	45,0	45,2
	<i>Najznačajnije stavke ukupnih rashoda:</i>					
D.1P	Naknade zaposlenima	11,0	10,8	10,5	10,2	10,0
P.2	Intermedijarna potrošnja	5,8	5,9	5,8	5,6	5,6
D.3P	Subvencije	2,1	2,0	1,8	1,7	1,8
D.4P	Dohodak od vlasništva, plaćeno	3,0	3,5	3,7	3,8	3,7
D.62P	Socijalne naknade osim socijalnih transfera u naravi	14,4	14,1	13,8	13,3	13,0
D.631	Socijalni transferi u naravi	4,2	4,2	3,2	3,0	3,0
D.7P	Ostali tekući transferi	2,2	2,6	2,5	2,5	2,5
D.9P	Kapitalni transferi	1,4	1,7	2,2	2,8	3,3
P.5	Bruto investicije u kapital	2,0	2,3	2,3	2,1	2,3
B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-5,4	-4,2	-3,2	-2,4	-2,2
EDP B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-4,9	-4,4	-3,5	-2,7	-2,5

Izvor: Ministarstvo financija

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

U skladu s projiciranim kretanjima prihoda i rashoda proračuna opće države prema proračunskom obuhvatu, u 2015. očekuje se manjak od 3,2% BDP-a, u 2016. od 2,4% BDP-a, a u 2017. godini od 2,2% BDP-a. Pritom će najveći doprinosi ukupnom manjku dati državni proračun koji će u 2015. zabilježiti manjak od 2,8% BDP-a, u 2016. od 2,1% BDP-a te u 2017. godini od 1,9% BDP-a. Manjak izvanproračunskih korisnika kretat će se od 0,3% BDP-a u 2015. do 0,2% BDP-a u 2017. godini. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave zabilježit će uravnotežen proračun u razdoblju 2015. – 2017. Prema statističkom obuhvatu, manjak proračuna konsolidirane opće države smanjivat će svoj udio u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda od 3,5% u 2015. na 2,7% u 2016. te na 2,5% u 2017. godini.

Tablica 8: Neto pozajmljivanje/zaduživanje prema razinama vlasti u razdoblju 2013. – 2017.

ESA 95	% BDP-a	2013.	Projekcija 2014.	Projekcija 2015.	Projekcija 2016.	Projekcija 2017.
Državni proračun - nekonsolidirano						
TR	Ukupni prihodi	33,1	35,4	35,1	34,5	35,2
TE	Ukupni rashodi	38,1	39,2	37,9	36,6	37,2
B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-5,0	-3,8	-2,8	-2,1	-1,9
Izvanproračunski korisnici - nekonsolidirano						
TR	Ukupni prihodi	1,6	1,9	2,0	2,3	2,1
TE	Ukupni rashodi	2,1	2,3	2,3	2,6	2,4
B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2
Lokalna država - nekonsolidirano						
TR	Ukupni prihodi	7,3	7,1	7,0	7,4	7,3
TE	Ukupni rashodi	7,1	7,1	7,0	7,4	7,3
B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Konsolidirana opća država						
TR	Ukupni prihodi	40,7	43,0	42,5	42,6	43,1
TE	Ukupni rashodi	46,0	47,2	45,7	45,0	45,2
B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-5,4	-4,2	-3,2	-2,4	-2,2
EDP B.9	Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-4,9	-4,4	-3,5	-2,7	-2,5

Izvor: Ministarstvo financija

3.6. Procjena ciklički prilagođenog proračunskog salda

Izračun potencijalnog BDP-a temelji se na metodologiji proizvodne funkcije kakvu koristi EK¹⁷. Navedeni izračuni ukazuju na prisutnost negativnog jaza proizvodnje u cijelom projekcijskom razdoblju. Očekuje se da će u 2014. godini blagom smanjenju potencijalnog BDP-a najviše doprinijeti komponenta rada, dok će u suprotnom smjeru djelovati komponenta kapitala i komponenta produktivnosti svih faktora. U nastavku projekcijskog razdoblja očekuje se rast potencijalnog bruto domaćeg proizvoda čemu će najviše doprinijeti komponenta kapitala, te u nešto manjoj mjeri produktivnost svih faktora. Očekuje se da će komponenta rada ostvarivati negativan doprinos rastu do 2016., te blago pozitivan doprinos u 2017. i 2018. godini.

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. Navedeni izračuni ukazuju kako ciklički prilagođen proračunski manjak, korigiran za jednokratne mjere, odnosno strukturni manjak, u 2014. bilježi razinu od 4,1% BDP-a, što je 0,3 postotna boda više od strukturnog manjka u 2013. godini. Naime,

¹⁷ Za dobivanje potencijalnog BDP-a korištena je Cobb-Douglasova proizvodna funkcija, pri čemu su prirodna stopa nezaposlenosti i TFP dobiveni pomoću programa GAP. Odstupanje u odnosu na metodologiju EK predstavlja pretpostavka konstantnog udjela investicija u potencijalnom BDP-u u srednjoročnom razdoblju, umjesto autoregresivnih modela koji rezultiraju preizraženim povećanjem tog udjela u odnosu na procjene Ministarstva financija. Dodatno odstupanje je korištenje vlastitih projekcija stope participacije u cijelom projekcijskom razdoblju, budući da prognoziranje srednjoročnih kretanja serije autoregresivnim modelima rezultira preizraženim smanjenjem stope koje nije u skladu s očekivanim učinkom zakonskih mjera koje potiču što dulji ostanak na tržištu rada, te budući da se zbog kratkoće i oblika same serije modeliranje autoregresivnim procesima pokazalo neprikladnim.

manjak proračuna opće države u 2013. prema izračunima Državnog zavoda za statistiku zabilježio je razinu od 4,9% BDP-a, što ukazuje na značajnu fiskalnu korekciju provedenu već u 2013. godini. U 2015. i 2016. godini strukturni manjak projiciran je na razinama od 3,3%BDP-a odnosno 2,1% BDP-a, čime se u dvije godine postiže značajna strukturna prilagodba od 1,9 postotnih bodova BDP-a.

3.7. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava

Stanje javnog duga i jamstava

Visoki proračunski manjkovi uzrokovani dugotrajnom recesijom zajedno s restrukturiranjem i preuzimanjem dugova niza sektora poput brodogradnje, željeznica, avioprijevoznika i zdravstva, doveli su do snažnog povećanja javnog duga u proteklom razdoblju. Usprkos zabilježenoj konsolidaciji javnih financija i smanjenju manjka proračuna opće države u 2012. godini, uslijed značajnih potreba za financiranjem i nadalje visokog proračunskog manjka kao i troškova restrukturiranja, javni dug je prešao razinu od 60% BDP-a u 2013. godini.

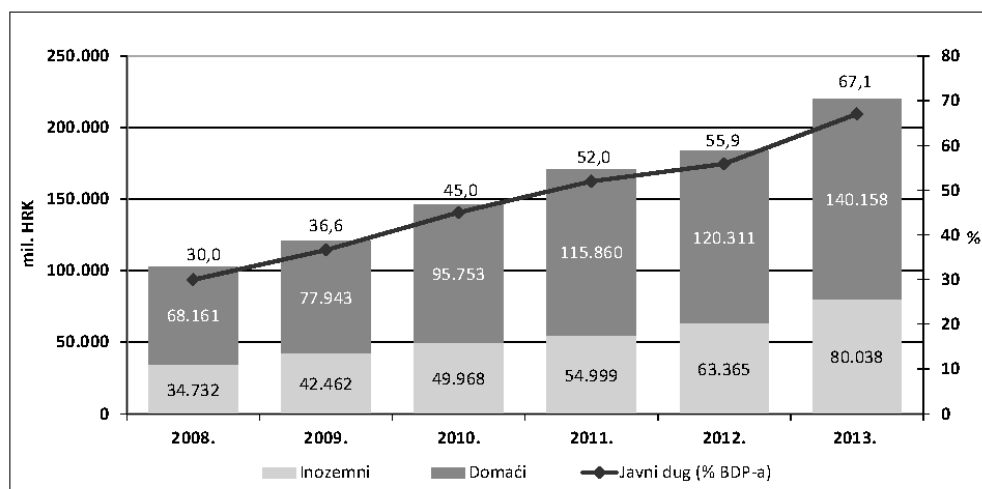
Na kraju 2013. godine, prema Fiskalnom izvješću iz travnja 2014. godine, a sukladno metodologiji ESA 95 i Eurostatovu Priručniku o državnom deficitu i dugu, javni dug je iznosio 220,2 milijarde kuna ili 67,1% BDP-a, što predstavlja godišnje povećanje od 36,5 milijardi kuna ili rast od 11,2 postotna boda bruto domaćeg proizvoda. Država je pritom znatan dio sredstava osigurala zaduživanjem u 2013. (ponajprije sredstva od obveznice izdane na američkom tržištu kapitala u iznosu od 1,75 milijardi dolara u studenom 2013.) položila kao depozit za financiranje potreba u 2014. godini. Inozemna komponenta javnog duga povećana je u odnosu na 2012. godinu za 16,7 milijardi kuna, dok je domaća komponenta javnog duga u istom razdoblju zabilježila povećanje od 19,8 milijardi kuna.

Promatrano prema razinama državne vlasti, glavina javnog duga odnosi se na središnju državu u iznosu od 215,6 milijardi kuna, dug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iznosi 4,6 milijardi kuna, a neznatan dio od 900 tisuća kuna odnosi se na fondove socijalne sigurnosti. Prema metodologiji ESA 95, fondovi socijalne sigurnosti uključuju Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO), HZZO i Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ). Također, Hrvatska radiotelevizija i HŽ Infrastruktura resektorizirane su iz podsektora javnih nefinancijskih poduzeća u podsektor središnje države.

Središnja država se najviše zadužuje na domaćem tržištu, slijedom čega domaća komponenta njenog duga bilježi udio od 62,9% u ukupnom dugu središnje države. Kod lokalne države 97% ukupnog duga odnosi se na domaću komponentu, dok se cjelokupan dug fondova socijalne sigurnosti odnosi na unutarnji dug.

Gledajući prema instrumentima zaduživanja, najveći dio javnog duga nastao je zaduživanjem putem dugoročnih vrijednosnih papira (60,2%), a zatim i zaduživanjem putem kredita (29,1%) te kratkoročnih vrijednosnih papira (10,7%).

Grafikon 2: Kretanje i struktura javnog duga



Izvor: HNB, DZS

Valutna struktura državnog duga pokazuje kako je značajan dio duga denominiran u stranoj valuti pri čemu se na dug denominiran u eurima odnosi 69%, dug denominiran u dolarima 5%, a na dug denominiran u kunama 26% ukupnog duga. Dug denominiran u eurima zadnjih se godina postupno povećava te je najvećim dijelom rezultat izdavanja domaćih i inozemnih obveznica denominiranih u eurima, zaduživanja na domaćem tržištu putem sindiciranih kredita te korištenja projektnih zajmova međunarodnih financijskih institucija.

U pogledu kamatne strukture državnog duga, udio duga s fiksnom kamatnom stopom iznosi 84% i ponajprije je posljedica zaduživanja putem izdavanja obveznica, dok se 16% odnosi na dug s varijabilnom kamatnom stopom, a proizlazi iz zaduživanja zajmovima.

Ukupna izdana jamstva RH, uključujući jamstva dana HBOR-u, krajem 2013. iznosila su 53,7 milijardi kuna, odnosno 16,4% BDP-a te su u odnosu na kraj 2012. godine smanjena za 636,1 milijun kuna. Inozemna jamstva čine većinu, odnosno 61,8% ukupno izdanih jamstava RH. Krajem 2013. godine, ukupno izdana jamstva HBOR-u iznosila su 16,7 milijardi kuna ili 5,1% BDP-a, pri čemu se na inozemna jamstva odnosi 69,3%.

Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu¹⁸ utvrđeno je da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2014. iznosi 5 milijardi kuna od čega se 3 milijarde kuna odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna.

Financiranje proračuna opće države i projekcija kretanja javnog duga

Način financiranja proračunskih potreba u nadolazećem razdoblju ovisit će o okolnostima na financijskom tržištu, a posebna pozornost usmjerit će se na produljenje prosječne ročnosti dospjeća,

¹⁸ Narodne novine, broj 152/2013

smanjenje udjela kratkoročnog duga u ukupnom iznosu duga, uvođenje mehanizama zaštite od valutnog rizika te razvoj krivulje prinosa na domaćem i vanjskim tržištima.

Ukupna razina potrebnog financiranja u nadolazećem srednjoročnom razdoblju bit će određena kretanjem fiskalnog manjka, financijske imovine kao i obvezama proračuna opće države koje dospijevaju u promatranom razdoblju. 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 dospijea i to prvenstveno prema obveznicama. Zaduživanje zajmovima bit će u prvom redu usmjereno na domaće financijsko tržište, dok se inozemno financiranje zajmovima odnosi na projektne zajmove međunarodnih financijskih institucija. U planu financiranja za 2014. godinu, planira se i prijenos sredstava (predfinanciranje) u iznosu od 6,2 milijarde kuna za pokrivanje dijela obveza u 2015. godini.

Na strani financijske imovine u razdoblju 2014. - 2017. očekuju se i primici od privatizacije u iznosu od prosječno 0,5% BDP-a godišnje.

Glavnina dospijea obveza u razdoblju 2014. - 2017. odnosi se na devet dospijea obveznica, pri čemu je šest domaćih, a tri inozemna. Od domaćih obveznica dvije su denominirane u eurima, prva u iznosu od 650 milijuna eura, a druga u iznosu od 350 milijuna eura, dok su četiri obveznice denominirane u kunama u ukupnom iznosu od 18,5 milijardi kuna. Inozemna dospijea odnose se na dvije euroobveznice, prva u iznosu od 500 milijuna eura koja dospijeva u 2014., a druga u iznosu od 750 milijuna eura s dospijecom u 2015. godini. U 2017. godini dospijeva i euroobveznica u iznosu od 1,5 milijardi dolara koja je prilikom izdanja konvertirana u euro. Na strani zajmova, najveća dospijea u promatranom razdoblju odnose se na dospijea sindiciranih kredita izdanih na domaćem financijskom tržištu.

Tablica 9: Pregled dospijea obveznica RH u razdoblju 2014. – 2017.

Obveznica	Datum izdavanja	Iznos (milijuni)	Kamatna stopa	Dospijea
DOMAĆE OBVEZNICE				
Seriya 05 D-14	10.2.2004.	650 EUR	5,50%	10.2.2014.
Seriya 09 D-15	14.7.2005.	350 EUR	4,25%	14.7.2015.
Seriya 10 D-15	15.15.2005.	5.500 HRK	5,25%	15.12.2015.
Seriya 16 D-16	22.7.2011.	3.500 HRK	5,75%	22.7.2016.
Seriya 15 D-17	8.2.2007.	5.500 HRK	4,75%	8.2.2017.
Seriya 12 D-17	25.11.2010.	4.000 HRK	6,25%	25.11.2017.
INOZEMNE OBVEZNICE				
Euro - EUR VI 2014	15.4.2004.	500 EUR	5,00%	15.4.2014.
Euro - EUR VII 2015	5.6.2009.	750 EUR	6,50%	5.1.2015.
Euro - USD IV	27.4.2012.	1.500 USD	6,25%	27.4.2017.

Izvor: Ministarstvo financija

Sukladno planiranom manjku proračuna konsolidirane opće države, odnosno potrebama za financiranjem u 2014. godini, kao i činjenici da država planira prenijeti dio sredstava u iznosu od 6,2 milijarde kuna ili gotovo 2% BDP-a za pokrivanje dijela obveza u 2015. godini, očekuje se da će javni dug na kraju godine iznositi 237,7 milijardi kuna ili 71,7% BDP-a.

Projekcije kretanja javnog duga pokazuju da će se, uslijed provedbe mjera fiskalne konsolidacije u okviru Procedure prekomjernog proračunskog manjka, trend rasta javnog duga stabilizirati na razini

od 71,2% BDP-a u razdoblju 2016. - 2017., nakon čega se očekuje i pad njegova udjela u bruto domaćem proizvodu.

Tablica 10: Projekcija kretanja javnog duga

% BDP-a	2012.	2013.	2014.*	2015.*	2016.*	2017.*
Javni dug	55,9	67,1	71,7	71,0	71,2	71,2
Inozemni	19,3	24,4	27,3	26,9	28,1	27,7
Domaći	36,6	42,7	44,4	44,1	43,1	43,5

* projekcija

Izvor: DZS, HNB, MFIN

4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM

4.1. Fiskalni rizici

Intenzitet i dugotrajnost negativnih ekonomskih kretanja od 2009. godine rezultirali su snažnim pogoršavanjem svih fiskalnih pokazatelja. Stoga najznačajniji rizik za ostvarenje očekivanog smjera i rezultate fiskalne politike čini ostvarenje kretanja makroekonomskih varijabli. Fiskalni rizici povezani s nižom gospodarskom aktivnošću pokazuju se kao jedan od najvažnijih izvora potencijalnih prepreka osnovnoj fiskalnoj projekciji dok bi uvjeti u kojima bi se niži gospodarski rast zadržao u dužem vremenskom roku imali multiplicirajuće negativne učinke na kretanje fiskalnih veličina u nadolazećem razdoblju. Promjene kretanja prihoda i rashoda imaju izravni utjecaj na manjak proračuna opće države, a u konačnici i na stanje javnog duga.

U narednom srednjoročnom razdoblju očekuje se i smanjenje udjela visine rashoda u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda, na što će veliki utjecaj imati dinamika provedbe strukturnih reformi predviđenih Nacionalnim programom reformi. Sporija provedba planiranih ključnih strukturnih reformi usmjerenih k fiskalnoj održivosti u srednjem roku mogla bi dovesti do širenja fiskalnih neravnoteža i ugrožavanja puta fiskalne prilagodbe predviđenog u okviru Procedure prekomjernog proračunskog manjka.

Potencijalni veliki rizik za javne financije čine i državna poduzeća. Izostanak ili spora provedba procesa restrukturiranja problematičnih državnih poduzeća moglo bi imati negativan učinak na fiskalne agregate odnosno proračunski manjak i javni dug uslijed preuzimanja potencijalnih obveza i budućih rashoda u obliku subvencija i troškova dokapitalizacije.

Promatrajući moguće dodatne negativne utjecaje na kretanje javnog duga u narednom razdoblju može se izdvojiti rizik značajne promjene tečaja domaće valute, s obzirom da je više od 70% ukupnog javnog duga denominirano u stranoj valuti. Također, povećanje troška financiranja uslijed pogoršanja uvjeta na financijskom tržištu te smanjenja dostupnosti kapitala, dovelo bi i do povećavanja tereta otplata duga i plaćanja kamata, predstavljajući time veći pritisak na tekuće poslovanje države.

U slučaju materijalizacije negativnih rizika bit će potrebno donijeti dodatne mjere fiskalne konsolidacije kako bi se ostvarila zacrtana korekcija prekomjernog proračunskog manjka.

4.2. Testovi osjetljivosti kretanja neto pozajmljivanja/zaduživanja

Kretanje manjka proračuna opće države pod utjecajem je pozitivnih i negativnih rizika. U uvjetima u kojim je uvedena stroga kontrola izvršenja limita rashoda proračunskih korisnika, najveći fiskalni rizici nalaze se na strani ostvarenja proračunskih prihoda. Stoga je prikazana analiza utjecaja realizacije makroekonomskih negativnih rizika smanjenja osobne potrošnje te negativnih kretanja na tržištu rada na glavne kategorije prihoda.

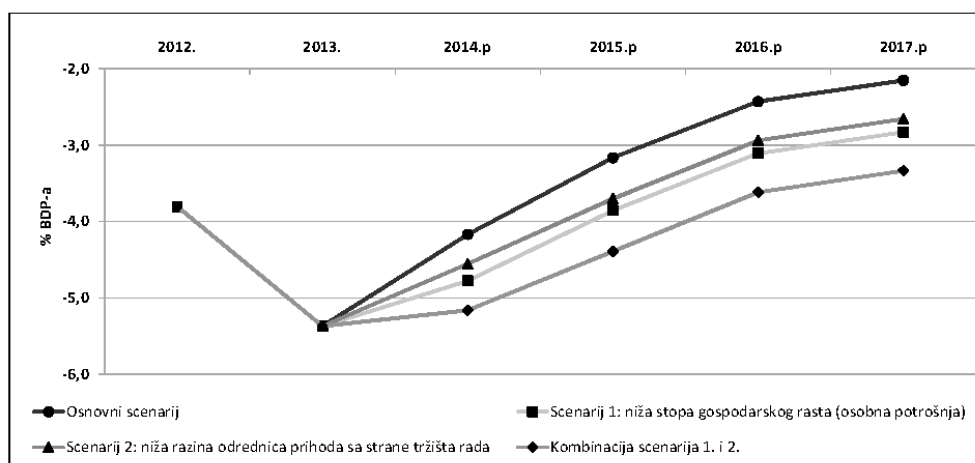
S obzirom da su prihodi značajno reagirali u uvjetima krize, a posebno prihodi od poreza koji su vezani uz osobnu potrošnju, u prvom testu promatran je utjecaj manjeg rasta nominalne osobne potrošnje od planirane na kretanje poreza na dodanu vrijednost. U drugom testu promatrano je kako negativni trendovi na tržištu rada utječu na porez na dohodak i doprinose za socijalno osiguranje. Provedeni testovi osjetljivosti pretpostavljaju nepromijenjenu rashodnu stranu proračuna, iako bi nastupanje promjena u pojedinim odrednicama promatranih prihoda u određenoj mjeri zasigurno doveli do promjena u državnoj potrošnji.

U prvom testu utjecaja materijalizacije makroekonomskih rizika na PDV pretpostavlja se rast nominalne osobne potrošnje za 5% manji od planiranog u 2014., odnosno samo polovica rasta od pretpostavljenog u skladu s osnovnom projekcijom za 2015. godinu. Rezultati pokazuju da bi se fiskalni manjak uslijed ovakvog scenarija pogoršao za 0,6 postotnih bodova u 2014. godini te 0,7 postotnih bodova u narednom srednjoročnom razdoblju.

U drugom testu odrednice kretanja prihoda od poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje u srednjem roku mijenjale su se na način koji će proizvesti pogoršanje nominalne godišnje stope rasta. Pri tome je međugodišnja stopa rasta smanjena za 2,5% u 2014. te za 1% u 2015. godini. Rezultat takvih pretpostavki pokazuje pogoršanje razine fiskalnog manjka za 0,4 postotna boda u 2014. te za 0,5 postotnih bodova u preostalom srednjoročnom razdoblju.

Napravljen je i treći scenarij kojim se pretpostavlja istovremeno ostvarenje ranije opisanih pogoršanja – osobne potrošnje i zaposlenosti na ostvarenje promatranih prihoda. U takvim uvjetima fiskalni manjak pokazivao bi značajno pogoršanje od 1 postotnog boda u 2014. te za 1,2 postotna boda do 2017. godine.

Grafikon 3: Kretanje udjela manjka proračuna opće države u BDP-u prema određenim scenarijima



Izvor: Ministarstvo financija

Tablica 11: Rezultati testa osjetljivosti

%BDP-a	2013.	2014.p	2015.p	2016.p	2017.p
Neto pozajmljivanje (+)/zaduživanje (-)					
Osnovni scenarij	-5,4	-4,2	-3,2	-2,4	-2,2
Scenarij 1: niža stopa gospodarskog rasta (osobna potrošnja)	-5,4	-4,8	-3,9	-3,1	-2,8
Scenarij 2: niža razina odrednica prihoda sa strane tržišta rada	-5,4	-4,6	-3,7	-2,9	-2,7
Kombinacija scenarija 1. i 2.	-5,4	-5,2	-4,4	-3,6	-3,3

Izvor: Ministarstvo financija

4.3. Testovi osjetljivosti kretanja javnog duga

Testovi osjetljivosti kretanja javnog duga provedeni su postavljanjem osnovnog scenarija kretanja duga koji se temelji na srednjoročnim makroekonomskim i fiskalnim projekcijama. Zatim se provodi niz alternativnih scenarija kojima se pretpostavljene veličine podvrgavaju različitim šokovima. Šokovi su obično vezani za povijesne vrijednosti promatranih veličina i njihovu varijabilnost, ali mogu biti i proizvoljni. Ispitivanje osjetljivosti kretanja javnog duga na različite čimbenike od iznimne je važnosti zbog sagledavanja svih posljedica eventualne promjene u pretpostavkama koje određuju projekciju kretanja javnog duga u srednjem roku i time predstavljaju najveći rizik. U cilju testa osjetljivosti javnog duga u srednjoročnom razdoblju na ostvarenje negativnih makroekonomskih rizika, provedena su tri alternativna scenarija: deprecijacije tečaja, porast troška financiranja te preuzimanje duga javnih poduzeća.

Testovi osjetljivosti javnog duga ukazuju da bi najveći utjecaj na njegov rast došao od deprecijacije domaće valute, posebno prema euru. Iz provedenog testa proizlazi da deprecijacija kune od 15% podiže razinu javnog duga na preko 78% BDP-a u razdoblju 2014. - 2016., što odražava visok udjel duga denominiranog u stranoj valuti.

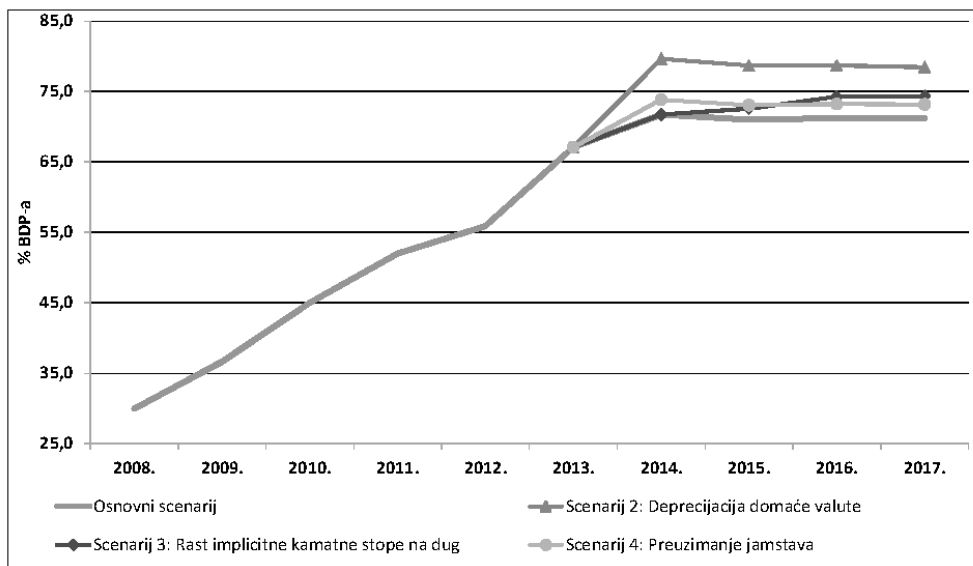
Utjecaj povećanja troška financiranja ocijenjen je uz pretpostavku povećanja prosječne implicitne kamatne stope na dug za dva postotna boda u 2015. i 2016. godini. Takav scenarij doveo bi do povećanja troška servisiranja postojećeg, ali i novog duga te bi rashodi za kamate ostvarili značajno povećanje u odnosu na plan. To bi negativno djelovalo na kretanje javnog duga koji bi ostvario rast iznad projiciranog te bi krajem srednjoročnog razdoblja dosegao razinu od oko 74% BDP-a.

Konačno, nemogućnost ispunjenja kreditnih obveza javnih poduzeća, primjerice u sektoru prometa, koja su pokrivena jamstvima RH, dovela bi do preuzimanja dijela njihovog duga u javni dug. Takav scenarij zabilježen je u 2012. kada je RH preuzela dug brodogradilišta u javni dug, što je također utjecalo i na porast rashoda za kamate u nadolazećem razdoblju. Pretpostavljeni šok preuzimanja uvjetnih obveza u javni dug u iznosu od 2% BDP-a, podigao bi razinu duga na 73,2% BDP-a u 2016. godini. Stoga je od posebnog značaja provedba procesa restrukturiranja javnih poduzeća, uključujući privatizaciju i koncesioniranje, koja će imati povoljan učinak na javne financije zbog smanjenja potencijalnih obveza i mogućih budućih rashoda.

Zaključno, analiza osjetljivosti duga pokazuje da se omjer javnog duga i vrijednosti bruto domaćeg proizvoda može stabilizirati samo ako se ostvari i održi fiskalna prilagodba, odnosno korekcija

prekomjernog manjka, kako je i planirana putem provedbe mjera fiskalne konsolidacije u okviru Procedure prekomjernog proračunskog manjka.

Grafikon 4: Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima



Izvor: Ministarstvo financija

4.4. Usporedba Programa konvergencije i Ekonomskog programa RH za 2013. godinu

Usporedba ukupnih prihoda, rashoda i manjka konsolidirane opće države prema Ekonomskom programu iz 2013. i Programu konvergencije iz 2014. godine pokazuje značajne razlike. Iste proizlaze iz različitih razina nominalnog bruto domaćeg proizvoda, promijenjenih politika upravljanja prihodnom i rashodnom stranom proračuna te širim obuhvatom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ekonomski program iz 2013. polazio je od pretpostavke realnog rasta bruto domaćeg proizvoda od 2,4% u 2014. do 3,5% u 2015. i 2016. godini. Programom konvergencije iz 2014. očekivanja gospodarskog rasta su smanjena pa je tako u 2014. projicirana realna stagnacija, u 2015. rast od 1,2%, u 2016. od 1,3% te rast od 1,5% u 2017. godini. Također, smanjen je i deflator zbog nižeg ostvarenog i očekivanog kretanja cijena.

Razlike pojedinih fiskalnih veličina u ova dva programa proizlaze i iz drugih razloga specifičnih za prihode odnosno rashode. Tijekom 2013. godine zbog negativnih makroekonomskih kretanja prihodi su se ostvarivali slabije od planiranih, a nisu uključivali niti jednokratni učinak pomaka uplata PDV-a pri uvozu na proizvode iz drugih država članica od ulaska u EU. S druge strane, rashodi proračuna uključili su i troškove sanacije ustanova u zdravstvu u iznosu od 1% BDP-a, što nije bilo predviđeno Ekonomskim programom. U Programu konvergencije uključeno je svih 576 lokalnih jedinica dok je

Ekonomskim programom bilo obuhvaćeno 53 najveće jedinice, koje čine oko 70% ukupnih prihoda i rashoda proračuna svih lokalnih jedinica.

U 2014. i 2015. godini razlike projiciranih veličina prihoda i rashoda u oba dokumenta proizlaze iz promijenjene razine nominalnog bruto domaćeg proizvoda, ali i iz potrebne strukturne prilagodbe u razdoblju 2014. – 2016. koje je Vijeće EU zatražilo u okviru Procedure prekomjernog proračunskog manjka. Različite projekcije prihoda posljedica su zakonskih izmjena u poreznom sustavu i sustavu socijalnih doprinosa koje su stupile na snagu tijekom 2014., a koje će kumulativno utjecati na drugačiju razinu prihoda u nadolazećem razdoblju. S druge strane, na projiciranu visinu rashoda osim razine nominalnog bruto domaćeg proizvoda, utječu i strukturne mjere predviđene na svim kategorijama te visoki troškovi sanacije obveza ustanova u zdravstvu, kamata i članstva u EU, a što je prethodno detaljno obrazloženo u tekstu.

Tablica 12: Usporedba prihoda, rashoda i neto pozajmljivanja/zaduživanja opće države prema Ekonomskom programu RH (EP RH) i Programu konvergencije RH (PK RH)

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
PK RH 2014. - 2017. (% BDP)					
Ukupni prihodi	40,7	43,0	42,5	42,6	43,1
Ukupni rashodi	46,0	47,2	45,7	45,0	45,2
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-5,4	-4,2	-3,2	-2,4	-2,2
EP RH 2013. - 2016. (% BDP)					
Ukupni prihodi	38,4	37,9	37,7	37,2	
Ukupni rashodi	42,0	41,3	40,8	39,9	
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-3,6	-3,4	-3,1	-2,6	
Razlika					
Ukupni prihodi	2,3	5,1	4,8	5,3	
Ukupni rashodi	4,1	5,9	4,9	5,1	
Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-1,8	-0,7	0,0	0,2	

Izvor: Ministarstvo financija

5. KVALITETA JAVNIH FINANCIJA

Iako se fiskalna politika protekle dvije godine vodila u vrlo nepovoljnim makroekonomskim uvjetima, RH je već poduzela značajnu fiskalnu konsolidaciju kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna. Međutim, zbog intenziteta recesije koja je vrlo negativno utjecala na stanje javnih financija, kao i fiskalnog troška ulaska u EU, potrebno je nastaviti sa snažnim mjerama fiskalne konsolidacije kako bi se ispunila odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

U promatranom srednjoročnom razdoblju nastavlja se provođenje aktivnosti usmjerenih k jačanju kvalitete javnih financija na prihodnoj i na rashodnoj strani proračuna. Tako je u tijeku analiza poreznih rashoda kao i ostalih kategorija javne potrošnje s ciljem povećanja učinkovitosti, vjerodostojnosti i kvalitete javnih financija te nastavka borbe protiv sive ekonomije.

Mjere na prihodnoj strani proračuna

U svrhu povećanja konkurentnosti gospodarstva RH od 2012. godine provodi se porezna reforma kroz realokacije poreznog tereta s rada na potrošnju. Od svibnja 2012. godine stopa doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje smanjena je s 15% na 13%, smanjujući tako trošak rada. Reformirana su i druga neporezna davanja, poput: 50%-nog smanjenja vodnog doprinosa, 50%-nog smanjenja naknade za korištenje općekorisnih funkcija šuma te je ukinuto plaćanje neizravne spomeničke rente za pojedine djelatnosti. Također, nastavljeni su i reformski naponi vezani uz ažuriranje Registra neporeznih davanja koji sada uključuje 239 oblika. Ovime je smanjeno odnosno ukinuto 52 oblika neporeznih davanja u vrijednosti od 380 milijuna kuna. Osim toga, u 2013. godini poduzete su i dodatne porezne mjere u svrhu poboljšanja konkurentnosti privatnog sektora i osiguranja nesmetanog odvijanja tržišne utakmice. Tako je smanjena stopa PDV-a s 25% na 10% na ugostiteljske usluge, umanjena je porezna osnovica za reinvestiranu dobit te je uvedena fiskalizacija u promet gotovinom. Međutim, zbog pokrenute Procedure prekomjernog proračunskog manjka, RH je morala donijeti dodatne mjere fiskalne konsolidacije koje na prihodnoj strani uključuju povećanje snižene stope PDV-a s 10% na 13% i povećanje zdravstvenog doprinosa na 15%. U cilju daljnjeg rasterećivanja oporezivanja dohotka od rada, predviđa se uvođenje poreza na dohodak od kamata na štednju te poreza na nekretnine.

Proces fiskalizacije, temeljen na Zakonu o fiskalizaciji u prometu gotovinom¹⁹, uveden je u tri faze kod svih poduzetnika u RH, a u cilju nadzora gotovinskog prometa i smanjenja utaje poreza. Potpuni učinci fiskalizacije bit će vidljivi u drugom tromjesečju 2014. godine nakon predaje godišnjih poreznih prijava poreza na dohodak i poreza na dobit za 2013. godinu. Fiskalizacija predstavlja kontrolni mehanizam evidencije ukupnog poslovanja i utvrđivanja poreznih obveza poduzetnika, pa se uz bolju naplatu PDV-a, očekuje i pozitivni utjecaj na porez na dobit i porez na dohodak. Do sada je putem ovjere računa prikupljeno mnoštvo neevidentiranih podataka o poslovanju poreznih obveznika (npr. dnevni promet, stornirani računi, ispravke, dnevna odstupanja, neodgovarajuće porezne stope, radni dani, radno vrijeme zaposlenih i dr.), koji se koriste za provjeru podataka o njihovom poslovanju. Analiza uzorka nad prikupljenim podacima ukazuje na postojanje nezakonitih obrazaca ponašanja u

¹⁹ Narodne novine, broj 133/2012

poslovanju poduzeća te ista omogućuje daljnje poboljšanje u kvaliteti planiranja, usmjeravanja i provođenja poreznog nadzora.

Uz navedene aktivnosti jačanja konkurentnosti, RH je poduzela i niz mjera usmjerenih k poboljšanju fiskalne održivosti, koje među ostalima uključuju: mogućnost reprograma poreznog duga, objavu lista poreznih dužnika te uvođenje postupka predstečajnih nagodbi.

Postupak predstečajnih nagodbi uveden je putem Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi²⁰, s ciljem: 1) restrukturiranja društava koja imaju ekonomski potencijal i očuvanja radnih mjesta i 2) isključenja s tržišta poduzetnika koji, obavljajući različite gospodarsko-pravne poslove, a da pritom ne mogu podmiriti vlastite obveze te nanose veliku štetu tržištu. Predstečajni postupak je postupak pod nadzorom suda ili upravnog tijela u kojem se dužniku u financijskim teškoćama pruža prilika za restrukturiranje u predstečajnoj fazi kako bi se izbjegao početak stečajnog postupka u klasičnom smislu. Predstečajne nagodbe u usporedbi sa stečajevima karakterizira kraće vrijeme trajanja postupka, bolja naplata radnika i vjerovnika te značajno niži troškovi postupka kao i stečajnog upravitelja odnosno povjerenika. Davanjem mogućnosti poduzetnicima za nastavak poslovanja kroz restrukturiranje dugova i redefiniranje poslovnog plana, pridonosi se ponovnom pokretanju održive poslovne aktivnosti, očuvanju zaposlenosti te oporavku cjelokupnog gospodarstva. Omogućavanje „druge prilike“ za ponovo pokretanje održive poslovne aktivnosti i očuvanje zaposlenosti ključni su elementi u novom pristupu u rješavanju problema poduzeća koja su suočena s poteškoćama u poslovanju. Krajem 2011. bilo je blokirano 72.654 poslovnih subjekata koji su zapošljavali 61.066 radnika, s iznosom obveza od 44,5 milijardi kuna. Stanje nelikvidnosti, dugotrajne blokade računa poslovnih subjekata koje generiraju unutarnji nenaplativi dug u državi i stvaraju vrlo negativne posljedice na funkcioniranje cjelokupnog gospodarstva, zahtijevalo je uspostavu učinkovitog i djelotvornog pravnog okvira, limitiranog zakonskim rokom provedbe, za rješavanje financijskih poteškoća dužnika radi njihovog ponovnog osposobljavanja za sudjelovanje u gospodarskim aktivnostima. Otkako je u primjeni navedeni Zakon, vidljiv je utjecaj postupaka predstečajnih nagodbi na ukupno smanjenje insolventnosti u RH od 1. listopada 2012. i to za 9,8 milijardi kuna. Prema podacima Financijske agencije (Fina), do 14. ožujka 2014. podneseno je 6.323 zahtjeva za pokretanje predstečajne nagodbe s ukupnim iznosom dugovanja od 56,2 milijarde kuna i ukupnim brojem zaposlenih radnika od 48.084. Od navedenog broja podnesenih prijedloga, do 14. ožujka 2014. sklopljeno je ukupno 918 predstečajnih nagodbi za ukupan iznos dugovanja od 16,5 milijardi kuna. Dužnici koji su sklopili predstečajnu nagodbu ukupno zapošljavaju 17.595 radnika. Postupcima predstečajne nagodbe i unapređivanjem mogućnosti rehabilitacije trgovačkog društva RH zauzima stav prema insolventnom dužniku nalik na postojeći stav članica EU.

U cilju smanjenja porezne utaje u plaćanju obveznih doprinosa poslodavaca, onemogućena je isplata plaća bez prethodno uplaćenih doprinosa u državni proračun. U ožujku 2012. godine opća stopa PDV-a povećana je s 23% na 25%, uz istovremeno smanjenje stope na 10% odnosno 13% u 2014. za dječju hranu, ulja i masti, šećer i opskrbu vodom. Ostale promjene u poreznoj politici rezultat su daljnjeg usklađivanja s propisima EU, posebice u dijelu jednokratnog smanjenja prihoda od PDV-a zbog ulaska u EU, povećanja trošarina na duhan i gorivo te ukidanje nulte stope PDV-a i uvođenja stope od 5%. Od 1. travnja 2014. godine uvodi se oporezivanje dobitaka od igara na sreću iznad 750 kuna.

²⁰ Narodne novine, broj 108/2012, 144/2012, 81/2013, 112/2013