



REPUBLIKA HRVATSKA

PROGRAM KONVERGENCIJE
REPUBLIKE HRVATSKE ZA
2020. I 2021. GODINU

TRAVANJ 2020.



Sadržaj

Sadržaj	I
Popis tablica	II
Popis grafikona	II
Popis priloga	II
1. UVOD	3
2. UTJECAJ COVID-19 NA MEĐUNARODNO OKRUŽENJE I HRVATSKO GOSPODARSTVO	4
2.1. COVID-19 i međunarodno okruženje	4
2.2. Hrvatsko gospodarstvo u uvjetima COVID-19 pandemije	5
3. MJERE ZA POMOĆ GOSPODARSTVU USLIJED COVID-19 PANDEMIJE	7
3.1. Horizontalne mjere	7
3.2. Sektorske mjere	10
3.3. Mjere za pokretanje gospodarskih i drugih djelatnosti i aktivnosti u uvjetima proglašene epidemije bolesti COVID-19	11
4. MAKROEKONOMSKA KRETANJA	12
4.1. Projekcije makroekonomskih kretanja	12
4.2. Rizici makroekonomskih projekcija	16
5. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG	18
5.1. Fiskalna politika	18
5.2. Izvršavanje proračuna u 2019. godini	18
5.3. Proračun opće države u 2020. godini	20
5.5. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava	24
PRILOZI	28

Popis tablica

<i>Tablica 4.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda za RH</i>	12
<i>Tablica 4.2. Kretanje cijena</i>	14
<i>Tablica 4.3. Kretanja na tržištu rada</i>	15
<i>Tablica 5.1. Fiskalni učinci najznačajnijih mjera uslijed pandemije koronavirusa u 2020. godini</i>	21
<i>Tablica 5.2. Pregled dospijuća obveznica RH u razdoblju 2020. – 2021.</i>	26

Popis grafikona

<i>Grafikon 5.1. Kretanje javnog duga u razdoblju 2011. - 2019.</i>	25
<i>Grafikon 5.2. Pregled kretanja javnog duga do 2021. godine.....</i>	27

Popis priloga

<i>Prilog 1a. Makroekonomski izgledi</i>	28
<i>Prilog 1b. Kretanje cijena.....</i>	28
<i>Prilog 2a. Proračun opće države</i>	29

1. UVOD

Sukladno odredbama Pakta o stabilnosti i rastu, države članice Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) obvezne su predati svoje programe stabilnosti odnosno konvergencije najkasnije krajem travnja svake godine, prema formatu i odredbama definiranim relevantnim pravilnikom (*Code of Conduct of Stability and Growth Pact*). Međutim, izbijanje pandemije koronavirusa značajno je utjecalo na države članice pojačavši neizvjesnost i opteretivši njihova gospodarstva.

Slijedom toga, 13. ožujka 2020. Europska komisija (u daljnjem tekstu: EK) usvojila je Priopćenje o koordiniranom ekonomskom odgovoru na pandemiju koronavirusa, u kojem se naglašava važnost fleksibilnosti unutar fiskalnog okvira Pakta o stabilnosti i rastu (u daljnjem tekstu: Pakt). Potom je 20. ožujka 2020. EK usvojila i Priopćenje o aktivaciji odredbe o suspenziji proračunskih pravila (*general escape clause*). Iako se ovim ne ukidaju odredbe Pakta, državama se omogućuje privremeno udaljavanje od prethodno definiranih fiskalnih ciljeva. Primjerice, u sklopu preventivnog dijela Pakta, države članice mogu se privremeno udaljiti od definiranog puta prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, ukoliko to ne ugrožava srednjoročnu fiskalnu održivost. Nakon što je Vijeće podržalo ovakav pristup, EK je u travnju objavila smjernice za izradu prilagođenog formata programa stabilnosti i konvergencije za 2020. godinu. U tom smislu, format programa konvergencije značajno je skraćen i prilagođen zahtjevima i potrebama rješavanja ekonomskih posljedica pandemije. Ovako prilagođeni programi odražavaju izvanredne okolnosti i snažno ekonomsko opterećenje s kojima se trenutno susreću države članice EU.

Slijedom navedenog, a sukladno smjernicama EK, ovogodišnji Program konvergencije Republike Hrvatske za 2020. godinu sadrži 3 poglavlja. Prvi je uvod s opisom odgovora ekonomske politike na izazove vezane uz pandemiju. Zatim slijedi poglavlje o makroekonomskim kretanjima, uključujući opis cikličkih kretanja i tekućih makroekonomskih projekcija te poglavlje o proračunu opće države i kretanju javnog duga za tekuću i narednu godinu. Dokument je usvojila Vlada RH na svojoj sjednici održanoj 30. travnja 2020. godine.

2. UTJECAJ COVID-19 NA MEĐUNARODNO OKRUŽENJE I HRVATSKO GOSPODARSTVO

2.1. COVID-19 i međunarodno okruženje

Svijet se suočava s materijalizacijom ekonomskih posljedica globalne zdravstvene krize uzrokovane pandemijom koronavirusa koja je pogodila svjetsko gospodarstvo u vrijeme već prisutnog slabljenja globalne aktivnosti, a posebice trgovinske razmjene. Razmjeri i vremensko trajanje ekonomskih poremećaja još uvijek su vrlo neizvjesni, ali je ipak vjerojatno da će kumulativni utjecaj na svjetski output biti veći od onog globalne financijske krize iz 2008. Posebnost ove ekonomske krize je njezin potpuno egzogeni i simetričan karakter, nezabilježen intenzitet inicijalnog udara u iznimno kratkom vremenskom razdoblju te simultanost i globalna rasprostranjenost učinaka, budući da će sve svjetske zemlje, u relativno kratkim vremenskim razmacima, snositi ekonomske posljedice. Međutim, za razliku od globalne financijske krize 2008., čiji se utjecaj protezao kroz relativno duže razdoblje, sada je ipak izgledan snažniji inicijalni oporavak. Iako se radi o jedinstvenom i sinkroniziranom globalnom uzroku, karakteristike krize te oblik i trajanje recesije u pojedinim zemljama i dalje će u jednoj mjeri ovisiti o idiosinkratskim obilježjima partikularnih gospodarstava, kao i o specifičnostima epidemioloških strategija i mjera makroekonomske politike.

Ekonomska materijalizacija krize ima karakteristike simetričnog šoka ponude i potražnje, pri čemu će u kratkom roku utjecaj potražnje prevagnuti, pa je izgledna pojava deflacijskih pritisaka uz snažan pad cijena primarnih sirovina, a posebno energenata, u uvjetima već prisutnog izraženog pada cijena nafte potpomognutog postojećim viškom ponude. Inicijalni šok na strani ponude manifestirao se kroz poremećaje u globalnim lancima ponude, zabrane poslovanja određenih, ponajviše uslužnih, djelatnosti, mjere izolacije i socijalnog distanciranja za radnike te zatvaranje granica. Šok na strani potražnje uvjetovan je fizičkom nemogućnošću potrošnje ili pak odgodom kupnje potrošačkih i investicijskih dobara uslijed narušenog raspoloženja i očekivanja kod ekonomskih subjekata. Kao posljedica gubitaka dohodaka i radnih mjesta, smanjenja likvidnosti, ali i solventnosti poduzeća, zadržavanja neizvjesnosti i narušenih očekivanja potrošača i poslovnog sektora, sukcesivni krugovi dodatnih učinaka na ekonomsku aktivnost mogli bi dovesti u kratkom roku do nezabilježenog ukupnog multiplikativnog efekta na gospodarski rast.

S obzirom na oko mjesec dana razmaka između početka nastupanja epidemije, globalna makroekonomska očekivanja bila su usredotočena prije svega na Kinu i neka druga azijska gospodarstva. Nakon obuzdavanja širenja zaraze te prelaska u fazu normalizacije ekonomske aktivnosti, navedena su gospodarstva objavila određene neočekivano povoljne pokazatelje, a pogotovo što se tiče industrijske proizvodnje. Međutim, kako je kinesko gospodarstvo još uvijek naglašeno orijentirano izvozu, i dalje se očekuje kako će nedostatak potražnje u ostatku svijeta onemogućiti njegov oporavak u drugom tromjesečju 2020. Vezano uz očekivanu dinamiku oporavka u razvijenim zapadnim zemljama, nakon očekivanog oštrog pada u drugom tromjesečju 2020., glavno pitanje i izvor neizvjesnosti ostaje stupanj prelijevanja negativnih kretanja na ostatak godine. Međutim, izgledno je da se većina zemalja već sad nepovratno udaljila od priželjkivanog idealnog V-oblika krivulje recesije s minimalnim gubitkom outputa. Uvećani državni deficiti u svrhu borbe s krizom uglavnom se

"monetiziraju" od strane centralnih banaka te se ne očekuje izraženije financiranje kroz regularni državni dug, a pogotovo jer bi snažniji val emitiranja državnih obveznica u prevladavajućim uvjetima brzo ugrozio dugoročne kamatne stope i doveo u pitanje fiskalnu održivost mnogih zemalja, zaprijetio dužničkom krizom i tako potkopao oporavak.

2.2. Hrvatsko gospodarstvo u uvjetima COVID-19 pandemije

U kratkom roku su zdravstveni i ekonomski učinci krize vidno suprotstavljeni što je dovelo do problema upravljanja ukupnom krizom, pri čemu se nisu sve države odlučile za iste strategije, iako se epidemiološke mjere velikim dijelom svugdje preklapaju. Epidemiološka reakcija u Hrvatskoj bila je pravodobna, a strateški je izabran pristup relativno strogih mjera ograničavanja društvenih okupljanja te ekonomske aktivnosti s ciljem što većeg poravnavanja krivulje broja zaraženih u kratkom roku kako bi se minimalizirale negativne zdravstvene posljedice, a prvenstveno ljudske žrtve. Budući je navedeno dovelo do željenih rezultata, krajem travnja je nastupilo opuštanje mjera u tri faze. Međutim, s ekonomske strane navedeni je pristup nažalost neminovno za sobom povukao i veliko smanjenje gospodarske aktivnosti u kratkom roku. S obzirom na prevladavajuće očekivanje privremenog karaktera zdravstvene ugroze, ali i glavnine ekonomskih poremećaja, kao i pravovremene te kvalitetne hrvatske epidemiološke i ekonomske mjere, kumulativni negativni ekonomski učinak krize u slučaju RH ipak bi trebao biti manji od onog globalne financijske krize, budući da su se posljedice krize 2008. produžile na šest recesijskih godina.

Činjenica je kako RH ovu krizu, za razliku od globalne financijske krize 2008., dočekuje ipak znatno spremnija, uz manje vanjske, ali i unutarnje neravnoteže. To se prvenstveno odnosi na dugotrajan proces razduživanja domaćih sektora induciran prethodnom krizom, na uvećan sektor razmjenjivih dobara, kao i umanjenu veličinu određenih domaćih sektora niže produktivnosti orijentiranih isključivo na unutarnje tržište, a koji su prije 2008. bili financirani poglavito dugom te tako opteretili gospodarstvo. Ovi su procesi bili potpomognuti odgovornom fiskalnom politikom i pristupanjem EU te su rezultirali znatno povoljnijim pokazateljima održivosti duga i neto inozemne pozicije. Ovome pridodajmo i općenito povoljniju situaciju na tržištu rada uz rekordno nisku stopu nezaposlenosti netom prije izbijanja COVID-19 krize. Međutim, potencijal rasta niži je nego što je bio prije 2008., uz nizak rast produktivnosti te nepovoljnu demografsku perspektivu, ali mu je struktura povoljnija.

Hrvatsku privredu karakterizira relativno niska zastupljenost industrije u dodanoj vrijednosti, a visoka zastupljenost sektora usluga, uz i dalje niski udio robnog izvoza u BDP-u, značajan izravan i neizravan doprinos turističke djelatnosti te visoku uvoznu ovisnost, djelomično induciranu upravo turizmom. Uzevši u obzir i relativno niski udio proizvoda većeg stupnja složenosti te poziciju domaćih sektora nisko u globalnim lancima dodane vrijednosti, inicijalni šok ponude se u RH velikim dijelom odnosi na ograničenja vezana uz poslovne aktivnosti te radnu snagu. Osim toga, kao rezultat opisane strukture privrede te uz ispodprosječnu zastupljenost zanimanja koja podržavaju rad od kuće, hrvatsko gospodarstvo u cjelini karakterizira relativno izražena osjetljivost na epidemiološka kretanja. Recesija koja je započela u domaćem gospodarstvu tako djeluje prvenstveno kroz kanal manjka potražnje, kako domaće tako i inozemne. Obustavljena je aktivnost u velikom dijelu gospodarstva i svi sektori su

pogođeni, ali u različitoj mjeri. Budući da primarno trpe ne-diskrecijska potrošnja kućanstva te djelatnosti s uključenim socijalnim aspektom, ugostiteljstvo, trgovina, isključujući maloprodaju živežnim namirnicama, poslovanje nekretninama, kao i većina preostalog uslužnog sektora posebno su pogođene djelatnosti. Obustava putovanja snažno pogađa turistički sektor (smještaj, ugostiteljstvo, prijevoz, ali i povezane mikro djelatnosti) za koji postoji posebna opasnost produljenog trajanja poremećaja i oporavka. U uvjetima očekivanog pada u razmjeni s inozemstvom, domaći poljoprivredni proizvođači, poduprijeti ekonomskim mjerama za sektor poljoprivrede kao i logističkom pomoći, ne bi trebali trpjeti pretjerane manjkove potražnje. Zajedno s domaćom prehrambenom industrijom oni su bili suočeni s pojačanom potražnjom za nužnim prehrambenim potrošačkim dobrima, a posebno u početnoj fazi epidemioloških mjera "zatvaranja". Mnoge industrijske djelatnosti značajne za hrvatsko gospodarstvo suočene su sa osjetnim smanjenjem potražnje, od kojih se izdvajaju djelatnosti povezane s drvnom industrijom, tekstilom, odjećom i obućom. Kad potražnja uđe u fazu normalizacije do izražaja bi mogli doći i poremećaji određenih lanaca ponude vezanih uz hrvatske izvozne proizvode. Ovdje treba spomenuti i tzv. "kreiranje potražnje" za vrijeme početne faze obustave poslovanja pri čemu je domaće gospodarstvo prikazalo određenu prilagodljivost (posebno se mogu izdvojiti kurirske usluge dostave, online trgovanje, drive-in tržnice itd.). Izvjesno je kako će kriza utjecati na promjene ponašanja potrošača u smjeru povećanja stope štednje, a poglavito u kratkom roku, što je za Hrvatsku nepovoljno, uzevši u obzir tercijarnu strukturu privrede. Kod sektora poduzeća također se u kratkom roku očekuje smanjena sklonost investiranju i novom zapošljavanju.

S obzirom na pad svih sastavnica domaće potražnje na strani privatnog sektora, kao i inozemne potražnje, a uzevši u obzir i relativno nepovoljnu strukturu domaćeg gospodarstva, očekivana putanja oporavka (opisana niže u dokumentu), kao i srednjoročni hrvatski gospodarski izgledi, počivaju na pruženoj brznoj i snažnoj ekonomskoj potpori privatnom sektoru te brzom i uspješnom popuštanju epidemioloških mjera. Obje skupine mjera zasad daju rezultate. Potpora privatnom sektoru svodi se u prvom redu na fiskalnu potporu, zatim širu financijsku pomoć, ali i zakonodavna te logistička rješenja koja ciljaju prvenstveno sektore mikro i malih poduzeća i ugrožena kućanstva te nastoje efektivno omogućiti "zamrzavanje" ekonomije uz što manje trajnog gubitka outputa. To se prvenstveno odnosi na premošćivanje likvidnosnih poremećaja, kao i sprječavanje problema sa solventnosti inače zdravih i potencijalno produktivnih privrednih subjekata te ograničavanje pada zaposlenosti (uz korištenje ostalih mjera na strani ponude usmjerenih ka očuvanju radnih mjesta kao što su skraćivanje radnog vremena, smjenski rad itd.). Uzevši u obzir bilančne pokazatelje hrvatskog poslovnog sektora, a prije svega relativno niske pokazatelje likvidnosti te visoke pokazatelje zaduženosti, iznimno važan dio strategije makroekonomske pomoći u kratkom roku predstavlja spomenuto podržavanje likvidnosti u gospodarstvu kroz otvorene kanale bankarskog sustava, korištenje garantnih fondova, reprograma te moratorije na dugove. Što se tiče sektora kućanstava, nastavno na opisano, ključno je da su mjere osmišljene upravo tako da konačni učinci ciljaju segmente s najvećom graničnom sklonosti potrošnji. Hrvatske ekonomske mjere, uzevši u obzir relativnu veličinu gospodarstva kao i druga objektivna ograničenja hrvatskog državnog i financijskog sektora, usporedive su sa svim objavljenim međunarodnim paketima (i to onima iz skupine robusnijih), što je bilo moguće zahvaljujući stvaranju fiskalnog prostora tijekom proteklih godina. Osim toga, prema dosad dostupnim podacima te analizama mjere postižu očekivane rezultate.

3. MJERE ZA POMOĆ GOSPODARSTVU USLIJED COVID-19 PANDEMIJE

Pandemija koronavirusa ima iznimno negativni zdravstveni, socijalni i ekonomski utjecaj na globalnoj razini pa tako i u RH, pri čemu su u kratkom roku potencijalni zdravstveni i ekonomski učinci suprotstavljeni. Od ožujka 2020. godine na razini čitave RH provode se epidemiološke mjere, uključujući i mjere socijalne izolacije s vrlo nepovoljnim utjecajem na gospodarsku aktivnost koja je smanjena ili obustavljena na gotovo svim područjima, osim onim neophodnim za funkcioniranje društva. U prvoj fazi, ključni naponi bili su prvenstveno usmjereni na zaustavljanje širenja koronavirusa i sprječavanje neodrživih pritisaka na sustav javnog zdravstva. Povrh svega navedenog, 22. ožujka 2020., Zagreb i okolice pogodio je najsnažniji potres u proteklih 140 godina uzrokovavši velika infrastrukturna oštećenja i dodatan pritisak na funkcioniranje javnih službi. Žuran odgovor na izazove pandemije kao i smanjena gospodarska aktivnost dovode do snažnih izazova i za fiskalnu politiku te dosadašnje pozitivne fiskalne pokazatelje.

Kako je postalo nedvojbeno da pandemija koronavirusa vrlo negativno utječe na gospodarsku aktivnost, Vlada RH je 17. ožujka 2020., a potom i 2. travnja 2020. donijela dva sveobuhvatna i ciljana paketa gospodarskih mjera. Njihov cilj je prvenstveno pomoći privatnom sektoru kao nositelju gospodarske aktivnosti da što uspješnije prebrodi krizu kroz očuvanje radnih mjesta, isplatu plaća, odnosno rješavanje problema nelikvidnosti onima čija je poslovna aktivnost smanjena. Također se želi očuvati dohodak najranjivijih skupina stanovništva te postaviti temelje za brzi gospodarski oporavak. U tom kontekstu, donesene su horizontalne mjere namijenjene pomoći gospodarstvu i stanovništvu, kao i niz mjera usmjerenih na ublažavanje negativnih posljedica u pojedinačnim sektorima. Vlada RH nastavlja pomno pratiti kretanja u gospodarstvu te će po potrebi predložiti i donošenje novih mjera.

3.1. Horizontalne mjere

Odgoda i otpis plaćanja izravnih poreza i doprinosa poduzetnicima s poteškoćama u poslovanju

Temeljem izmjena i dopuna Općeg poreznog zakona¹ te Pravilnika o dopunama Pravilnika o provedbi OPZ-a², poduzetnicima koji su imali ili su procijenili da će imati pad prihoda veći od 20%, omogućena je beskatnata odgoda i obročna otplata izravnih poreza i doprinosa. Dodatno, travanjskim paketom gospodarskih mjera ova je mjera ojačana te će poduzetnici s godišnjim prihodom manjim od 7,5 milijuna kuna (kojih je 93%), s padom prihoda većim od 50%, biti u potpunosti oslobođeni plaćanja javnih davanja koja dospijevaju tijekom travnja, svibnja i lipnja 2020. godine. U istom razdoblju, tvrtke koje ostvaruju prihod veći od 7,5 milijuna kuna, uz pad prihoda veći od 50%, bit će djelomično oslobođeni plaćanja navedenih davanja ovisno o padu prihoda. Nadalje, uvedena je i mogućnost

¹ Narodne novine, brojevi: 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020 i 42/2020

² Narodne novine, broj: 35/2020

plaćanja PDV-a po plaćenim i naplaćenim računima, sve s ciljem osiguravanja dodatne likvidnosti gospodarskih subjekata.

Potpore za očuvanje radnih mjesta

Kako bi se očuvala radna mjesta u najugroženijim sektorima pogođenim koronavirusom, donesena je mjera potpore kojom se sufinancira trošak plaće u iznosu od 3.250 kuna po zaposlenom za ožujak, a iznos za travanj i svibanj povećan je na 4.000 kuna, s tim da će trošak doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje snositi državni proračun. Trenutno je ovom mjerom obuhvaćeno gotovo 84 tisuća poslodavaca za 485 tisuća radnih mjesta. Nadalje, promijenjeni su i uvjeti korištenja mjere Stalni sezonac, na način da se vrijeme produženog mirovinskog osiguranja i prava na novčanu pomoć produžava za vrijeme trajanja izvanrednih okolnosti uvjetovanih ovom krizom. Ova mjera je dostupna poslodavcima iz djelatnosti koje tijekom godine imaju razdoblja smanjenog obujma posla zbog sezonalnosti poslovanja, a najviše se koristi u turizmu i ugostiteljstvu.

Mjere usmjerene na mikro, male i srednje poduzetnike

Ove mjere financiraju se uz podršku ESIF sredstava, a koje provodi HAMAG-BICRO. Tako se povećava alokacija za financijski instrument ESIF Mikro zajmovi za obrtna sredstva, smanjuju se i kamatne stope na investicijske kredite, povećava se i maksimalna stopa jamstava za ESIF pojedinačna jamstava za kredite za obrtna sredstva sa 65% na 80% glavnice kredita. Uveden je i moratorij na sve rate ESIF zajmova i zajmova za poljoprivredu i ruralni razvoj do 31. prosinca 2020. te produženje otplate/roka korištenja zajmova za koje je izdano jamstvo. Uz to uspostavljaju se i novi financijski instrumenti. Prvi je Covid-19 zajam za obrtna sredstva. Programom se osigurava dodatna likvidnost mikro, malim i srednjim subjektima na čije je poslovanje koronavirus imao negativni utjecaj. Iznosi zajmova su do 750.000 kuna za obrtna sredstva, s kamatnom stopom od 0,25%, počekom do 12 mjeseci i maksimalnim rokom otplate od 5 godina, uz skraćenu proceduru obrade zahtjeva. Drugi je Mikro zajam za ruralni razvoj. Namijenjen je za obrtna sredstva za subjekte malog gospodarstva u poljoprivrednom, prerađivačkom i šumarskom sektoru. Iznosi zajmova su između 1.000 i 25.000 eura. Rok otplate je do 3 godine s kamatnom stopom od 0,5% te počekom do 12 mjeseci.

Kreditni Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR) i poslovnih banaka

Poduzetnicima kojima je kredit odobren izravno od HBOR-a ili preko poslovne banke imaju mogućnost moratorija u trajanju od tri mjeseca na obveze dospjele nakon 29. veljače 2020., uz mogućnost njegovog produljenja. Nadalje, korisnicima HBOR-ovih kredita omogućeno je reprogramiranje postojećih kreditnih obveza uz uvođenje počeka u otplati glavnice kredita. Uz to, HBOR će u suradnji s poslovnim bankama poduzetnicima odobravati nove kredite za likvidnost uz povoljniju kamatnu stopu, a sredstva će biti namijenjena financiranju osnovnih troškova poslovanja (tzv. hladni pogon). Također, od strane EK odobrena su dva nova programa HBOR-a za potporu gospodarstvu. Prvim programom financirat će se likvidnost izvoznika kroz police osiguranja, a ukupni kreditni potencijal iznosi 6 milijardi kuna. Drugi program temelji se na instrumentima povoljnih kredita HBOR-a uz subvencije kamate koju

je osigurala država, a provodit će se putem tri osnovna modela: okvirni krediti bankama, pri čemu će se sredstva države putem HBOR-a plasirati uz nula posto kamatne stope od polovice ukupne kamatne stope, a druga polovica će činiti kamatnu stopu banaka koja će biti ograničena u njenom najvećem iznosu, krediti u suradnji s bankama po modelu podjele rizika, te izravni krediti HBOR gospodarstvenicima. Ukupni kreditni potencijal za ovu mjeru procjenjuje se na 7,6 milijardi kuna. Dodatno, poslovne banke donijele su niz mjera koje će poduzetnicima i građanima omogućiti moratorij, reprogram na plaćanje kreditnih obveza, ali i nove kredite za likvidnost i radni kapital.

Funkcioniranje sustava javnih financija i održivosti financiranja javnih usluga

Donesen je i niz mjera kojim bi se uz reaktivaciju gospodarstva i zaštitu ranjivih slojeva društva, olakšalo i funkcioniranje sustava javnih financija i održivosti financiranja javnih usluga. Tako je dopunjen Zakon o izvršavanju državnog proračuna u 2020. godini kojim se omogućuje dodatno zaduživanje države kao i dodatno zaduživanje izvanproračunskih korisnika i iznad prethodno utvrđenih limita, uz suglasnost Vlade RH. Nadalje, kako će se uslijed različite dinamike priljeva sredstava i dospijeca obveza, smanjiti prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS), odnosno HZZO-a te HZMO-a, RH će osigurati sredstva beskamatnog zajma za premošćivanje ovakve situacije. Ovakav beskamatni zajam može se isplatiti do visine poreza na dohodak, prireza porezu na dohodak i doprinosa čije je plaćanje oslobođeno ili odgođeno tj. do visine izvršenog povrata.

Uslijed nastupanja izvanrednih okolnosti koje prepoznaju i odredbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti te Pakta o stabilnosti i rastu, donesena je i Odluka o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila odnosno pravila strukturnog salda, pravila rashoda i pravila javnog duga. U razdoblju u kojem se fiskalna pravila neće primjenjivati, moguće je privremeno i kratkotrajno odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja u svrhu što bržeg rješavanja posljedica epidemije. Ovo će omogućiti poduzimanje mjera koje će biti usmjerene na otklanjanje zdravstvenih, društvenih, gospodarskih i svih drugih posljedica ove epidemije.

S ciljem optimalnog iskorištavanja ograničenog fiskalnog prostora, Vlada RH donijela je Odluku o ograničavanju korištenja sredstava predviđenih državnim proračunom RH i financijskim planovima izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za 2020. godinu. Njome se racionaliziraju postupci javne nabave, davanja donacija i pomoći te ograničava zapošljavanje u javnom sektoru, čime se osiguravaju sredstva za financiranje mjera i aktivnosti u borbi s epidemijom.

Nadalje, donesen je i zaključak kojim se ograničavaju rashodi proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna uslijed promjene gospodarskih okolnosti. U tom smislu pokrenuti su pregovori sa socijalnim partnerima o visini osnovice za izračun plaće državnih službenika i namještenika te zaposlenih u javnim službama za 2020. godinu, kao i pregovori o isplati određenih materijalnih prava ugovorenih kolektivnim ugovorima te prava vezanih uz uvećanje koeficijentata složenosti poslova i dodataka na osnovnu plaću. Izradit će se i smjernice za racionalizaciju poslovanja trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu. JLPRS će također provesti mjere iz ovog zaključka na odgovarajući način.

Temeljem Izmjena i dopuna Zakona o računovodstvu, produljen je i rok za predaju financijskih izvještaja za 2019. godinu s 30. travnja 2020. na 30. lipnja 2020. Pritom se poduzetnici oslobađaju i plaćanja naknade Financijskoj agenciji za objavu financijskih izvještaja.

Dopunama Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima suspendirano je provođenje ovrha tijekom sljedeća tri mjeseca uz mogućnost produljenja za iduća tri mjeseca, a s ciljem pružanja potpore građanima čiji su računi blokirani. Za to vrijeme se ne obračunavaju zatezne kamate na dospjele obveze.

U saborsku proceduru upućen je i Prijedlog zakona o interventnim mjerama u ovršnim i stečajnim postupcima za vrijeme trajanja posebnih okolnosti. Njime se nastoji olakšati položaj fizičkih osoba s ovrhom na plaći ili mirovini ili drugom stalnom novčanom primanju kao i položaj gospodarskih subjekata kojima prijeti stečaj te korisnika bespovratnih sredstava za provedbu projekata.

3.2. Sektorske mjere

Donesen je i niz mjera koje su usmjerene na ublažavanje negativnih posljedica u pojedinačnim sektorima koji su posebno ugroženi epidemijom koronavirusa. U **sektoru poljoprivrede** provode se mjere usmjerene na osiguranje likvidnosti odnosno postojeće razine zaposlenosti poljoprivrednika, ribara i drvno-prerađivačkog sektora vrijedne približno 400 milijuna kuna. Osim osiguranja likvidnosti putem EU fondova za pogođene sektore, uvedene su i dodatne mjere odgode plaćanja dospjelih obveza Hrvatskim šumama za drvene sortimente, odgoda plaćanja zakupnine i koncesijskih naknada za poljoprivredno zemljište te za sektor ribarstva. Uvodi se i nacionalna online platforma – digitalna tržnica na kojoj će se omogućiti kupoprodaja domaćih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda između poljoprivrednika i javnih naručitelja. Donesena je i odluka o izvanrednom interventnom otkupu viškova mlijeka od malih mljekara. K tome, donesena je i odluka o Programu potpore primarnim poljoprivrednim proizvođačima u sektorima biljne proizvodnje i stočarstva u 2020. godini vrijednim 53 milijuna kuna.

U **sektoru turizma** omogućena je odgoda ili oslobođenje od plaćanja turističke članarine za gospodarske subjekte i privatne iznajmljivače kao i plaćanja turističke pristojbe za privatne iznajmljivače (paušal). Nadalje, osigurana je i potpora za programe financiranja obrtnih sredstava i poboljšanja likvidnosti ugroženih gospodarstvenika u turizmu, a posebna pozornost bit će posvećena malim hotelima. Izmjenama i dopunama Zakona o pružanju usluga u turizmu³, uveden je moratorij na raskid ugovora za agencijske aranžmane u trajanju od 180 dana od završetka posebnih okolnosti, čime se daje mogućnost povrata novca za neiskorišteni aranžman. Izmjenama i dopunama uredbi vezanih za koncesije, na turističkom zemljištu u kampovima u suvlasništvu RH, promjenjivi dio koncesijske naknade za takvo zemljište neće se naplaćivati.

Osnivanjem kriznog fonda osiguravaju se potpore likvidnosti u **sektoru kulture** i to u iznosu od 70 milijuna kuna - samostalnim umjetnicima, samozaposlenim te drugim fizičkim i pravnim osobama koje

³ Narodne novine, brojevi: 130/2017, 25/2019, 98/2019 i 42/2020

ostaju bez svih prihoda zbog ograničenja okupljanja i zatvaranja kazališta, kina, muzeja, koncertnih dvorana. Putem kriznog fonda isplaćivat će se i sredstva fizičkim te pravnim osobama u području kulture za produženo razdoblje pripremnih aktivnosti za odobrene projekte u kulturi čije je izvršenje uslijed epidemije do daljnjega odgođeno. Također, dopunom Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara⁴ omogućava se obustava plaćanja spomeničke rente dok traju posebne okolnosti u RH izazvane epidemijom koronavirusa.

3.3. Mjere za pokretanje gospodarskih i drugih djelatnosti i aktivnosti u uvjetima proglašene epidemije bolesti COVID-19

U uvjetima prihvatljive epidemiološke situacije, procijenjeno je da su stvorene pretpostavke za reaktiviranje dijela gospodarskih i društvenih djelatnosti i aktivnosti u RH, a koje će se odvijati u tri faze, uz poštivanje posebnih epidemioloških mjera. U prvoj fazi koja je započela 27. travnja 2020. omogućeno je otvaranje svih poslovnih subjekata koji obavljaju djelatnost trgovine, osim onih koji posluju unutar trgovačkog centra, javnog gradskog i prigradskog prijevoza, dijela uslužnih djelatnosti i treninga. Druga faza koja slijedi od 4. svibnja 2020. pretpostavlja puni rad zdravstvenog sustava te preostalih uslužnih djelatnosti. Treća faza predviđena je za 11. svibnja 2020., a planira se pokretanje rada trgovačkih centara, ugostiteljskih objekata, nacionalnih parkova i parkova prirode, vrtića, razredne nastave te okupljanja do 10 osoba na jednom mjestu. Sve tri faze pretpostavljaju primjenu i strogo pridržavanje svih propisanih epidemioloških mjera.

⁴ Narodne novine, brojevi: 69/1999, 151/2003, 157/2003, 100/2004, 87/2009, 88/2010, 61/2011, 25/2012, 136/2012, 157/2013, 152/2014, 98/2015, 44/2017, 90/2018 i 32/2020

4. MAKROEKONOMSKA KRETANJA

4.1. Projekcije makroekonomskih kretanja

Makroekonomski okvir iz ovog dokumenta sastavljen je u travnju ove godine⁵. Vanjske pretpostavke za izradu makroekonomskih projekcija preuzete su iz posljednjih projekcija Međunarodnog monetarnog fonda⁶ te EK⁷.

Prema najnovijim projekcijama međunarodnih institucija, kao posljedica globalne epidemije koronavirusa, u 2020. godini se očekuje znatno pogoršanje svjetskih gospodarskih kretanja. Tako se nakon rasta od 2,9% u 2019., u 2020. očekuje pad svjetskog gospodarstva od 3,0%, a potom oporavak od 5,8% u 2021. godini. Osobito snažan pad ekonomske aktivnosti u 2020. godini od 7,1% očekuje se u gospodarstvu EU, nakon čega će u 2021. uslijediti oporavak po stopi od 4,8%. Također, u 2020. se očekuje snažan pad svjetske trgovine od 11,0%, a potom rast od 8,4% u 2021. Predviđa se da će prosječni tečaj eura prema američkom dolaru iznositi 1,09 USD/EUR u 2020. i u 2021. godini. Što se tiče kretanja cijena sirovina na svjetskom tržištu, očekuje se kako će cijene nafte zabilježiti snažno smanjenje u 2020. te blaži oporavak u 2021., dok se kod cijena primarnih sirovina isključujući naftu u obje projekcijske godine očekuje blago smanjenje.

Tablica 4.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda za RH

	2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.
BDP - realni rast (%)	2,9	-9,4	6,1
Osobna potrošnja	3,5	-7,0	5,8
Državna potrošnja	3,3	2,7	2,5
Bruto investicije u fiksni kapital	7,1	-9,0	5,6
Izvoz roba i usluga	4,6	-30,0	32,5
Uvoz roba i usluga	4,8	-23,4	27,6
Doprinosi rastu BDP-a (postotni bodovi)	2,9	-9,4	6,1
Domaća potražnja	4,1	-5,3	5,2
Promjena zaliha	-1,0	-0,9	0,1
Neto izvoz	-0,1	-3,3	0,8
Doprinosi rastu BDP-a (postotni bodovi)	2,9	-9,4	6,1
Osobna potrošnja	2,0	-4,0	3,5
Državna potrošnja	0,7	0,5	0,6
Bruto investicije u fiksni kapital	1,4	-1,9	1,2
Izvoz roba i usluga	2,3	-15,4	12,4
Uvoz roba i usluga	-2,5	12,1	-11,6

Napomena: Podaci za 2019. su preliminarni.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

Promatrajući tromjesečnu dinamiku BDP-a u hrvatskom gospodarstvu, iako je domaći poslovni sektor već u veljači započeo s ugrađivanjem izmijenjenih očekivanja, a kućanstva tijekom prve polovice ožujka,

⁵ Temeljeno na podacima dostupnim do 24. travnja 2020. godine.

⁶ World Economic Outlook, April 2020.

⁷ Spring 2020 forecast assumptions.

te unatoč snažnom očekivanom usporavanju potrošnje kućanstava i padu izvoza usluga, u prvom tromjesečju BDP bi mogao zadržati pozitivan tromjesečni rast (sezonski prilagođeno). Temeljna pretpostavka na kojoj se bazira ovaj dokument je da će glavni udar na domaće, ali i globalno gospodarstvo biti kratkotrajne naravi, a najintenzivniji u prvoj polovici drugog tromjesečja. Tako će ekonomska aktivnost, prema scenariju ugrađenom u ovaj dokument, dosegnuti dno u drugom tromjesečju, pri čemu će u većini sektora već prema kraju drugog tromjesečja doći do promjene trenda i početka postupnog oporavka, koji će započeti inicijalnim izraženijim skokom aktivnosti, popraćenim faznim popuštanjem epidemioloških mjera. Nadalje, oporavak u ovom scenariju neće imati idealan V-oblik, odnosno očekuje se da će doći do određenih trajnih gubitaka outputa te će trebati određeno vrijeme dok se gospodarstvo ne vrati na pretkriznu razinu. I dalje putanja gospodarske aktivnosti ima V-oblik, a posebno zahvaljujući relativno snažnom inicijalnom skoku oporavka koji nadoknađuje velik dio početnog šoka. Međutim, desni krak tog slova V je nakon tog inicijalnog skoka oporavka produžen sve do 2022. godine. Istaknimo da se najsnažnija međugodišnja tromjesečna stopa pada BDP-a u Hrvatskoj u 2020. ipak ne očekuje u drugom već u trećem tromjesečju, u koje spada glavina turističke sezone, budući da su turizam i prijevoz među najpogođenijim gospodarskim granama u ovoj krizi. Izvjesno je i kako će međugodišnje tromjesečne stope pada u drugom i trećem tromjesečju 2020. biti dvostruko više u usporedbi s onima iz 2009. godine. Postupni oporavak će se, nakon druge polovice 2020. protegnuti i na čitavu 2021. Općenito, dostizanje pretkrizne razine aktivnosti (s kraja 2019. i početka 2020. godine) predviđa se tek tijekom 2022., a u određenim sektorima i nešto kasnije.

U skladu s navedenim, u 2020. se očekuje pad BDP-a od 9,4%, koji će zatim biti praćen relativno snažnim oporavkom od 6,1% u 2021. Što se tiče projekcija kretanja sastavnica s rashodne strane BDP-a, pod utjecajem opisanih kretanja osobna potrošnja će oštro pasti u drugom tromjesečju, a oporavljat će se do kraja projekcijskog razdoblja. Pri tome napomenimo kako se u svibnju i lipnju očekuje izraženi skok oporavka koji će velikim dijelom nadoknaditi inicijalni pad osobne potrošnje iz ožujka i travnja. Međutim, spomenuti oporavak u ostatku projekcijskog razdoblja bit će relativno spor i produžen, pod utjecajem anemičnog kretanja raspoloživog dohotka kućanstava te narušenog pouzdanja potrošača čiji brži oporavak ipak nije izgledan. Sve komponente investicijske aktivnosti izuzev građevine snažno su usporavale kroz cijelu 2019. godinu te će, pod utjecajem COVID-19 krize, krajem prvog i početkom drugog tromjesečja zabilježiti snažan pad. Trenutni ciklus pojačane građevinske djelatnosti, uključujući i velike infrastrukturne projekte, nastavit će se i početkom drugog tromjesečja, uzevši u obzir vremenski odmak svojstven toj djelatnosti, ali i prioritet nastavka velikih projekata. Također, dinamika investicija u državnom sektoru bit će pomaknuta prema kraju 2020. godine. Investicije u fiksni kapital, kao i osobna potrošnja, svoju pretkriznu razinu dostići će tek 2022. pri čemu će kod investicija pad u 2020. biti nešto izraženiji, a oporavak nešto više odgođen. Državna potrošnja neće izraženije promijeniti svoju kratkoročnu putanju budući da će pojačana potrošnja vezana uz COVID-19 krizu te slabija dinamika tržišnog outputa biti nadomještena brojnim uštedama manje produktivnih rashoda u okviru intermedijarne potrošnje, kao i slabijim rastom naknada zaposlenicima u odnosu na prethodna očekivanja. Izvoz roba ostvarit će u 2020. godini nešto jači pad od investicija u fiksni kapital, pri čemu će u drugom tromjesečju zabilježiti znatno jači inicijalni pad, ali će iskusiti i brži oporavak. Međutim, ovdje još jednom napomenimo kako je ekonomska aktivnost glavnih hrvatskih vanjskotrgovinskih partnera, nakon snažnog pada u drugom tromjesečju, u trećem tromjesečju izložena znatnoj razini neizvjesnosti. Unatoč nešto bržem oporavku kroz čitavo projekcijsko razdoblje, izvoz roba će također svoju pretkriznu razinu dostići tek 2022. budući da će biti ograničen slabim rastom inozemne potražnje i općenito prigušenom dinamikom globalne robne razmjene. Najveći udar od svih komponenti s

rashodne strane u 2020. godini zabilježiti će izvoz usluga koji će se pod utjecajem pada turističke aktivnosti gotovo prepoloviti. U ovu projekciju ugrađena je pretpostavka o padu noćenja stranih turista ipak nešto slabijem od 70% (na razini cijele godine), zahvaljujući svim posljednjim specifičnim aktivnostima usmjerenim ka podizanju broja turističkih dolazaka u 2020., ali i povoljnoj epidemiološkoj perspektivi. Osim toga, očekuje se i blagi pad prosječne potrošnje po turistu. Izvoz usluga je jedina sastavnica BDP-a koja vjerojatno niti u 2022. godini neće dostići svoju pretkriznu razinu. Uvoz roba i usluga svojim će kretanjem pratiti pad konačne potražnje, pri čemu najveće padove u 2020. bilježe sastavnice potražnje sa najizraženijim ukupnim (izravnim i neizravnim) udjelom uvozne komponente. Visoka uvozna ovisnost ipak onemogućuje povoljnije ostvarenje neto inozemne potražnje u prisutnim recesijskim okolnostima.

Tablica 4.2. Kretanje cijena

	2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.
Deflator BDP-a, promjena (%)	1,5	0,1	1,1
Osobna potrošnja	0,8	-0,3	0,9
Državna potrošnja	2,1	0,7	1,8
Bruto investicije u fiksni kapital	0,7	-0,3	0,8
Izvoz roba i usluga	1,2	-3,6	2,0
Uvoz roba i usluga	0,4	-3,7	1,9
Indeks potrošačkih cijena, promjena (%)	0,8	-0,3	0,9

Napomena: Podaci za 2019. su preliminarni.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

Predviđa se da će nakon rasta od 0,8% u 2019. godini, potrošačke cijene u 2020. zabilježiti blago smanjenje od 0,3% na međugodišnjoj razini. Glavne odrednice kretanja potrošačkih cijena u 2020. godini bit će osjetno smanjenje cijena nafte na svjetskim tržištima⁸, snažan pad domaće potražnje te usporavanje inflacije u eurozoni. Pritom će učinak pada cijena nafte na svjetskom tržištu na domaći indeks potrošačkih cijena biti ublažen deprecijacijom tečaja kune prema američkom dolaru. Rast trošarina na duhanske proizvode te alkoholna pića, kao i posebnog poreza na bezalkoholna pića iz travnja ove godine, ostvarit će pozitivan doprinos kretanju inflacije u 2020., u iznosu od 0,2 postotna boda. Kao posljedica svih navedenih kretanja, u 2020. godini se očekuje izražen pad cijena energije te stagnacija potrošačkih cijena bez energije, hrane, pića i duhana, dok će pozitivan doprinos kretanju potrošačkih cijena doći od povećanja cijena hrane, pića i duhana. U 2021. godini očekuje se inflacija potrošačkih cijena na razini od 0,9% kao posljedica oporavka domaće potražnje, u uvjetima blagog rasta cijena sirovina na svjetskim tržištima te snažnije, iako i nadalje prigušene, inflacije u eurozoni.

Nakon što je u 2019. godini deflator BDP-a povećan za 1,5%, očekuje se da će u 2020. njegov rast znatno usporiti na razinu od 0,1%, ponajviše kao posljedica dinamike kretanja deflatora potrošnje kućanstava koji će, sukladno kretanju potrošačkih cijena, u 2020. bilježiti blagi pad. Usporavanju deflatora BDP-a doprinit će i osjetno sporiji rast deflatora državne potrošnje u odnosu na prethodnu godinu, prije svega uslijed korekcije naniže rasta plaća na razini opće države, kao i smanjenje deflatora investicija, kod kojeg je snažnije ciklički uvjetovano smanjenje ublaženo izraženim učinkom prijenosa sa kraja 2019. Pod utjecajem znatnog smanjenja cijena sirovina na svjetskim tržištima, pada globalne

⁸ Prema projekcijama Međunarodnog monetarnog fonda, u 2020. se očekuje pad cijena nafte tipa Brent od 42,4%, dok se u 2021. očekuje njihov rast za 6,9%.

izvozne potražnje te nepovoljnih ostvarenja u sektoru turizma, u 2020. se očekuje izraženi pad deflatora izvoza roba i usluga, kao i deflatora uvoza roba i usluga, pri čemu će smanjenje deflatora uvoza biti tek neznatno izraženije u odnosu na deflator izvoza.

Tablica 4.3. Kretanja na tržištu rada

	2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.
Anketna stopa nezaposlenosti, razina u %	6,6	9,5	9,0
Broj zaposlenih ¹	1,4	-3,3	1,5

¹ Prema definiciji nacionalnih računa.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

Prvi učinci pandemije koronavirusa na smanjenje zaposlenosti već su vidljivi u podacima o osiguranicima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje dostupnim za kraj ožujka. U idućim mjesecima očekuje se intenziviranje negativnih trendova, pri čemu će gubici zaposlenosti biti koncentrirani u drugom tromjesečju, da bi nakon toga uslijedio postupni oporavak. Pritom će izraženije smanjenje broja zaposlenih biti prisutno u manjem broju sektora kao što su smještaj, ugostiteljstvo i prijevoz. Uvođenje potpore HZZ-a za očuvanje radnih mjesta znatno će ublažiti utjecaj šoka na zaposlenost te se na razini cijele 2020. godine očekuje pad broja zaposlenih od 3,3%. Isto tako, prvi dostupni podaci ukazuju i kako navedena mjera nije inicijalno previše izraženo djelovala niti na kretanje plaća. Slijedom navedenoga, pod pretpostavkom privremenog karaktera krize izazvane koronavirusom te opisane putanje gospodarske aktivnosti, u 2020. godini se očekuje tek umjeren pad plaća. U 2020. se očekuje imigracijski priljev dijela hrvatskih državljana zaposlenih u inozemstvu, što će zajedno sa izlascima iz zaposlenosti dovesti do povećanja broja neaktivnih te nezaposlenih osoba pa će stopa anketne nezaposlenosti u 2020. iznositi 9,5%. U 2021. godini se očekuje umjeren oporavak zaposlenosti te nešto izraženiji oporavak bruto plaća. Slijedom opisanih kretanja ekonomske aktivnosti i zaposlenosti, u 2020. će doći do nešto izraženijeg rasta jediničnog troška rada uzrokovanog snažnim padom prosječne produktivnosti, da bi u 2021., pod utjecajem rasta prosječne produktivnosti rada, jedinični trošak rada zabilježio blagi pad.

Znatni viškovi likvidnosti hrvatskog bankovnog sustava, te ostalih financijskih institucija (mirovinskih, osiguravajućih i investicijskih fondova), ključni su kako bi osigurali likvidnost cjelokupnom hrvatskom gospodarstvu pogođenom pandemijom koronavirusa. S obzirom na veliku količinu slobodnih novčanih sredstava te kvazi-fiksni tečajni režim, kamatne stope na domaćem financijskom tržištu trebale bi i dalje ostati na niskim razinama dok u međunarodnom okruženju prevladavaju povoljni financijski uvjeti. Očekuje se da će financijske institucije i dalje kreditirati gospodarstvo i državu u mjeri u kojoj im postavljeni limiti izloženosti budu dozvoljavali. S obzirom na karakter postojeće krize te stabilnost i kapitaliziranost hrvatskog bankarskog sektora, ne očekuju se snažniji šokovi u domaćem financijskom sustavu.

Očekuje se da će monetarna politika HNB-a i u narednom razdoblju biti usmjerena na očuvanja stabilnog tečaja kune prema euru. Na početku krize uzrokovane pandemijom koronavirusa došlo je do određenog deprecijacijskog pritiska na tečaj kune, na koji je HNB reagirao provođenjem nekoliko deviznih intervencija. Navedeni pritisak nije bio uzrokovan ekonomskim fundamentima, nego usklađivanjem deviznih pozicija banaka uslijed izdanja nove tri tranše hrvatskih obveznica na domaćem tržištu, kao i promijenjenih očekivanja o deviznim priljevima od turizma. Nadalje, s Europskom

središnjom bankom dogovoreno je uspostavljanje valutnog swap-a u iznosu od 2 milijarde eura, čime će se, po potrebi, hrvatskim financijskim institucijama moći osigurati dodatna likvidnost u eurima.

4.2. Rizici makroekonomskih projekcija

Opisani makroekonomski scenarij izložen je snažnim te prevladavajuće negativnim rizicima. Prvi dio čine rizici koji proizlaze iz neizvjesnosti vezanih uz trajanje i intenzitet epidemije koronavirusa, poput mogućih ponovnih širenja zaraze, novih nepovoljnih mutacija te njegove osjetljivosti na visoke temperature (što bi pogodovalo hrvatskom turizmu kojeg karakterizira visoka sezonalnost), kao i vezano uz eventualne daljnje epidemiološke mjere nužne za suzbijanje zaraze. Naravno, pozitivne epidemiološke rizike predstavljaju otkrića učinkovitih lijekova ili pak brži razvoj cjepiva, za čiji se razvoj očekuje da će biti potrebno između jedne i jedne i pol godine.

Druga skupina rizika odnosi se na ekonomsku sferu. Prije svega, u kratkom roku, pretpostavljeni intenzitet inicijalnog skoka u oporavku ugrađen u projekcije mogao bi izostati, moglo bi se ispostaviti se da je izgubljen puno veći dio outputa ili, u najgorem slučaju, da je u znatnijoj mjeri ugrožen potencijalni rast te da je povratak pretkriznom trendu nemoguć u srednjem roku. Ovo vrijedi kako za globalni BDP tako i za hrvatski. Dio rizika za RH prirodno je vezan uz globalne rizike putem različitih kanala utjecaja, počevši od tijekova kapitala i financijskih uvjeta, zatim cjenovnih kretanja, pa sve do inozemne potražnje za domaćim robama i uslugama. Pandemija koronavirusa razotkrila je neke ranjivosti svjetskog gospodarstva, amplificirala neke nepovoljne pojave ili negativne rizike. Prije svega, kriza izazvana pandemijom znatno je pojačala globalnu averziju prema riziku, financijski investitori se okreću maksimalno sigurnoj i likvidnoj imovini što povećava širok spektar bilančnih rizika. Tako, iako i dalje prevladavaju očekivanja kako ekonomski poremećaji iz realnog sektora ne bi trebali dovesti do krize u financijskom sektoru (kojeg općenito karakteriziraju jače bilance u odnosu na situaciju prije 2008.), znatno je povećan rizik povezan s ranjivostima globalnih tržišta korporativnog duga, uzevši u obzir pokazatelje zaduženosti nefinancijskih poduzeća, ali i precijenjenosti obveznica. Naime, nakon desetljeća rekordnog rasta gotovo svih oblika privatnog duga, u usporedbi sa stanjem prije krize 2008. današnji dug je niže prosječne kvalitete, duže ročnosti, većih otplatnih iznosa te nižeg stupnja ugovorne zaštite. Također, pandemija koronavirusa inducirala je odljev kapitala iz određenih zemalja u razvoju, dok istovremeno i neke razvijene zemlje imaju problema s održivosti duga što prijeto narušavanjem povoljnih uvjeta financiranja te ciklusom izraženijeg razduživanja praćenog ispravkom gospodarske aktivnosti. Osim toga, svi srednjoročni rizici sa strane ponude prisutni prije početka pandemije, najvećim dijelom geopolitičke prirode vezani za dinamiku svjetske trgovinske razmjene koja je i prije pandemije imala iznimno nizak rast, u velikoj mjeri su i dodatno povećani.

Negativni rizici vezani uz specifičnosti strukture domaće privrede posebno su izraženi u sektoru turizma. Pri tomu će ostvarenja turističkih pokazatelja u ljetnim mjesecima biti uvjetovana kako epidemiološkom situacijom i mjerama u RH, tako i u emitivnim tržištima. Također, u jednom dijelu će ovisiti i o koordinaciji s glavnim emitivnim tržištima, posebnim aranžmanima, aktivnostima oglašavanja itd. Osim izvoza usluga, i izvoz roba izložen je prevladavajuće negativnim rizicima, dijelom povezanim uz globalne rizike putem utjecaja na inozemnu potražnju, a dijelom uz strukturne slabosti domaćeg

robnog izvoza u smislu visokog udjela spororastućih izvoznih tržišta te proizvodnih niši, proizvoda niske dodane vrijednosti, kao i posljedično relativno snažnog oslanjanja na cjenovnu konkurentnost.

Glavni rizici koji bi mogli uzrokovati drugačije ostvarenje stope inflacije od prognozirane vezani su uz drugačije kretanje cijena nafte i drugih sirovina na svjetskom tržištu od trenutnih očekivanja, mogući izraženiji utjecaj šoka potražnje na pad cijena, dok bi poremećaji u lancima opskrbe uslijed epidemije koronavirusa mogli dovesti do snažnijeg rasta cijena određenih proizvoda. Manjkovi radne snage u sektoru poljoprivrede uslijed ograničenja kretanja zbog epidemije mogli bi utjecati na povećanje cijena poljoprivrednih proizvoda u EU.

Obzirom da je trenutno dostupan ograničen skup podataka koji pokazuju tek početne utjecaje epidemije koronavirusa na gospodarstvo, procjena njenih ekonomskih učinka u 2020. i 2021. godini podložna je značajnoj neizvjesnosti pa je u ovom trenutku teško preciznije procijeniti implikacije epidemije koronavirusa na ponašanje i pouzdanje potrošača te gospodarskih subjekata.

5. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG

5.1. Fiskalna politika

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

5.2. Izvršavanje proračuna u 2019. godini

Ukupni prihodi proračuna opće države u 2019. bilježe razinu od 47,5% BDP-a, kao rezultat pozitivnih makroekonomskih kretanja, učinaka porezne reforme iz 2018. i 2019. te pojačane apsorpcije sredstava iz EU fondova.

Porezi na proizvodnju i uvoz iznosili su 20,3% BDP-a i zabilježili međugodišnji rast od 6%. U njihovoj strukturi najizdašniji prihod je porez na dodanu vrijednost koji je u odnosu na godinu ranije bio veći za 6,8%. Prikupljeni prihodi od PDV-a rezultat su povećanja osobne potrošnje uslijed rasta raspoloživog dohotka stanovništva, potpomognuto povoljnim kretanjima na tržištu rada te uspješnom turističkom sezonom.

Značajan rast od 3,2% bilježe i prihodi od socijalnih doprinosa koji su u 2019. iznosili 11,8% BDP-a, kao posljedica povoljnih kretanja na tržištu rada. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo, koji uključuju porez na dohodak i porez na dobit, rastu 7,6% uslijed već spomenutih pozitivnih kretanja na tržištu rada te dobrih rezultata poslovanja poduzeća i banaka. Uz porezne prihode, značajni su i prihodi od ostalih tekućih i kapitalnih transfera koji uključuju i sredstava iz fondova EU, a u 2019. godini iznosili su 3,3% BDP-a, pri čemu prihodi iz EU fondova bilježe porast od 64,2% na godišnjoj razini.

Ukupni rashodi proračuna opće države izvršeni su na razini od 47,1% BDP-a u 2019. godini.

Naknade zaposlenima bilježe razinu od 11,9% BDP-a. U odnosu na prošlu godinu bilježe povećanje od 5,2%, a rezultat je to povećanja osnovice za izračun plaća za 5% temeljem kolektivnih ugovora za državne i javne službenike (3% od siječnja i 2% od rujna 2019. godine), korekcije za minuli rad od 0,5% te učinka izmjene granskih kolektivnih ugovora u pojedinim djelatnostima. Dodatno, ovi rashodi uključuju i povećana izdvajanja u svrhu predsjedanja RH Vijećem EU koje je RH preuzela od 1. siječnja

2020., a za koje je određeni broj djelatnika već u 2019. godini bio raspoređen u Stalno predstavništvo RH u Bruxellesu.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju izvršeni su na razini od 8,3% BDP-a. Ova kategorija uključuje materijalne rashode svih jedinica sektora opće države, a između ostalog i troškove zdravstvenih ustanova za lijekove te medicinski i sanitetski materijal. Veća izdvajanja zabilježena su i na rashodima za materijal i energiju te na rashodima za usluge.

Rashodi za subvencije bilježe razinu od 1,6% BDP-a. Značajan dio subvencija od 0,7% BDP-a odnosi se na subvencije HROTE-a za proizvođače energije iz obnovljivih izvora koji se financiraju iz naknade za poticanje električne energije iz obnovljivih izvora. U ovu kategoriju uključene su i subvencije za izravna plaćanja poljoprivredi i mjere uređenja tržišta poljoprivrednih proizvoda, izdvajanja za provedbu ugovora o koncesijama, za poticanje pomorskog i zračnog prijevoza te izdvajanja za program aktivne politike tržišta rada.

Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su određeni kretanjem rashoda za kamate, izvršeni su s udjelom od 2,2% u BDP-u i u odnosu na prošlu godinu smanjeni su za 0,1 postotni bod BDP-a. Takva kretanja rezultat su nastavka odgovornog vođenja fiskalne politike, praćenog aktivnom politikom upravljanja javnim dugom, a što je utjecalo i na smanjenje troškova servisiranja javnog duga.

Socijalne naknade i socijalni transferi čine najznačajniju kategoriju ukupnih rashoda proračuna opće države i bilježe razinu od 15,6% BDP-a. Ove rashode u najvećoj mjeri određuje kretanje rashoda za mirovine, rashoda za lijekove na recept, porodiljnih naknada, naknada za socijalnu skrb, dječjeg doplatka te naknada za nezaposlene. Rashodi za mirovine i mirovinska primanja ostvareni su na razini od 10,2% BDP-a, što je prvenstveno rezultat usklađivanja mirovina ostvarenih prema općim i posebnim propisima i to od siječnja 2019. za 1,15% i od 1. srpnja 2019. godine za 2,44%. Izdvajanja za doplatka za djecu iznose 0,3% BDP-a, porodiljne naknade izvršene su na razini od 0,7% BDP-a, a naknade za nezaposlene na razini od 0,2% BDP-a. Naknade za socijalnu skrb izvršene su na razini od 0,6% BDP-a. Ovdje je osim zajamčene minimalne naknade uključena i provedba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi⁹, prema kojem se povećao iznos osobne invalidnine i doplatka za pomoć i njegu. Također, kroz provedbu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o subvencioniranju stambenih kredita¹⁰ omogućeno je subvencioniranje kredita za kupnju stana ili kuće, odnosno izgradnju kuće.

Ostali rashodi, koji se većinom odnose na tekuće i kapitalne transfere, izvršeni su na razini od 3,2% BDP-a. Najvećim dijelom odnose se na aktivnosti financirane iz EU fondova kao i uplatu vlastitog doprinosa RH u proračun EU. U ovoj kategoriji rashoda izvršeni su rashodi za provedbu izbornih aktivnosti od kojih su najznačajniji izbori za Europski parlament i izbori za predsjednika RH. Osim toga, u kategoriji kapitalnih transfera uključen je i jednokratni trošak na ime protestiranih jamstva za Uljanik grupu u iznosu od 2 milijarde kuna, odnosno 0,5% BDP-a, plaćenih tijekom 2019. godine. Isto tako, izvršeno je financiranje prve faze projekta plutajućeg terminala za ukapljeni plin na otoku Krku u iznosu od 0,1% BDP-a.

⁹ Narodne novine, brojevi: 157/2013, 152/2014, 99/2015, 52/2016 i 16/2017 i 130/2017

¹⁰ Narodne novine, broj: 61/2018

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital bilježe razinu od 4,3% BDP-a te bilježe međugodišnji rast od 27,6%. Ova kategorija rashoda odnosi se na sredstva utrošena na izgradnju cestovne, komunalne i željezničke infrastrukture, pri čemu je značajan dio financiran sredstvima iz EU fondova.

Slijedom ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda, proračun opće države u 2019. godini zabilježio je višak od 1,6 milijardi kuna ili 0,4% BDP-a.

5.3. Proračun opće države u 2020. godini

Prije izbijanja pandemije koronavirusa, fiskalna politika Vlade RH, koje je prije svega u funkciji gospodarskog rasta, bila je i usmjerena na daljnje jačanje fiskalne održivosti koje se ogleda u ostvarenju proračunskih viškova i snažnom smanjenju udjela javnog duga u BDP-u. Ovakvom politikom stvara se fiskalni prostor za porezno rasterećenje građana i poduzetnika, što je uz poboljšanje strukture i učinkovitosti javnih rashoda, dodatni poticaj za jačanje ekonomskog rasta. Uvidjevši kako će pandemija koronavirusa dovesti do značajnih negativnih socijalno-gospodarskih posljedica, Vlada RH iskoristila je stvoreni fiskalni prostor za brzu i snažnu fiskalnu potporu za održavanje zaposlenosti i cjelokupne gospodarske aktivnosti.

U tom kontekstu, ponavljamo da su donesena dva paketa mjera namijenjenih prije svega pomoći gospodarstvu i građanima uz niz mjera usmjerenih ka ublažavanju negativnih posljedica u pojedinačnim sektorima. Tako je izmjenama poreznih propisa poduzetnicima koji su imali ili su procijenili da će imati pad prihoda veći od 20%, omogućena beskamatna odgoda i obročna otplata izravnih poreza i doprinosa. Dodatno, travanjskim paketom gospodarskih mjera ova je mjera ojačana te će poduzetnici s godišnjim prihodom manjim od 7,5 milijuna kuna (kojih je 93%), s padom prihoda većim od 50%, biti u potpunosti oslobođeni plaćanja izravnih poreza i doprinosa koja dospijevaju tijekom travnja, svibnja i lipnja 2020. godine. U istom razdoblju, tvrtke koje ostvaruju prihod veći od 7,5 milijuna kuna, uz pad prihoda veći od 50%, bit će djelomično oslobođeni plaćanja navedenih davanja ovisno o padu prihoda. Trenutno je gotovo za 70 tisuća poreznih obveznika odgođena porezna obveza u iznosu od 1,4 milijarde kuna. Najveći dio odgođene porezne obveze odnosi se na mirovinsko osiguranje (42%), zdravstveno osiguranje (30%) te na porez na dohodak (15%). Nadalje, uvedena je i mogućnost plaćanja PDV-a po plaćenim i naplaćenim računima, sve s ciljem osiguravanja dodatne likvidnosti gospodarskih subjekata.

Kako bi se očuvala radna mjesta u najugroženijim sektorima pogođenim koronavirusom, donesena je mjera potpore kojom se sufinancira trošak plaće u iznosu od 3.250 kuna po zaposlenom za ožujak, a iznos za travanj i svibanj povećan je na 4.000 kuna, s tim da će trošak doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje snositi državni proračun. Trenutno je ovom mjerom obuhvaćeno gotovo 84 tisuća poslodavaca za 485 tisuća radnih mjesta.

Dodatno je osim direktnih proračunskih potpora kroz odgodu ili otpis javnih davanja ili kroz subvencije za očuvanje radnih mjesta, osigurano preko 15 milijardi kuna za što povoljnije kreditiranje poduzetnika kroz programe HBOR-a i HAMAG BICRO-a.

Tablica 5.1. Fiskalni učinci najznačajnijih mjera uslijed pandemije koronavirusa u 2020. godini

Naziv mjere	ESA kategorija	Status mjere	Fiskalni učinak, % BDP-a	Fiskalni učinak, 000 HRK
1. Odgoda izravnih poreza i doprinosa				
porez na dohodak	D.5R	usvojeno	0,1	450.000
doprinosi za mirovinsko osiguranje	D.61R	usvojeno	0,3	949.409
doprinosi za zdravstveno osiguranje	D.61R	usvojeno	0,2	889.588
porez na dobit	D.5R	usvojeno	0,1	350.578
2. Otpis izravnih poreza i doprinosa				
porez na dohodak	D.5R	usvojeno	0,1	450.000
doprinosi za mirovinsko osiguranje	D.61R	usvojeno	0,3	949.409
doprinosi za zdravstveno osiguranje	D.61R	usvojeno	0,2	889.588
porez na dobit	D.5R	usvojeno	0,1	233.719
3. Odgađanje obveze uplate poreza na dobit po godišnjem obračunu za 2019. godinu na 31. 7. 2020.	D.5R	usvojeno	0,6	2.000.000
4. Potpore za očuvanje radnih mjesta	D.3P	usvojeno	1,9	6.800.714
	D.62P	usvojeno	0,1	312.128
5. Nabava medicinske i zaštitne opreme za borbu protiv COVID-19	P.2	provedeno	0,2	600.000
UKUPNO			4,1	14.875.132

Izvor: Ministarstvo financija

Prihodi konsolidirane opće države

U 2020. godini ukupni prihodi proračuna opće države planirani su na razini od 46,4% BDP-a. Temelje se na očekivanom padu gospodarske aktivnosti uslijed pandemije koronavirusa, mjerama porezne politike koje je Vlada RH provela kako bi se pružila potpora gospodarstvu i građanima te fiskalnim učincima provedenog poreznog rasterećenja u 2019., a koje svoj cjelogodišnji učinak imaju u 2020., kao i učincima poreznih izmjena iz 2020. godine. Navedene izmjene odnose se prvenstveno na porezno rasterećenje u sustavu PDV-a, poreza na dohodak, poreza na dobit, a određene porezne izmjene provedene su i u sustavu trošarina.

Porezi na proizvodnju i uvoz čine najznačajniju kategoriju ukupnih prihoda. Projicirani su na razini od 18,4% BDP-a. Pritom je prihod od poreza na dodanu vrijednost projiciran u iznosu od 12,1% BDP-a na temelju prethodno opisanih makroekonomskih projekcija. Osim toga, u izračun su uzeti i učinci smanjenja opće stope PDV-a za pripremu i usluživanje hrane u ugostiteljstvu s 25% na 13%. U kategoriju poreza na proizvodnju i uvoz, osim PDV-a uključeni su i očekivani prihodi od trošarina, carina te ostalih poreza na potrošnju. Prihodi od trošarina iznose 4,4% BDP-a, a uključuju očekivano smanjenje potrošnje trošarinskih proizvoda te učinke izmjena propisa u trošarinskom sustavu, ponajprije kod trošarina na duhan, alkohol i bezalkoholna pića.

Drugu najznačajniju skupinu prihoda proračuna opće države čine socijalni doprinosi, koji su projicirani na razini od 12% BDP-a. Njihova dinamika određena je trenutno nepovoljnim kretanjima na tržištu rada, ali i procijenjenim učincima otpisa doprinosa na mirovinsko i zdravstveno osiguranje kao jednom od mjera za pomoć gospodarstvu.

Procijenjeni prihodi od tekućih poreza na dohodak i bogatstvo bilježit će razinu od 6,1% BDP-a. Pritom je prihod od poreza na dohodak planiran na temelju očekivanog kretanja na tržištu rada, uzimajući u

obzir i učinke usvojene mjere otpisa poreza na dohodak kao i povećanje osnovnog osobnog odbitka s 3.800 na 4.000 kuna od 1. siječnja 2020. Prihod od poreza na dobit projiciran je na razini od 1,7% BDP-a, što uzima u obzir i očekivanja za poslovanje gospodarstvenika u 2020. godini te mjere koje je Vlada RH donijela kako bi ublažila negativne posljedice za gospodarstvo.

U kategorije ostalih tekućih i kapitalnih transfera, koji su projicirani na razini od 4,2% BDP-a i rastu za 13,3%, ubrajaju se i prihodi od pomoći institucija i tijela EU, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz EU proračuna, ali i uz sredstva dodijeljena RH iz fondova EU u okviru pomoći u financiranju posljedica koronavirusa. Pritom valja naglasiti da će dio sredstva biti preusmjeren na nabavu zdravstvenog materijala i opreme, financiranje mjere za očuvanje radnih mjesta te osiguravanje likvidnosti poduzetnika kroz programe HBOR-a i HAMAG BICRO-a.

Rashodi konsolidirane opće države

Ukupni rashodi proračuna opće države planirani su na razini od 53,3% BDP-a u 2020. godini.

Naknade zaposlenima projicirane su na razini od 13,3% BDP-a na temelju povećane osnovice za izračun plaća u državnim i javnim službama od početka 2020. godine, povećanih koeficijenata i dodatka u pojedinim državnim i javnim službama te uvećanja za redovan minuli rad. Uz to, u projekciju ove kategorije rashoda uzet je u obzir i Zaključak Vlade RH kojim se ograničavaju rashodi proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna uslijed promjene gospodarskih okolnosti.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju planirani su na razini od 9,5% BDP-a. Porast ove kategorije rashoda ponajprije proizlazi zbog povećanih izdvajanja za lijekove te pomoćni i sanitetski materijal zdravstvenih ustanova, ali i nabave medicinske i zaštitne opreme za borbu protiv epidemije koronavirusa.

Rashodi za subvencije u 2020. godini projicirani su na razini od 3,5% BDP-a. U ovoj kategoriji rashoda uključene su i subvencije poduzetnicima za očuvanje radnih mjesta u iznosu od 6,8 milijardi kuna. Nadalje, značajan dio subvencija od 0,9% BDP-a odnosi se na subvencije HROTE-a za proizvođače energije iz obnovljivih izvora koji se financiraju iz naknade za poticanje električne energije iz obnovljivih izvora. Također, u ovu kategoriju uključene su i subvencije u poljoprivredi koje se financiraju iz nacionalnih sredstava, ugovori o koncesijama, kao i subvencije za poticanje pomorskog i zračnog prijevoza.

Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su najvećim dijelom određeni kretanjem rashoda za kamate, u skladu s uvjetima na financijskim tržištima, odnosno troškovima servisiranja javnog duga, bilježe razinu od 2,1% BDP-a u 2020. godini.

Socijalne naknade i socijalni transferi planirani su na razini od 17,7% BDP-a. Pritom rashodi za mirovine i mirovinska primanja iznose 11,7% BDP-a. Na njihovo kretanje u 2020. godini utječe preneseni kumulirani učinak promjene broja i strukture korisnika mirovina te usklađivanja mirovina. Porodiljne naknade planirane su na razini od 0,8% BDP-a, izdvajanja za doplatak za djecu iznose 0,4% BDP-a kao i naknade za nezaposlene u iznosu od 0,3% BDP-a. Naknade za socijalnu skrb planirane su na razini od

0,7% BDP-a. U ovu kategoriju uračunata je i uplata doprinosa za 2. mirovinski stup na iznose potpore za očuvanje radnih mjesta.

Ostali rashodi, koji se većinom odnose na tekuće i kapitalne transfere, planirani su na razini od 3,1% BDP-a, te su velikim dijelom određeni uplatom vlastitog doprinosa RH u proračun EU kao i aktivnostima financiranim iz EU fondova.

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital planirani su na razini od 4,1% BDP-a. Veliki dio investicija financiran je iz EU sredstava, a kao najznačajniji projekt ističe se nastavak izgradnje Pelješkog mosta te izgradnje cestovne, željezničke, vodne i komunalne infrastrukture.

Neto pozajmljivanje/zaduživanje

Slijedom projiciranih prihoda i rashoda, očekuje se da će proračun opće države zabilježiti manjak od 6,8% BDP-a u 2020. godini, što je rezultat provedbe gospodarskih mjera kako s prihodne, tako i s rashodne strane proračuna. Osim toga, uslijed nepovoljnih gospodarskih kretanja očekuje se i značajan pad prihoda od neizravnih poreza, ponajprije PDV-a i trošarina, a koji imaju direktan utjecaj na razinu manjka proračuna.

5.4. Proračun opće države u 2021. godini

U 2021. godini projicirano je smanjenje manjka proračuna opće države na 2,4% BDP-a. Najveći utjecaj na takvo kretanje imaju povećani prihodi u odnosu na prethodnu godinu, koji su prije svega određeni temeljem makroekonomskih projekcija, nastavkom apsorpcije sredstava iz EU fondova te učinkom iščezavanja mjera za pomoć gospodarstvu. Ukupni prihodi projicirani su na razini od 47,8% BDP-a. S druge strane, ukupni rashodi predviđeni su na razini od 50,2% BDP-a, a u glavnini su određeni naknadama za zaposlene u državnim i javnim službama, intermedijarnom potrošnjom, socijalnim naknadama i transferima, subvencijama, koje više ne uključuju potpore za očuvanje radnih mjesta, rashodima za dohodak od vlasništva te rastom bruto investicija u fiksni kapital posebno kod izvanproračunskih korisnika i javnih poduzeća. Pritom će naglasak u 2021. godini biti na osiguranju većeg prostora za produktivnije rashode koji su nužni za jačanje dugoročnog rasta i produktivnosti, a što se posebno odnosi na obrazovanje, cjeloživotno učenje i dobro usmjerena te kvalitetna javna ulaganja. U isto vrijeme, nastavit će se sa strogom kontrolom rashodne strane proračuna, a sav višak prihoda koristiti za smanjenje javnog duga. Time će se osigurati uvjeti za nastavak pozitivnih fiskalnih trendova koji su bili prisutni do 2020. godine.

5.5. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava

Stanje javnog duga i jamstava

Prema podacima Hrvatske narodne banke, javni dug je krajem 2019. godine iznosio 293 milijarde kuna, odnosno 73,2% BDP-a. Ukupni javni dug je na kraju 2019. veći za 6,9 milijardi kuna u odnosu na kraj 2018. godine, odnosno 2,4%. Ovo nominalno povećanje javnog duga prvenstveno proizlazi iz povećanja depozita jedinica središnje države, koji su na kraju 2019. godine povećani za upravo jednakih 6,9 milijardi kuna na međugodišnjoj razini. Također, nominalno povećanje javnog duga na kraju 2019. u odnosu na kraj 2018. godine uzrokuje i blaga deprecijacija tečaja kune, gdje je tečaj kune u odnosu na euro na dan 31. prosinca 2019. iznosio 7,44258, dok je na dan 31. prosinca 2018. tečaj bio 7,41758, što predstavlja deprecijaciju od 0,34%.

Pritom je udio javnog duga u odnosu na BDP na kraju 2019. pao za 1,5 postotnih bodova u odnosu na kraj 2018. godine. Ovakva kretanja su posljedica razborite fiskalne politike i nastavka pozitivnih fiskalnih kretanja, odnosno ostvarenog viška proračuna opće države u iznosu od 1,6 milijardi kuna ili 0,4% BDP-a. Pored toga, u okruženju visoke razine likvidnosti i niskih kamatnih stopa poboljšani su i uvjeti zaduživanja na domaćem i međunarodnom financijskom tržištu, što je utjecalo na kretanje rashoda za kamate. Domaća komponenta javnog duga povećana je za 8,7% u odnosu na 2018. godinu i iznosi 197,2 milijardi kuna, čineći udio od 67,3% u ukupnom javnom dugu, dok inozemna komponenta bilježi smanjenje od 8,6% i iznosi 95,8 milijardi kuna, odnosno 32,7% ukupnog javnog duga.

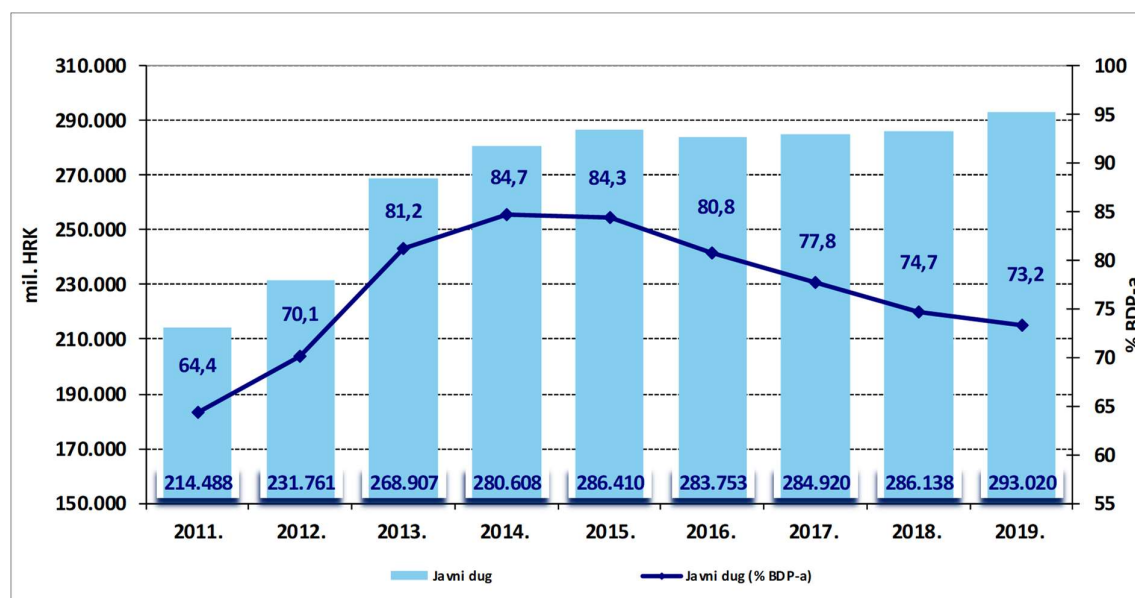
Promatrano prema razinama državne vlasti, glavina javnog duga odnosi se na sektor središnje države u iznosu od 286,7 milijardi kuna, dok se ostatak duga od 7 milijardi kuna odnosi na sektor lokalne države, a 5,7 milijuna kuna na dug fondova socijalne sigurnosti.

Gledajući prema instrumentima zaduživanja, najveći dio javnog duga nastao je zaduživanjem putem dugoročnih vrijednosnih papira, odnosno obveznica (66,4%), a zatim zaduživanjem putem kredita (29,4%) te kratkoročnih vrijednosnih papira (4,2%).

Valutna struktura javnog duga pokazuje kako je i nadalje značajan dio duga denominiran u stranoj valuti pri čemu se na dug denominiran u eurima odnosi 71,4%, na dug denominiran u kunama 28,4%, a na dug denominiran u dolarima 0,2% ukupnog duga. Neznatan dio duga (0,03%) denominiran je u švicarskim francima. Udio duga koji je denominiran u eurima u 2019. se povećao za 2,8 postotnih bodova, dok udio duga dominiran u kuni bilježi rast od 15,8 postotnih bodova u odnosu na 2018. godinu. Povećanje udjela duga dominiranog u kunama pokazuje sve veću orijentaciju na zaduživanje na domaćem tržištu.

Struktura javnog duga po ročnosti pokazuje da je na kraju 2019. godine udio javnog duga s rokom dospijeca do 1 godine u ukupnom dugu iznosio 4,6%. Udio javnog duga s rokom dospijeca od 1 do 5 godina bio je 8,3%, dok je udio duga s rokom dospijeca od 5 do 10 godina iznosio 37,4%. Na dug s rokom dospijeca iznad 10 godina odnosi se 49,7% ukupnog javnog duga.

Grafikon 5.1. Kretanje javnog duga u razdoblju 2011. - 2019.



Izvor: HNB, DZS

Ukupna izdana jamstva RH krajem 2019. iznosila su 4,4 milijarde kuna, odnosno 1,1% BDP-a te su u odnosu na kraj 2018. godine smanjena za 908 milijuna kuna.

Prema posljednjim dostupnim podacima Državnog zavoda za statistiku (u daljnjem tekstu: DZS) o potencijalnim obvezama sektora opće države u skladu s Direktivom Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica, krajem 2018. godine obveze javnih poduzeća koje su pod kontrolom države, no nisu u statističkom obuhvatu opće države, iznosile su svega 9,1% 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.

Financiranje proračuna opće države i projekcija kretanja javnog duga

Ukupna razina potrebnog financiranja bit će određena kretanjem fiskalnog salda, financijske imovine i obvezama proračuna opće države koje dospijevaju na naplatu u promatranom razdoblju, kao i negativnom fiskalnom učinku uslijed pada gospodarske aktivnosti uzrokovane pandemijom koronavirusa te mjerama porezne politike koje je Vlada RH provela kako bi se pružila potpora gospodarstvu i građanima. Potrebe za financiranjem ukupnog manjka proračuna te dospjelih obveza osigurati će se na domaćem i na inozemnom financijskom tržištu, dok će u pogledu instrumenata zaduživanja u promatranom razdoblju usmjerenost biti prema instrumentima s dužim rokom dospijeca i to prvenstveno prema obveznicama. Zaduzivanje zajmovima bit će u prvom redu usmjereno na domaće financijsko tržište, dok se inozemno financiranje odnosi na projektne zajmove međunarodnih financijskih institucija kao i planirano izdanje obveznica na međunarodnom tržištu kapitala.

Glavnina dospijeaća obveza državnog proračuna u razdoblju 2020. - 2021. odnosi se na pet dospijeaća obveznica, pri čemu su tri domaće, a dvije inozemne. Od domaćih obveznica jedna je denominirana u eurima, u iznosu od 1 milijarde eura, dok su dvije obveznice denominirane u kunama u ukupnom iznosu od 11 milijardi kuna. Inozemna dospijeaća odnose se na dvije euroobveznice. Prva euroobveznica u iznosu od 1,25 milijardi dolara dospijeva u 2020., druga u iznosu od 1,5 milijardi dolara ima dospijeaće u 2021. Na strani zajmova, većina dospijeaća u promatranom razdoblju odnose se na kredite izdane na domaćem financijskom tržištu te na zajmove međunarodnih financijskih institucija. Tako se ukupna dospijeaća zajmova državnog proračuna kreću u iznosu od 5,4 milijardi kuna u 2020 te 6,9 milijardi kuna u 2021. godini.

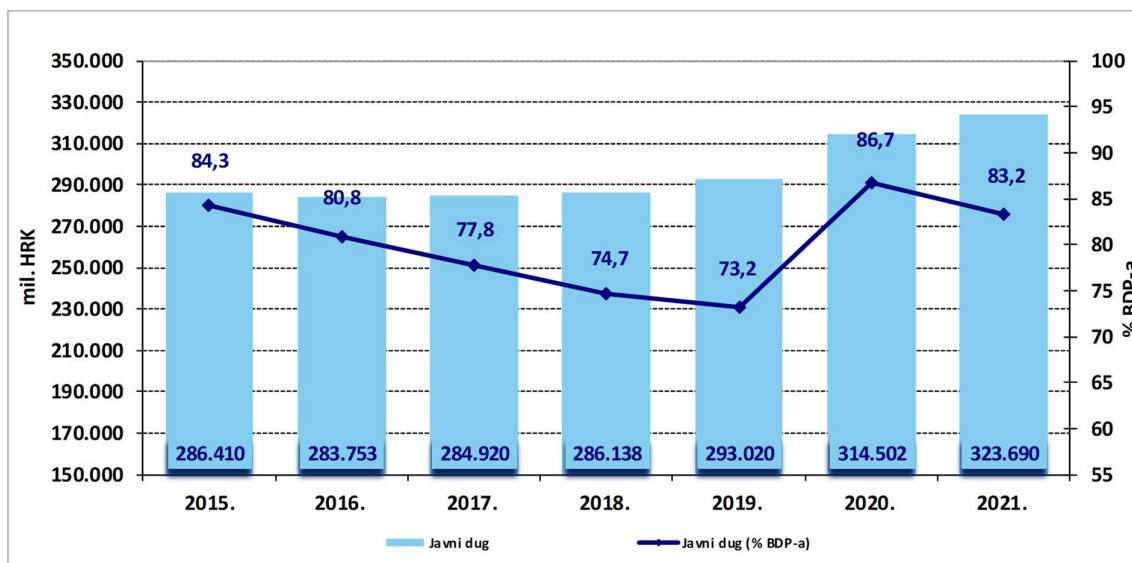
Tablica 5.2. Pregled dospijeaća obveznica RH u razdoblju 2020. – 2021.

Obveznica	Datum izdavanja	Valuta	Iznos (milijuni)	Kamatna stopa	Dospijeaće
Domaće obveznice					
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.
Seriya 22 D-21	08.07.2016.	HRK	6.000	2,750%	08.07.2021.
Inozemne obveznice					
Euro-USD II D 2020 (swap)	14.07.2010.	USD	1.250	6,625%	14.07.2020.
Euro-USD III D 2021 (swap)	24.03.2011.	USD	1.500	6,375%	24.03.2021.

Izvor: Ministarstvo financija

Temeljem kretanja fiskalnog salda proračuna opće države očekuje se da će udio javnog duga u BDP-u u 2020. zabilježiti rast za 13,5 postotnih bodova u odnosu na 2019. godinu te će iznositi 86,7% BDP-a, ponajviše zbog povećanih potreba za zaduživanjem uslijed negativnog fiskalnog učinka uzrokovanog pandemijom koronavirusa. Osim toga, u projekciju kretanja javnog duga, uključeni su i iznosi dodatnih potreba za likvidnosti koji se temelje na iznosu odgođenih javnih davanja, a u projekciju duga uključeno je i projicirano smanjenje depozita na razini opće države u iznosu od 6 milijardi kuna. U 2021. godini, uslijed smanjenja manjka proračuna opće države na 2,4% BDP-a i snažnog gospodarskog rasta, očekuje se da će udio javnog duga u BDP-u iznositi 83,2% BDP-a, što predstavlja pad za 3,5 postotna boda u odnosu na 2020.

Grafikon 5.2. Pregled kretanja javnog duga do 2021. godine



Izvor: DZS, HNB, Ministarstvo financija

PRILOZI

Prilog 1a. Makroekonomski izgledi

	ESA kod	2019. (razina)	2019. (stopa promjene)	2020. (stopa promjene)	2021. (stopa promjene)
1. Realni BDP	B1*g	394,2	2,9	-9,4	6,1
2. Nominalni BDP	B1*g	400,1	4,5	-9,3	7,2
Komponente realnog BDP-a					
3. Izdaci za potrošnju kućanstava¹	P.3	230,6	3,5	-7,0	5,8
4. Izdaci za potrošnju države	P.3	77,0	3,3	2,7	2,5
5. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	82,2	7,1	-9,0	5,6
6. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti (% BDP-a)	P.52 + P.53	8,2	2,1	1,4	1,4
7. Izvoz dobara i usluga	P.6	202,3	4,6	-30,0	32,5
8. Uvoz dobara i usluga	P.7	206,0	4,8	-23,4	27,6
Doprinos realnom rastu BDP-a					
9. Finalna domaća potražnja		389,8	4,1	-5,3	5,2
10. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti	P.52 + P.53	8,2	-1,0	-0,9	0,1
11. Vanjski saldo dobara i usluga	B.11	-3,8	-0,1	-3,3	0,8

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

¹ Uključujući potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

Napomena: Podaci za 2019. su preliminarni.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 1b. Kretanje cijena

	2019. (razina)	2019. (stopa promjene)	2020. (stopa promjene)	2021. (stopa promjene)
1. Deflator BDP-a	104,4	1,5	0,1	1,1
2. Deflator potrošnje kućanstava¹	102,0	0,8	-0,3	0,9
3. Indeks potrošačkih cijena²	102,3	0,8	-0,3	0,9
4. Deflator državne potrošnje	106,9	2,1	0,7	1,8
5. Deflator investicija	99,9	0,7	-0,3	0,8
6. Deflator izvoznih cijena (dobra i usluge)	104,7	1,2	-3,6	2,0
7. Deflator uvoznih cijena (dobra i usluge)	101,5	0,4	-3,7	1,9

¹ Uključujući potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

² Inflacija je mjerena indeksom potrošačkih cijena.

Napomena: Razine za 2019. iskazane su kao indeks 2015.=100.

Napomena: Podaci za 2019. su preliminarni.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 2a. Proračun opće države

	ESA kod	2019. (razina, mlrd HRK)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)
Neto pozajmljivanje/zaduživanje(EDP B.9) po sektorima					
1. Opća država	S.13	1,6	0,4	-6,8	-2,4
2. Središnja država	S.1311	2,1	0,5	n.a.	n.a.
3. Vlasti država	S.1312	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. Lokalna država	S.1313	-1,4	-0,4	n.a.	n.a.
5. Fondovi soc. osiguranja	S.1314	0,9	0,2	n.a.	n.a.
Opća država (S13)					
6. Ukupni prihodi	TR	190,1	47,5	46,4	47,8
7. Ukupni rashodi	TE	188,5	47,1	53,3	50,2
8. Neto pozajmljivanje/zaduživanje	EDP B.9	1,6	0,4	-6,8	-2,4
9. Rashodi za kamate	EDP D.41	8,9	2,2	2,1	2,0
10. Primarni saldo		10,4	2,6	-4,7	-0,4
11. Jednokratne i ostale privremene mjere ¹		0,0	0,0	0,0	0,0
Odabrane stavke prihoda					
12. Ukupni porezi (12=12a+12b+12c)		108,0	27,0	24,5	26,4
12a. Porezi na proizvodnju i uvoz	D.2	81,3	20,3	18,4	20,2
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D.5	26,7	6,7	6,1	6,2
12c. Porezi na kapital	D.91	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Socijalni doprinosi	D.61	47,4	11,8	12,0	12,3
14. Prihodi od imovine	D.4	3,5	0,9	0,9	0,7
15. Ostalo		31,3	7,8	9,1	8,5
16=6. Ukupni prihodi	TR	190,1	47,5	46,4	47,8
p.m.: Porezno opterećenje (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		155,3	38,8	36,4	38,6
Odabrane stavke rashoda					
17. Naknade zaposlenima + intermedijarna potrošnja	D.1+P.2	80,8	20,2	22,8	22,1
17a. Naknade zaposlenima	D.1	47,5	11,9	13,3	12,8
17b. Intermedijarna potrošnja	P.2	33,3	8,3	9,5	9,4
18. Socijalna plaćanja (18=18a+18b)		62,2	15,5	17,7	17,1
od čega Naknade nezaposlenima		0,9	0,2	0,3	0,2
18a. Socijalne naknade u naravi	D632	9,0	2,2	2,6	2,5
18b. Socijalne naknade osim u naravi	D.62	53,2	13,3	15,1	14,6
19=9. Kamate	EDP D.41	8,9	2,2	2,1	2,0
20. Subvencije	D.3	6,2	1,5	3,5	1,6
21. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	17,2	4,3	4,1	4,4
22. Kapitalni transferi	D.9	7,5	1,9	1,6	1,7
23. Ostalo		5,7	1,4	1,5	1,4
24=7. Ukupni rashodi	TE	188,5	47,1	53,3	50,2
p.m.: Državna potrošnja (nominalno)	P.3	79,3	19,8	22,6	21,9

Izvor: DZS, MFIN