



**REPUBLIKA HRVATSKA**

**PROGRAM KONVERGENCIJE  
REPUBLIKE HRVATSKE  
ZA RAZDOBLJE 2019. – 2022.**

---

**TRAVANJ 2019.**

## Predgovor

*Vlada Republike Hrvatske je na sjednici 18. travnja 2019. prihvatila Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2019.- 2022.. Ovo je šesti Program konvergencije koji je Republika Hrvatska (u daljnjem tekstu RH) izradila kao država članica Europske unije (u daljnjem tekstu: EU). Dokument je rezultat procesa tijekom kojeg su sve države članice EU obvezne izvještavati i usklađivati svoju ekonomsku politiku sa zajedničkim definiranim ciljevima i odredbama EU. Takvo usklađivanje i izvještavanje provodi se u sklopu godišnjih ciklusa Europskog semestra, kada do kraja travnja svake godine države članice predaju svoje strateške dokumente Europskoj komisiji (u daljnjem tekstu: EK), nakon čega slijedi ekonomski dijalog, izrada i usvajanje preporuka za pojedinačne države članice te njihova provedba u praksi. Dokument je izradilo Ministarstvo financija.*



# Sadržaj

Predgovor .....	I
Sadržaj .....	II
Popis tablica .....	III
Popis grafikona .....	III
Popis priloga .....	IV
1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE .....	5
2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA .....	7
2.1. Bruto domaći proizvod .....	8
2.2. Ciklička kretanja .....	13
2.3. Cijene .....	14
2.4. Tržište rada .....	16
2.5. Vanjski sektor .....	17
2.6. Monetarna kretanja .....	18
2.7. Rizici makroekonomskih projekcija .....	19
3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG .....	20
3.1. Fiskalna politika .....	20
3.2. Izvršavanje proračuna u 2018. godini .....	22
3.3. Proračun opće države u 2019. godini .....	24
3.4. Srednjoročni proračunski okvir (2020. – 2022.) .....	28
3.5. Procjena strukturnog salda i srednjoročni proračunski cilj (MTO) .....	29
3.6. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava .....	30
4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM .....	34
4.1. Fiskalni rizici i testovi osjetljivosti kretanja javnog duga .....	34
4.2. Usporedba s prethodnim Programom .....	35
5. ODRŽIVOST JAVNIH FINACIJA .....	37
6. KVALITETA JAVNIH FINACIJA .....	44
6.1. Strateški okvir .....	44
6.2. Mjere na prihodnoj strani proračuna .....	44
6.3. Mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna .....	47
7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA .....	51
PRILOZI .....	56

## Popis tablica

<i>Tablica 2.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda</i> .....	8
<i>Tablica 2.2. Bruto investicije u fiksni kapital po sektorima (realne stope promjene u %)</i> .....	11
<i>Tablica 2.3. Kretanje cijena</i> .....	15
<i>Tablica 2.4. Kretanja na tržištu rada</i> .....	17
<i>Tablica 3.1. Diskrecijske prihodne mjere</i> .....	25
<i>Tablica 3.2. Kretanje strukturnog salda konsolidirane opće države u razdoblju 2018. - 2022.</i> .....	30
<i>Tablica 3.3. Pregled dospjeća obveznica RH u razdoblju 2019. – 2022.</i> .....	33
<i>Tablica 4.1. Usporedba prihoda, rashoda i neto pozajmljivanja/zaduživanja opće države</i> .....	36
<i>Tablica 5.1. Rashodi za mirovine i mirovinski doprinosi u razdoblju 2016. - 2070. (% BDP-a)</i> .....	42
<i>Tablica 5.2. Rashodi prvog mirovinskog stupa u razdoblju 2016. - 2070. (% BDP-a)</i> .....	43

## Popis grafikona

<i>Grafikon 2.1. Doprinosi rastu potencijalnog BDP-a</i> .....	13
<i>Grafikon 2.2. Jaz bruto domaćeg proizvoda</i> .....	14
<i>Grafikon 3.1. Kretanje javnog duga u razdoblju 2011. - 2018.</i> .....	31
<i>Grafikon 3.2. Pregled kretanja javnog duga do 2022. godine</i> .....	33
<i>Grafikon 4.1. Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima</i> .....	35
<i>Grafikon 5.1. Dobno – spolna piramida stanovništva EU</i> .....	37
<i>Grafikon 5.2. Kretanje broja stanovnika po dobnim skupinama, RH i EU</i> .....	38
<i>Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, žene</i> .....	39
<i>Grafikon 5.4. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci</i> .....	39
<i>Grafikon 5.5. Potrošnja za zdravstvo (% BDP-a)</i> .....	40
<i>Grafikon 5.6. Potrošnja za dugotrajnu skrb (% BDP-a)</i> .....	41

## Popis priloga

<i>Prilog 1a. Makroekonomski izgledi</i> .....	56
<i>Prilog 1b. Kretanje cijena</i> .....	56
<i>Prilog 1c. Kretanja na tržištu rada</i> .....	57
<i>Prilog 1d. Saldo pojedinih sektora</i> .....	57
<i>Prilog 2a. Proračun opće države</i> .....	58
<i>Prilog 2b. Projekcije bez promjena politike</i> .....	58
<i>Prilog 2c. Iznosi koji trebaju biti izuzeti iz ciljane vrijednosti rashoda</i> .....	59
<i>Prilog 4. Dug opće države</i> .....	59
<i>Prilog 5. Ciklička kretanja</i> .....	60
<i>Prilog 6. Odstupanje od prethodnog programa</i> .....	60
<i>Prilog 7. Dugoročna održivost javnih financija</i> .....	61
<i>Prilog 7a. Potencijalne obveze</i> .....	61
<i>Prilog 8. Osnovne pretpostavke</i> .....	61
<i>Prilog 9. IZVJEŠTAJ O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA</i> .....	62

## 1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE

Okvir ekonomske politike RH u proteklih nekoliko godina obilježen je nizom pozitivnih gospodarskih pokazatelja. Tako je u 2018. godini realni rast bruto domaćeg proizvoda (u daljnjem tekstu: BDP) iznosio 2,6%, čime se nastavio trend oporavka ekonomske aktivnosti započet u 2015. poslije šestogodišnje recesije. Nakon ostvarenog proračunskog viška u 2017. godini od 2,9 milijardi kuna, odnosno 0,8% BDP-a, uslijed učinka porezne reforme te racionalne proračunske potrošnje, u 2018. ponovno je ostvaren proračunski višak od 758 milijuna kuna ili 0,2% BDP-a, koji bi bio još znatniji da se nisu materijalizirale jednokratne obveze vezano uz Uljanik grupu. Nastavljeno je i daljnje smanjenje udjela javnog duga opće države u BDP-u sa 77,8% u 2017. na 74,6% u 2018. godini. Nadalje, odgovorno vođenje fiskalne politike, praćeno aktivnom politikom upravljanja javnim dugom, doprinijelo je i nastavku trenda smanjenja troškova za kamate opće države. Smanjuju se i makroekonomske neravnoteže, što je potvrdila i EK u čijem je izvješću iz veljače 2019. godine RH napredovala iz kategorije prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u kategoriju makroekonomskih neravnoteža. Pozitivne gospodarske i fiskalne rezultate prepoznale su i međunarodne financijske institucije, pa je krajem ožujka 2019. godine rejting agencija S&P podigla kreditni rejting RH na razinu investicijskog. Sve navedeno pokazatelj je važnosti političke i institucionalne stabilnosti za ekonomski napredak.

Usprkos ovakvim pozitivnim pokazateljima, gospodarstvo zemlje i dalje karakteriziraju izazovi niskog potencijalnog rasta, visoke razine javnog duga te prisutnih makroekonomskih neravnoteža. Valja spomenuti i važne ekonomsko-političke aktivnosti pred Vladom RH, posebice po pitanju ekonomskog dijaloga s EU. Primjerice, nakon izlaska iz procedure prekomjernog proračunskog manjka u lipnju 2017. godine, RH je obvezna pridržavati se fiskalnih pravila iz preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu. K tome, sukladno planovima za pristupanje tečajnom mehanizmu ERM II, RH se obvezuje i na ambiciozniji srednjoročni proračunski cilj od -1% BDP-a, koji je u skladu s restriktivnijim uvjetima koje moraju poštivati države članice spomenutog tečajnog mehanizma.

Sve navedeno iziskuje odlučne mjere i jasno definirane ciljeve u svrhu rješavanja prisutnih neravnoteža te ostvarivanja planiranih aktivnosti. U tom smislu ekonomska politika Vlade RH u srednjem roku usmjerit će se na 3 stupa: visoko-kvalitetne investicije, učinkovite strukturne reforme te makroekonomsku stabilnost i održive javne financije. Pritom je prisutan široki politički konsenzus kako su makro-fiskalna stabilnost i održivost temelji kvalitetnog ekonomskog rasta.

Stoga će se u nastupajućem srednjoročnom razdoblju posebna pozornost posvetiti naporima u svrhu daljnjeg jačanja makroekonomske stabilnosti i održivosti javnih financija. Ovo će, zajedno s istodobnom provedbom strukturnih reformi 2019. (detaljno sistematiziranih i opisanih u Nacionalnom programu reformi) stvoriti preduvjete za snažniji i trajniji ekonomski rast te realnu konvergenciju posebice prema zemljama eurozone. Sve navedeno trebalo bi doprinijeti uspješnom ispunjenju preduvjeta za ulazak u ERM II mehanizam te potom i uvođenje eura kao nacionalne valute, što je također jedan od ključnih strateških ciljeva Vlade RH.

U narednom razdoblju očekuje se nastavak gospodarskog rasta. Tako se u 2019. godini očekuje realni rast BDP-a od 2,5%, u 2020. rast će iznositi 2,4%, dok će se u posljednje dvije godine projekcijskog

razdoblja bilježiti stope od 2,3%. Pritom će osobna potrošnja biti glavni pokretač ukupnog gospodarskog rasta u prve dvije godine, dok će postupno opet jačati uloga izvoza roba i usluga, a značajan doprinos ostvarit će i bruto investicije u fiksni kapital, posebice pod utjecajem priljeva sredstava iz EU fondova.

Fiskalnu politiku u promatranom srednjoročnom razdoblju karakterizirat će napori u cilju jačanja fiskalne održivosti i ekonomskog rasta uz adekvatnu skrb za standard svih građana. Posebna pozornost posvetit će se alokaciji proračunskih sredstava za provedbu strukturnih reformi, provest će se aktivnosti u svrhu definiranja potencijala za učinkovitije korištenje proračunskih sredstava te će se nastaviti sa strogom kontrolom rashodne strane proračuna. K tome, sav višak prihoda u odnosu na planirane bit će iskorišten za daljnje smanjenje javnog duga.

Prihodnu stranu proračuna obilježit će učinci trećeg kruga poreznog rasterećenja. Njime se umanjuje regresivni učinak poreza na dodanu vrijednost na najosjetljivije skupine građana te ujedno povećava raspoloživi dohodak. Izmjenama u oporezivanju rada smanjuje se ukupan trošak za poslodavce te se potiče zadržavanje obrazovanih zaposlenika u sektorima s visokom dodanom vrijednošću. U isto vrijeme, privlačenjem sredstava iz EU fondova, planira se realizirati niz značajnih infrastrukturnih te znanstveno-istraživačkih projekata i tako ojačati razvojni potencijal čitave zemlje.

Rashodna strana proračuna određena je daljnjim jačanjem fiskalne održivosti uz provođenje aktivnosti u svrhu podizanja konkurentnosti gospodarstva, ali i primjerene skrbi za sve slojeve stanovništva. Tako će se provoditi mjere usmjerene ka unapređenju poslovnog okruženja, poboljšanju učinkovitosti pravosudnog sustava te javne uprave i aktivacije državne imovine, što predstavlja temelj i dodatni impuls za planirani rast investicija. U svrhu jačanja potencijalnog rasta provodit će se i mjere za poboljšanje znanja i vještina sadašnje i buduće radne snage te njihovog usklađivanja s potrebama tržišta rada. Vodeći računa o fiskalnoj stabilnosti, ali i osiguranju adekvatnog životnog standarda za građane RH, provodit će se reforme s ciljem jačanja učinkovitosti sustava zdravstva i socijalne skrbi. U ovom kontekstu posebna pozornost posvetit će se i mjerama demografske obnove. Valja istaknuti i kako će u 2020. godini RH po prvi puta predsjedati Vijećem EU, što predstavlja izuzetno značajnu priliku za političku afirmaciju RH, ali i njenu još snažniju integraciju u sustav donošenja odluka i provođenja politika na razini EU. U tom smislu osiguravaju se dodatna sredstva u proračunu upravo za ovu namjenu.

Opisani smjer fiskalnih kretanja kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna rezultirat će blagim manjkom općeg proračuna prema metodologiji ESA 2010 u iznosu od 0,3% BDP-a u 2019. godini. U 2020. ponovno se predviđa višak od 0,2% BDP-a, dok će pozitivan fiskalni saldo u 2021. i 2022. iznositi 0,4% BDP-a, odnosno 0,8% BDP-a. Planira se i daljnje smanjenje udjela javnog duga u BDP-u i to za dodatnih 12,5 postotnih bodova do 2022. godine. K tome, fiskalne projekcije predstavljene u ovom dokumentu ukazuju da RH ispunjava i novi, stroži srednjoročni proračunski cilj od -1% BDP-a u čitavom projekcijskom razdoblju. Ovime se ujedno i ispunjavaju fiskalna pravila sukladno odredbama Preventivnog mehanizma Pakta o stabilnosti i rastu, kao i odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti, a čime se osigurava održivo kretanje manjka proračuna opće države i javnog duga.

## 2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA

Makroekonomski okvir opisan u sljedećim poglavljima sastavljen je u travnju ove godine<sup>1</sup>. Vanjske pretpostavke za izradu makroekonomskih projekcija preuzete su iz posljednjih projekcija ECB<sup>2</sup>, Međunarodnog monetarnog fonda<sup>3</sup> te EK<sup>4</sup>.

Prema najnovijim projekcijama međunarodnih institucija, u usporedbi s njihovim prethodnim projekcijama, sada se očekuju blago nepovoljnija svjetska gospodarska kretanja, uslijed slabijeg kretanja ekonomske aktivnosti na kraju 2018. od očekivanog te nepovoljnijih kratkoročnih pokazatelja konjunktura početkom 2019. godine, ali i kao posljedica trgovinskih napetosti između SAD-a i Kine, znakova usporavanja gospodarskog rasta Kine i zemalja EU, materijalizacije negativnih rizika u određenim zemljama s prisutnim makroekonomskim neravnotežama te neizvjesnosti vezane uz izlazak Ujedinjenog Kraljevstva iz EU. Pritom su korekcije projekcija za 2019. godinu nešto izraženije, dok su u ostatku projekcijskog razdoblja očekivane stope rasta svjetskog BDP-a i trgovine ostale gotovo nepromijenjene u odnosu na prethodne projekcije. Ovdje još izdvojimo kako su posebno izražene korekcije gospodarskog rasta EU u 2019., a eurozone još i više, što za domaće gospodarstvo predstavlja nepovoljan ispravak, uzevši u obzir visoku i rastuću integriranost RH u EU. Tako se očekuje usporavanje rasta svjetskog gospodarstva s 3,6% u 2018. na 3,3% u 2019. godini, a potom povratak na stopu rasta od 3,6% u razdoblju 2020. – 2022. godine. Također, u 2019. se očekuje usporavanje rasta svjetske trgovine na 3,4%<sup>5</sup>, a potom ubrzanje na 3,9% u ostatku projekcijskog razdoblja. Predviđa se kako će u narednom srednjoročnom razdoblju globalni uvjeti financiranja ostati pretežito povoljni, budući da se očekuje da će se ključne kamatne stope ECB-a i Fed-a zadržati na postojećim razinama tijekom 2019. godine te da će kratkoročne kamatne stope u europodručju ostati negativne najmanje do 2020. godine. Očekuje se da će prosječni tečaj eura prema američkom dolaru iznositi 1,13 USD/EUR u čitavom projekcijskom razdoblju, što predstavlja jačanje dolara prema euru od 4,2% u 2019. godini. Što se tiče cjenovnih kretanja, predviđa se kako će inflacija u eurozoni usporiti u 2019. te u srednjem roku ostati razmjerno niska uz blago ubrzavajuću dinamiku. Cijene nafte će bilježiti smanjenja u čitavom promatranom razdoblju, dok se kod cijena primarnih sirovina isključujući naftu, nakon neznatnog pada u 2019., u ostatku projekcijskog razdoblja očekuje blagi rast.

---

<sup>1</sup> Temeljeno na podacima dostupnim do 10. travnja 2019.

<sup>2</sup> ECB *staff macroeconomic projections for the euro area*, ožujak 2019.

<sup>3</sup> *World Economic Outlook*, April 2019.

<sup>4</sup> *Spring 2019 forecast assumptions*.

<sup>5</sup> To predstavlja značajnu korekciju u odnosu na prethodne projekcije (za 0,6 postotnih bodova).



## 2.1. Bruto domaći proizvod

Tijekom 2018. godine nastavljena su pozitivna kretanja ekonomske aktivnosti započeta u 2015., nakon šestogodišnje recesije. Realni rast BDP-a iznosio je 2,6%<sup>6</sup>, prvenstveno potaknut domaćom potražnjom, dok je doprinos neto inozemne potražnje bio negativan, a doprinos promjene zaliha pozitivan. Promatrajući tromjesečnu dinamiku, gospodarski rast bio je naj snažniji u prvoj polovici godine te je počeo slabjeti prema kraju godine, pri čemu je ekonomska aktivnost ostvarena u posljednjem tromjesečju 2018. bila ispod očekivanja, uz zabilježen neznatan rast desezoniranog BDP-a od 0,1%. Međutim, unatoč sniženom učinku prijenosa na rast u 2019., dostupni visokofrekventni pokazatelji s početka godine, kao i pokazatelji ekonomskog raspoloženja, opet ukazuju na pozitivnu promjenu trenda gospodarske aktivnosti.

U srednjoročnom razdoblju očekuje se nastavak gospodarskog rasta po neznatno usporavajućim stopama u uvjetima zadržavanja pozitivnog jaza bruto domaćeg proizvoda. U 2019. godini predviđa se realni rast BDP-a od 2,5%, koji će potom usporiti na 2,4% u 2020. te dalje na 2,3% u 2021. i 2022. godini.<sup>7</sup> Kroz čitavo srednjoročno razdoblje gospodarski rast će se temeljiti isključivo na doprinosu domaće potražnje, dok će doprinos neto inozemne potražnje biti negativan te će se, u apsolutnom iznosu, blago smanjivati prema kraju razdoblja. Projiciran je i neznatan doprinos promjena zaliha gospodarskom rastu, negativnog predznaka početkom, a pozitivnog predznaka krajem projekcijskog razdoblja.

Tablica 2.1. Projekcija bruto domaćeg proizvoda

	2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.	Projekcija 2022.
<b>BDP - realni rast (%)</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>
Osobna potrošnja	3,5	3,7	3,3	2,9	2,7
Državna potrošnja	2,9	2,7	1,9	1,9	2,0
Bruto investicije u fiksni kapital	4,1	6,4	5,3	4,3	4,7
Izvoz roba i usluga	2,8	2,7	3,2	3,3	3,4
Izvoz roba	2,8	3,2	4,3	4,4	4,3
Izvoz usluga	2,9	2,2	2,2	2,4	2,5
Uvoz roba i usluga	5,5	5,3	5,2	5,0	5,0
Uvoz roba	5,2	5,2	5,1	4,9	4,9
Uvoz usluga	6,6	5,7	5,4	5,2	5,2
<b>Doprinosi rastu BDP-a (postotni bodovi)</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>
Osobna potrošnja	2,0	2,1	1,9	1,7	1,6
Državna potrošnja	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
Bruto investicije u fiksni kapital	0,8	1,3	1,1	0,9	1,0
Promjena zaliha	0,5	-0,1	0,0	0,1	0,1
Izvoz roba i usluga	1,5	1,4	1,6	1,7	1,7
Uvoz roba i usluga	-2,7	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6

Napomena: Podaci za 2018. su preliminarni.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

<sup>6</sup> Podaci o bruto domaćem proizvodu za 2017. i 2018. godinu su privremeni.

<sup>7</sup> U ovaj okvir ugrađena je procjena makroekonomskog učinka trećeg kruga porezne reforme na realni rast BDP-a koja iznosi 0,25 postotnih bodova u 2019. i 2020. godini te 0,07 postotnih bodova u 2021. godini.



U usporedbi s posljednjim makroekonomskim projekcijama Vlade RH iz studenog 2018. godine<sup>8</sup>, projekcija rasta BDP-a u ovom makroekonomskom okviru korigirana je blago naniže u svim godinama projekcijskog razdoblja, a ponajviše u 2019. Navedena negativna korekcija prvenstveno je posljedica nepovoljnijih ostvarenja 2018. u domaćem gospodarstvu, i to ponajviše izvoza roba te privatnih investicija, te ispravka naniže očekivanja dinamike inozemne potražnje za robama i uslugama, kao i svjetske trgovine. Tako je, promatrano prema doprinosima rastu BDP-a, najveća korekcija naniže izvršena kod projekcije izvoza roba i usluga u svim godinama projekcijskog razdoblja, a posebno u prvoj, pod utjecajem znatnog slabljenja očekivane dinamike izvoza roba te blagog slabljenja dinamike izvoza usluga. Ovdje treba istaknuti kako je korekciji projekcije izvoza roba u srednjem roku, osim nepovoljnog ispravka putanje inozemne potražnje za domaćim robama, u znatnoj mjeri pridonijela i korekcija naniže dinamike promjena udjela domaćeg robnog izvoza na hrvatskim emitivnim tržištima za koju se ipak i dalje očekuje ostvarenje pozitivnih stopa, iako sada neznatnih, krajem promatranog razdoblja. S druge strane, kod ispravka naniže projicirane putanje izvoza usluga u odnosu na zadnje projekcije, dominantnu ulogu je imala korekcija inozemne turističke potražnje za domaćim uslugama. U manjoj mjeri je naniže korigirana i projekcija doprinosa bruto investicija u fiksni kapital, naročito u 2020. i 2021. godini, prvenstveno kao posljedica ispravka naniže dinamike investicija privatnog sektora, u uvjetima slabijih ostvarenja u odnosu na ranija očekivanja, sporijeg rasta BDP-a nego u prijašnjem razdoblju te lošijih očekivanja o kretanju buduće potražnje. S druge strane, dinamika investicija javnog sektora ubrzana je u 2019. i 2020. godini pod utjecajem očekivanja intenzivnijeg priljeva kapitalnih EU fondova. Nasuprot izvozu i investicijama, projekcija rasta osobne potrošnje korigirana je blago naviše u cijelom razdoblju uslijed povoljnih ostvarenja s kraja 2018., niže očekivane inflacije u čitavom razdoblju, a posebno u 2019., te blagog ubrzanja dinamike naknada zaposlenicima prema kraju promatranog razdoblja. U skladu s nižim rastom konačne potražnje, a naročito izvoza roba i usluga te investicija koje karakteriziraju najizraženiji udjeli uvozne komponente, rast uvoza roba i usluga korigiran je blago naniže u cijelom projekcijskom razdoblju, a posebno u 2019. Projekcija doprinosa državne potrošnje gospodarskom rastu nije znatnije mijenjana u odnosu na posljednje projekcije.

Osobna potrošnja bit će glavni pokretač rasta domaće potražnje u srednjoročnom razdoblju, ali i ukupnog gospodarskog rasta u prve dvije godine, unatoč njenoj blago usporavajućoj dinamici koja odražava projicirano kretanje raspoloživog dohotka kućanstava. Predviđa se da će rast osobne potrošnje u 2019. godini biti nešto viši u odnosu na 2018., odražavajući prije svega blago ubrzanje realnog rasta raspoloživog dohotka kućanstava uslijed nastavka povoljnih kretanja na tržištu rada, usporavanja inflacije potrošačkih cijena te preostalih pozitivnih učinaka trećeg kruga porezne reforme. Ovome pridodajmo i očekivani povoljni učinak na osobnu potrošnju od strane nastavka rasta potrošačkih kredita koji ipak neće biti toliko izražen kao u 2018. godini, u uvjetima zadržavanja indeksa raspoloživanja potrošača na visokim razinama, kao i nastavka razdoblja niskih kamatnih stopa koje dodatno umanjuju teret duga sektora kućanstava. Tako se u nastavku promatranog razdoblja projicira usporavanje dinamike razduživanja stanovništva, uz blago snižavanje stope štednje prema ravnotežnim srednjoročnim razinama.

U skladu s projekcijama fiskalnih kategorija na razini opće države, tijekom srednjoročnog razdoblja ne očekuje se izražen doprinos državne potrošnje gospodarskom rastu. Najveći doprinos rastu državne

---

<sup>8</sup> Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2019. i projekcije za 2020. i 2021. godinu.

potrošnje kroz čitavo projekcijsko razdoblje dolazit će od rasta intermedijarne potrošnje. Doprinos od strane naknada zaposlenicima bit će blago pozitivan i stabilan tijekom čitavog srednjoročnog razdoblja uslijed očekivane umjerene dinamike rasta zaposlenosti na razini opće države koja će ipak biti niža nego u 2018., ali niža i u usporedbi s rastom zaposlenosti u privatnom sektoru. Manji pozitivan i stabilan doprinos rastu državne potrošnje očekuje se i od kategorije socijalnih transfera u naravi, dok se blago negativan doprinos u razdoblju 2019. – 2020. očekuje od tržišnog outputa<sup>9</sup>.

Tijekom 2018. godine bruto investicije u fiksni kapital zabilježile su blago ubrzanje rasta u odnosu na prethodnu godinu. Tomu je prvenstveno pridonijelo ostvarenje u posljednjem tromjesečju koje je rezultat snažne investicijske aktivnosti opće države, posebno izražene u drugoj polovici godine, dok su privatne investicije u 2018. zabilježile smanjenje<sup>10</sup>. U narednom srednjoročnom razdoblju očekuje se nešto izraženiji rast investicijske aktivnosti, pri čemu će ona u 2019. godini biti generirana prvenstveno investicijama javnog sektora (opća država te poduzeća u većinskom državnom vlasništvu koja nisu u sastavu opće države prema metodologiji ESA 2010<sup>11</sup>), dok će u ostalim godinama snažniji doprinos rastu ukupnih investicija dolaziti od privatnog sektora. Tako je u ovaj makroekonomski okvir ugrađena slabija dinamika investicija privatnog sektora u razdoblju od 2018. do 2020., nakon zabilježenih snažnih povećanja u 2016. i 2017., koja će opet ojačati tek prema kraju projekcijskog razdoblja. Predviđeno je kako će u čitavom projekcijskom razdoblju znatno porasti korištenje sredstava kapitalne namjene iz EU fondova, naročito u sektoru opće države. Nadalje, tijekom srednjoročnog razdoblja očekuje se daljnje poboljšanje investicijske klime u uvjetima nastavka dobrih poslovnih rezultata te manje opterećenih bilanci sektora poduzeća, povoljnog kretanja indeksa ekonomskog raspoloženja, kao i zadržavanja povoljnih uvjeta financiranja na koje će zasigurno pozitivno utjecati i recentno povećanje kreditnog rejtinga zemlje. Pritom svakako treba spomenuti kako anketna istraživanja poduzeća pokazuju kako posljednjih godina glavni faktor ograničenja njihove proizvodnje postaje nedostatak radne snage, dok faktori poput nedovoljne potražnje, financijskih ograničenja ili opreme postaju sve manje relevantni. Na olakšanje poslovanja poduzetnika povoljno bi trebalo djelovati i daljnje porezno rasterećenje, kao i nastavak provedbe mjera smanjenja administrativnog opterećenja gospodarstva. Slijedom svega spomenutog, predviđa se i oporavak priljeva inozemnih izravnih investicija. U uvjetima ubrzanja rasta cijena stambenih nekretnina te rasta građevinskih troškova tijekom 2018. godine građevinska aktivnost je ubrzala, naročito u drugoj polovici, i to isključivo radi rasta građevinskih radova na zgradama, dok radovi na ostalim građevinama<sup>12</sup> i dalje bilježe pad. Nastavak rasta građevinske aktivnosti predviđa se i u narednom razdoblju, uz oporavak građevinskih radova na ostalim građevinama uslijed snažnijeg korištenja sredstava iz EU fondova, ali i uz dalje prisutna ograničenja vezana uz nedostatak radne snage te visoku razinu zaduženosti poduzeća u ovoj djelatnosti.

---

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

<sup>10</sup> Treba napomenuti kako su podaci za BDP za 2018. preliminarni.

<sup>11</sup> Investicije poduzeća u većinskom državnom vlasništvu u ovom makroekonomskom okviru projicirane su konzervativnije u odnosu na njihove financijske planove.

<sup>12</sup> Uključuje ceste, pruge, cjevovode, mostove, brane, sportske terene i slično.



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

	2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.	Projekcija 2022.
<b>Ukupne bruto investicije u fiksni kapital</b>	<b>4,1</b>	<b>6,4</b>	<b>5,3</b>	<b>4,3</b>	<b>4,7</b>
<b>Javni sektor<sup>1</sup></b>	<b>25,9</b>	<b>20,1</b>	<b>7,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,3</b>
Opća država	33,1	19,9	6,0	-1,9	1,7
Poduzeća u većinskom državnom vlasništvu	8,9	20,6	9,7	4,9	-3,2
<b>Privatni sektor</b>	<b>-1,1</b>	<b>2,3</b>	<b>4,6</b>	<b>5,8</b>	<b>6,2</b>

<sup>1</sup> Konsolidirano.

Napomena: Deflacionirano deflatorom ukupnih bruto investicija u fiksni kapital.

Napomena: Podaci za 2018. su preliminarni.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

Pristupanje RH u EU potaknulo je pozitivne strukturne promjene koje su rezultirale time da je izvoz postao glavni generator gospodarskog rasta promatrano prema pojedinačnim sastavnicama s rashodne strane. Međutim, tijekom 2018. godine izvoz je zabilježio nepovoljnija ostvarenja nego ranijih godina, i to prvenstveno radi izvoza roba<sup>13</sup>. Naime, nakon pet godina uzastopnog rasta udjela na izvoznim tržištima, u 2018. je došlo do pada udjela, po prvi puta od ulaska u EU, u uvjetima usporavanja rasta inozemne potražnje. U narednim godinama, u skladu s navedenom korekcijom projekcije rasta inozemne potražnje naniže, naročito u 2019., kao i korekcijom naniže dinamike promjena udjela na hrvatskim izvoznim tržištima, rast izvoza roba i usluga sada se očekuje na znatno nižim razinama no što je to bio slučaj u godinama nakon pristupanja EU. Pritom će kroz čitavo projekcijsko razdoblje doprinos izvoza roba biti viši od doprinosa izvoza usluga. Stoga će tek u posljednje dvije godine izvoz ponovno najsnažnije pridonositi gospodarskom rastu. Kako će pozitivni učinci pristupanja EU tržištu iščezavati, izvoz roba će u narednom razdoblju u puno većoj mjeri pratiti dinamiku izvozne potražnje pa se, nakon ponovnog blagog smanjenja u 2019., u ostatku projekcijskog razdoblja predviđa tek neznatan i stabilan rast udjela domaćeg izvoza roba na hrvatskim izvoznim tržištima. Iako je u 2018. godini ponovno zabilježena rekordna turistička sezona, primjetno je usporavanje rasta kako fizičkih pokazatelja, tako i prihoda od turizma u usporedbi s prethodnim godinama, naročito u vrhuncu turističke sezone, a što je primarno posljedica uzastopnih rekorda ostvarenih u proteklom razdoblju. Pritom je potrebno napomenuti da, za razliku od izvoza roba, koji bilježi usporavanje rasta počevši tek od 2018. godine, kod izvoza usluga usporavanje rasta vidljivo je već posljednje tri godine. Stopa popunjenosti smještajnih kapaciteta povećana je u 2018. u odnosu na ranije godine, iako je u glavnini turističke sezone bila na nižoj razini nego prethodne dvije godine, pri čemu treba napomenuti kako RH ima najizraženiju sezonalnost turizma u usporedbi sa EU konkurentima. Uslijed već visoke dosegnute razine izvoza usluga, visoke popunjenosti smještajnih kapaciteta u vrhuncu sezone, kao i infrastrukturnih ograničenosti, u srednjoročnom razdoblju očekuje se realni rast izvoza usluga na nižim razinama no što je to bio slučaj u prethodnim godinama. Nadalje, prevladavajuće okolnosti u međunarodnom okruženju također će negativno utjecati na domaći turizam, a odnose se na ponovno jačanje mediteranske konkurencije, povećanje neizvjesnosti glede svjetskih gospodarskih kretanja, slabljenje gospodarskog rasta naših glavnih emitivnih tržišta te

<sup>13</sup> Ovakva nepovoljnija kretanja izvoza posljedica su nepovoljnih kretanja u prvom i posljednjem tromjesečju 2018. Pritom je u prvom tromjesečju 2018. zabilježen međugodišnji pad izvoza roba, na što je dijelom utjecao nepovoljan bazni učinak, dok je u posljednjem tromjesečju 2018. ostvaren njegov neznatni rast, uvelike uslijed pogoršanja ekonomske aktivnosti i inozemne potražnje glavnih trgovinskih partnera.



izlazak Ujedinjenog Kraljevstva iz EU-a<sup>14</sup>. U uvjetima jačanja konkurencije, važno je napomenuti kako se očekuje da će povoljno na prosječnu potrošnju turista djelovati povećanje kvalitete turističkih usluga. Na cjenovnu konkurentnost cjelokupnog izvoznog sektora u narednom razdoblju nepovoljno će djelovati blaga aprecijacija realnih efektivnih tečajeva kune, u uvjetima bržeg rasta domaćeg jediničnog troška rada u odnosu na EU. Pritom treba spomenuti kako su marže u izvoznom sektoru, koji je u velikoj mjeri oslonjen na cjenovnu konkurentnost, u recentnom razdoblju bile pod pritiskom uslijed rasta troškova rada i energenata.

Nakon pet godina izraženih indeksa elastičnosti uvoza u odnosu na konačnu potražnju, povezanih prije svega s kontinuirano snažnim rastom izvoza roba i usluga kojeg karakterizira znatna uvozna ovisnost, u 2018. je, s naglašenim usporavanjem rasta izvoza, navedena elastičnost ostvarena na nešto nižoj razini. U srednjoročnom razdoblju, u skladu s projiciranim kretanjem konačne potražnje, očekuje se postupno usporavanje realnog rasta uvoza roba i usluga. Pritom se predviđa da će visoka i rastuća razina uvozne ovisnosti domaćeg gospodarstva, koja se ogleda u udjelima uvoznih komponenti pojedinačnih sastavnica konačne potražnje s rashodne strane BDP-a, uvjetovati da se elastičnost uvoza u odnosu na konačnu potražnju stabilizira na visokim razinama do kraja razdoblja, čak i uz nešto niže stope gospodarskog rasta. Pritom valja spomenuti da će u promatranom razdoblju najdinamičnija sastavnica BDP-a s posebno izraženom uvoznom komponentom biti investicijska potrošnja, za razliku od izvoza roba i usluga koji je to bio u proteklom razdoblju. Slijedom svega navedenog, uz projiciranu putanju gospodarske aktivnosti, saldo razmjene roba i usluga izražen u tekućim cijenama, poprimit će negativan predznak 2020. te će se nastaviti pogoršavati do kraja razdoblja. U skladu s tim, doprinos neto izvoza gospodarskom rastu, iako blago padajući, bit će negativan kroz čitavo razdoblje, i to na apsolutno višim razinama nego što se to očekivalo u prethodnim projekcijama, prvenstveno radi spomenutih korekcija dinamike izvoza. Rast uvoza usluga ostati će dinamičniji od rasta uvoza roba u čitavom razdoblju.

Prošlogodišnjim Programom konvergencije projiciran je rast ekonomske aktivnosti od 2,8% u 2018. godini, dok je ostvarenje bilo za preko 0,1 postotni bod niže od očekivanog. Najveće odstupanje od projekcije proizlazi iz ostvarenja izvoza roba i usluga (za 1,3 postotni bod manji doprinos BDP-u) i to u većoj mjeri radi slabijeg ostvarenja izvoza roba te u manjoj mjeri radi slabijeg ostvarenja izvoza usluga od predviđenog. Osim toga, značajnije negativno odstupanje (-0,5 postotnih bodova u terminima doprinosa rastu) proizlazi i iz ostvarenja bruto investicija u fiksni kapital, i to isključivo radi nepovoljnijeg ostvarenja privatnih investicija, dok su investicije opće države ostvarile znatno snažniji rast od očekivanog. S druge strane, povoljno je na rast BDP-a djelovao slabiji rast uvoza roba i usluga od predviđenog (manji negativan doprinos uvoza za 0,9 postotnih bodova), kao posljedica nižeg rasta konačne potražnje od očekivanog. Potrošnja kućanstava i promjena zaliha blago su pozitivnije pridonijeli BDP-u od očekivanog (za 0,3 postotna boda svaka), dok je doprinos državne potrošnje bio neznatno viši od predviđenog (za 0,1 postotni bod).

---

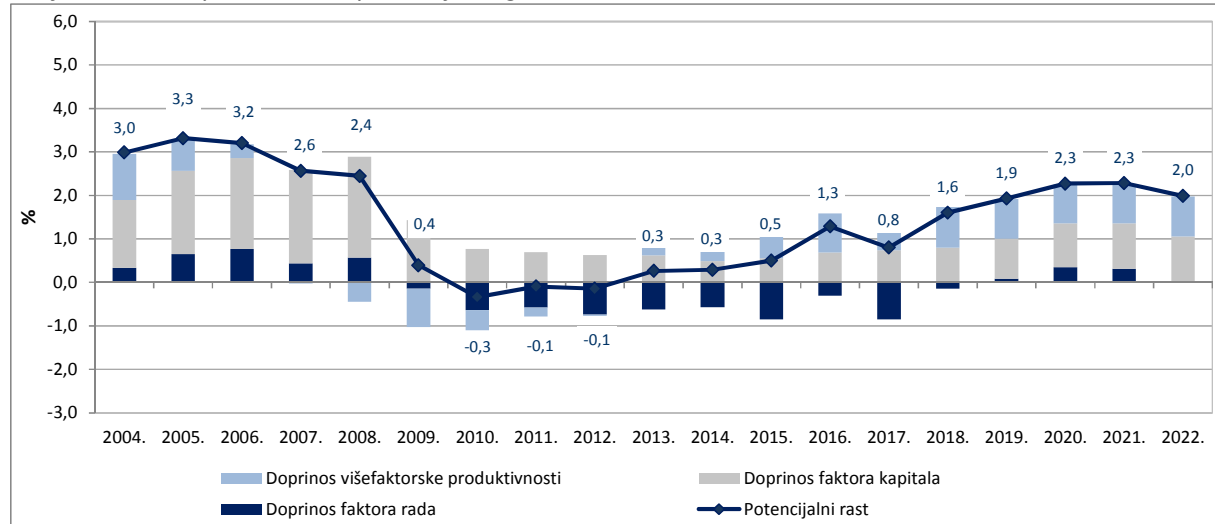
<sup>14</sup> U 2018. godini Njemačka, Italija i Velika Britanija činile su 36% prihoda od našeg izvoza usluga. Prema Svjetskoj turističkoj organizaciji (UNWTO), u 2018. je ostvaren rast međunarodnih turističkih dolazaka u svijetu od 6%, dok se za 2019. predviđa rast međunarodnih dolazaka od 3-4%.



## 2.2. Ciklička kretanja

Nakon što je u razdoblju između 2009. i 2015. godine potencijalni BDP padao ili neznatno rastao, od 2016. godine on ponovno raste po nešto višim stopama, da bi u 2018. njegov rast dosegao 1,6%. Najveći doprinos rastu u 2018. došao je od višefaktorske produktivnosti, čiji trend nakon 2013. postupno ubrzava dinamiku rasta. Blago niži doprinos rastu došao je od faktora kapitala, dok je kod faktora rada zabilježen blago negativan doprinos potencijalnom rastu, prvenstveno kao posljedica smanjenja broja radno sposobnih stanovnika.

Grafikon 2.1. Doprinosi rastu potencijalnog BDP-a

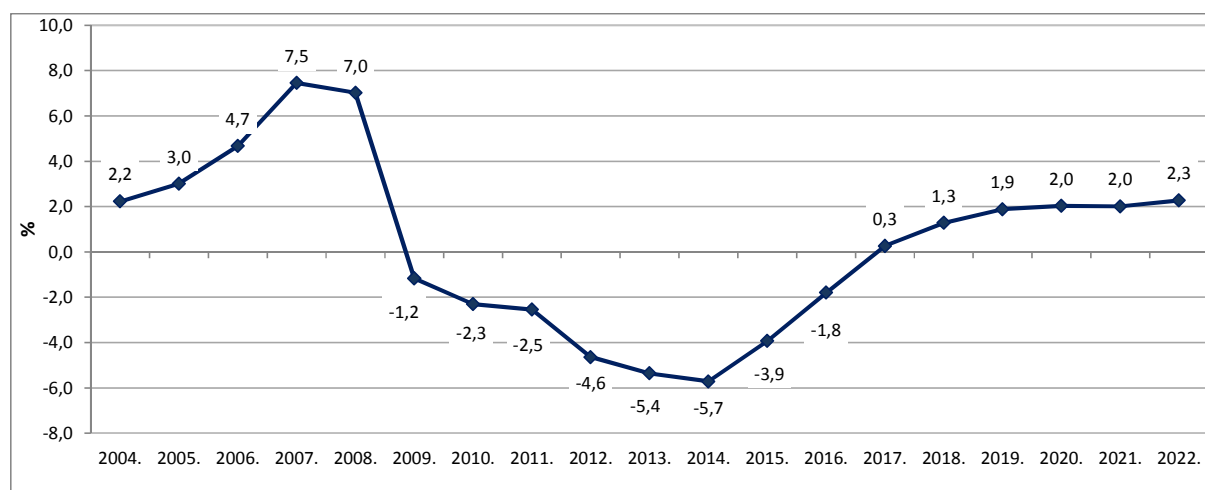


Izvor: Izračun Ministarstva financija

U razdoblju između 2019. i 2022. godine se očekuje prosječan rast potencijalnog BDP-a od 2,1%. Tijekom čitavog projekcijskog razdoblja rastu potencijalnog BDP-a najviše će doprinositi faktor kapitala, uslijed daljnjeg intenziviranja investicijske aktivnosti. Njegov doprinos potencijalnom rastu u prosjeku će iznositi 1,0 postotni bod, dok će višefaktorska produktivnost ostvarivati doprinos od 0,9 postotnih bodova. Iako se očekuje da će u čitavom srednjoročnom razdoblju negativan doprinos faktoru rada dolaziti od smanjenja broja radno sposobnih stanovnika<sup>15</sup>, on će u idućih nekoliko godina biti nadmašen pozitivnim doprinosima koji proizlaze iz smanjenja stope nezaposlenosti te povećanja stope participacije radne snage. Kao posljedica, prosječan doprinos faktora rada bit će blago pozitivan u razdoblju između 2019. i 2021. godine, da bi u 2022. postao zanemariv, prvenstveno zbog postupnog usporavanja pada stope nezaposlenosti.

<sup>15</sup> Pad broja radno sposobnih stanovnika u dobi od 15 do 74 godine, koji kontinuirano traje još od 2006. godine, u razdoblju između 2015. i 2018. godine prosječno je iznosio 1,0%, a nastavak tog trenda, uz njegovo postupno usporavanje, očekuje se i u srednjoročnom razdoblju.

Grafikon 2.2. Jaz bruto domaćeg proizvoda



Izvor: Izračun Ministarstva financija

Budući da je između 2015. i 2017. realni BDP rastao po stopama znatno iznad svog potencijala, došlo je do ubrzanog zatvaranja negativnog jaza bruto domaćeg proizvoda, koji je u 2017. postao blago pozitivan. Obzirom da nakon 2017. dolazi do postupnog približavanja stopa rasta realnog BDP-a potencijalnom rastu, pozitivan jaz BDP-a povećavat će se znatno sporijom dinamikom te bi krajem projekcijskog razdoblja trebao dosegnuti razinu od 2,3%.

## 2.3. Cijene

Inflacija, mjerena indeksom potrošačkih cijena, tijekom 2018. se kretala na relativno niskim razinama te zabilježila prosječnu stopu od 1,5%, što predstavlja blago ubrzanje u odnosu 2017. godinu. Najznačajniji čimbenik inflatornih kretanja tijekom 2018. godine bile su cijene goriva i maziva za osobna prijevozna sredstva<sup>16</sup>, koje su prosječno povećane za 7,1%, te cijene hrane i električne energije. Ukoliko se iz indeksa potrošačkih cijena isključe komponente energija i hrana, u 2018. godini zabilježen je blagi međugodišnji porast preostalih komponenti od 0,9%.

Predviđa se da će rast potrošačkih cijena u 2019. godini usporiti na 0,8%, kao posljedica očekivanog usporavanja potrošačkih cijena u eurozoni te primjene snižene stope PDV-a na određene prehrambene proizvode, dječje pelene i lijekove, čiji se utjecaj na inflaciju procjenjuje na -0,6 postotnih bodova. Očekuje se da će učinak pada cijena nafte na svjetskom tržištu na domaći indeks potrošačkih cijena biti ublažen deprecijacijom tečaja kune prema američkom dolaru. Pozitivan doprinos inflaciji u 2019. doći će od učinka prijenosa povećanja trošarina na duhan i duhanske proizvode iz prosinca 2018. u iznosu od 0,2 postotna boda, kao i rasta cijena plina početkom travnja

<sup>16</sup> Rast cijena goriva i maziva za osobna prijevozna sredstva posljedica je međugodišnjeg rasta cijena sirove nafte tipa Brent na svjetskom tržištu koji je u 2018. iznosio 30,6%.



2019., u iznosu od 0,1 postotnog boda<sup>17</sup>. Slijedom navedenog, u 2019. godini očekuje se pad cijena hrane i usporavanje rasta cijena energije u odnosu na 2018., dok će se rast potrošačkih cijena bez hrane i energije zadržati približno na razini iz prethodne godine.

Uslijed ubrzanja inflacije u eurozoni te iščezavanja negativnog učinka smanjenja stope PDV-a iz 2019., u 2020. godini se očekuje ubrzanje stope inflacije na razinu od 1,4%. Negativan doprinos kretanju inflacije u 2020. od -0,2 postotna boda doći će od smanjenja opće stope PDV-a sa 25% na 24%. U ostatku projekcijskog razdoblja se očekuje tek neznatno ubrzanje inflacije na razine od 1,5% u 2021. i 1,6% u 2022. godini, uslijed blagog povećanja inflacije u eurozoni, nastavka rasta potrošnje kućanstava, iako usporavajućom dinamikom, te kontinuiranog rasta jediničnog troška rada, u uvjetima stagnacije cijena sirovina na svjetskom tržištu<sup>18</sup>.

Tablica 2.3. Kretanje cijena

	2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.	Projekcija 2022.
<b>Deflator BDP-a, promjena (%)</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>
Osobna potrošnja	1,2	0,7	1,3	1,4	1,5
Državna potrošnja	2,7	2,3	2,1	2,1	2,1
Bruto investicije u fiksni kapital	0,5	1,1	1,7	1,8	1,8
Izvoz roba i usluga	1,8	1,5	1,6	1,6	1,6
Izvoz roba	0,6	0,9	1,3	1,5	1,6
Izvoz usluga	2,8	1,9	1,7	1,7	1,7
Uvoz roba i usluga	1,1	0,9	1,1	1,2	1,3
Uvoz roba	1,1	0,9	1,1	1,2	1,2
Uvoz usluga	0,8	0,8	1,1	1,3	1,4
<b>Indeks potrošačkih cijena, promjena (%)</b>	<b>1,5</b>	<b>0,8</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>

Napomena: Podaci za 2018. su preliminarni.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

Nakon što je u 2018. godini deflator BDP-a povećan za 1,7%, očekuje se da će u 2019. njegov rast usporiti na razinu od 1,4%, ponajviše kao posljedica sporije dinamike rasta deflatora potrošnje kućanstava koji će usporiti sukladno kretanju potrošačkih cijena. S druge strane, kod deflatora investicija se u 2019. očekuje ubrzanje, prvenstveno pod utjecajem rasta troškova u građevinskom sektoru i rasta cijena nekretnina, dok kod kapitalnih dobara kretanje indeksa proizvođačkih cijena i nadalje ukazuje na prigušenu dinamiku. Također se predviđa nastavak snažnog rasta deflatora državne potrošnje, pod utjecajem povećanja osnovice za plaće zaposlenika u državnim i javnim službama. Usporavanje rasta deflatora uvoza roba i usluga tijekom 2019. godine odražavat će smanjenje cijena sirovina na svjetskim tržištima te nešto sporiji rast cijena u eurozoni. Usporavanje rasta deflatora izvoza roba i usluga posljedica je niže stope rasta deflatora izvoza usluga, pod pretpostavkom očuvanja cjenovne konkurentnosti u uvjetima slabljenja turističke potražnje. Unatoč nastavku unutarnjih troškovnih pritisaka, kod deflatora izvoza roba se u 2019. i nadalje ne očekuje znatnije ubrzanje rasta. U iduće tri godine deflator BDP-a će postupno ubrzavati prema razini od 1,9% u 2022. Pri tomu se očekuje da najdinamičnije komponente budu deflator državne potrošnje, čije će kretanje odražavati očekivanu putanju plaća u državnim i javnim službama i postupno ubrzanje

<sup>17</sup> Očekuje se da će povećanje cijena plina od travnja 2019. iznositi 6,9%, što će rezultirati učinkom na povećanje indeksa potrošačkih cijena od 0,11 postotnih bodova u 2019., a od 0,04 postotna boda u 2020. godini.

<sup>18</sup> Prema projekcijama Međunarodnog monetarnog fonda (travanj 2019.) cijene nafte tipa Brent (u američkim dolarima) trebale bi bilježiti blaga smanjenja u 2021. i 2022. godini (od -1,2% i -0,7% redom), dok se kod cijena primarnih sirovina isključujući naftu u istom razdoblju očekuje blagi rast od prosječno 0,6%.





potrošačkih cijena, te deflator investicija, uslijed dinamiziranja cijena kapitalnih dobara te nastavka rasta cijena u građevinarstvu. Također, u ostatku projekcijskog razdoblja očekuje se nastavak pozitivnog doprinosa poboljšanja uvjeta razmjene roba i usluga, pri čemu će uvjeti razmjene usluga odražavati daljnje slabljenje dinamike rasta cijena u turizmu, dok se kod uvjeta razmjene roba očekuje snažnije prelijevanje domaćih troškovnih pritisaka na deflator izvoza roba.

## 2.4. Tržište rada

Unatoč znatnom oporavku u uvjetima povoljnih cikličkih kretanja, domaće tržište rada susreće se sa strukturnim izazovima koji su se posebno intenzivirali posljednjih godina, s otvaranjem EU tržišta za domaće radnike. Neusklađenost ponude i potražnje za radom (neodgovarajuće obrazovanje, manjak vještina, slabo zastupljeno cjeloživotno učenje), nedovoljna iskorištenost (participacija) radne snage te kratak ostanak na tržištu rada, dodatno su ojačani negativnim demografskim kretanjima. U uvjetima visoke potražnje za radom, opisana kretanja dovela su do zamjetnog nedostatka radne snage, povećanim potrebama za uvozom radne snage i posljedičnih pritisaka na rast plaća u pojedinim deficitarnim djelatnostima.

Radna snaga je, nakon prošlogodišnje stagnacije, u 2018. godini ponovno zabilježila pad, dok je rast broja zaposlenih zabilježio usporavanje. U narednom razdoblju očekuje se da će nastavak gospodarskog rasta imati pozitivan utjecaj na blago povećanje radne snage, a čemu će doprinijeti i mjere usmjerene na prilagodbu obrazovnog sustava potrebama tržišta rada te poticanje dužeg ostanaka na tržištu rada u okviru mirovinske reforme. Ovdje je ključna pretpostavka o postupnom srednjoročnom usporavanju odljeva radno sposobnog stanovništva te daljnjoj planiranoj imigraciji kroz sustav kvota. Povećanje zaposlenosti nastaviti će se i u narednom srednjoročnom razdoblju, iako usporavajućom dinamikom, uz zaustavljanje trenda pada broja samozaposlenih. Uslijed opisanih kretanja, predviđa se daljnje smanjenje stope nezaposlenosti, koje će biti tek neznatno na kraju razdoblja kada se očekuje stabilizacija stope anketne nezaposlenosti na razini ispod 6%. Kretanje BDP-a te zaposlenosti u srednjem roku rezultirat će kontinuiranim rastom produktivnosti rada.

Očekuje se kako će rast bruto plaća (zaposlenih u pravnim osobama) u 2019. blago usporiti, nastavno na primjetno mijenjanje trenda već krajem 2018., te i dalje biti ponajviše pod utjecajem neravnoteža ponude i potražnje za radom u pojedinim djelatnostima, uz pozitivan doprinos povećanja osnovice za plaće u javnom i državnom sektoru<sup>19</sup> te rasta minimalne plaće<sup>20</sup>. Uslijed bržeg rasta bruto naknada po zaposleniku od rasta produktivnosti rada, kroz čitavo srednjoročno razdoblje predviđa se rast jediničnog troška rada od oko 2%.

---

<sup>19</sup> Učinak povećanja osnovice za plaće zaposlenima u javnom i državnom sektoru na ukupan rast bruto plaća u 2019. procijenjen je na 0,8 postotnih bodova, uz pretpostavljeni blagi učinak prelijevanja na rast plaća u ostatku gospodarstva.

<sup>20</sup> Učinak povećanja minimalne plaće na ukupan rast bruto plaća u 2019. procijenjen je na 0,3 postotnih bodova.



Tablica 2.4. Kretanja na tržištu rada

	Projekcija				
	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
	promjena, promjena, promjena, promjena, promjena,				
	u %	u %	u %	u %	u %
Radna snaga (15+) <sup>1</sup>	-1,2	0,0	0,4	1,0	1,1
Stopa nezaposlenosti, razina u % <sup>1</sup>	8,4	7,0	6,0	5,8	5,8
Broj zaposlenih <sup>2</sup>	1,8	1,6	1,5	1,3	1,2
Produktivnost rada, broj zaposlenih <sup>2</sup>	0,8	1,0	1,0	1,0	1,1
Jedinični trošak rada <sup>2</sup>	1,4	1,9	2,2	2,0	1,9
Naknada po zaposleniku <sup>2</sup>	2,2	2,9	3,1	3,0	3,0
Bruto plaće u pravnim osobama <sup>3</sup>	4,9	4,0	3,5	3,4	3,4

<sup>1</sup> Prema anketi o radnoj snazi.

<sup>2</sup> Prema definiciji nacionalnih računa.

<sup>3</sup> Administrativni izvori.

Izvor: Državni zavod za statistiku, Ministarstvo financija

## 2.5. Vanjski sektor

Tijekom 2018. godine nastavljen je višegodišnji trend smanjenja vanjskih neravnoteža domaćeg gospodarstva. Neto inozemna investicijska pozicija poboljšana je na -54,1% BDP-a u 2018. godini, što je njena najviša razina u posljednjih četrnaest godina. U 2018. godini, šestu godinu zaredom, zabilježen je pozitivan saldo tekućeg računa bilance plaćanja, u iznosu od 2,6% BDP-a. U usporedbi s godinom ranije, višak tekućeg računa je smanjen za 1,0 postotni bod, čemu je prvenstveno pridonijelo povećanje negativnog salda na računu roba, dok je najznačajniji pozitivan doprinos tekućem računu došao od povećanja pozitivnog salda računa usluga.

U narednom srednjoročnom razdoblju očekuje se daljnje postupno smanjenje viška na tekućem računu bilance plaćanja. Smanjenje pozitivnog salda tekućeg računa proizlazit će prvenstveno iz kontinuiranog povećanja negativnog salda roba, uslijed snažnijeg rasta uvoza od izvoza roba. Račun usluga bilježit će daljnji rast pozitivnog salda, međutim, kako je već spomenuto, zbog dominantnog utjecaja turizma na izvoz usluga<sup>21</sup>, po nižim stopama no što je to bio slučaj u ranijim godinama, što će dovesti do kontinuiranog blagog pada udjela salda usluga u BDP-u. Opisana kretanja rezultirat će negativnim rastućim saldonom roba i usluga od 2020. godine pa do kraja projekcijskog razdoblja. Na računu primarnog dohotka očekuje se stabilno i umjereno povećanje manjka pod utjecajem nastavka rasta dobiti domaćih poduzeća u stranom vlasništvu, daljnjeg povećanja prihoda od naknada zaposlenima te stabilizacije kamatnih troškova na temelju inozemnih dužničkih obveza. Navedeno će rezultirati stabilnim udjelom negativnog salda primarnog dohotka u BDP-u kroz čitavo projekcijsko razdoblje, koji će ipak biti znatno premašen pozitivnim saldonom sekundarnog dohotka. Naime, u narednom srednjoročnom razdoblju predviđa se znatno intenzivnije korištenje sredstava iz EU

<sup>21</sup> Prihodi od turizma čine preko 70% ukupnih prihoda od usluga domaćeg gospodarstva.



fondova no što je to bio slučaj u prethodnim godinama, pa se stoga očekuju više razine pozitivnog salda sekundarnog dohotka i kapitalnih transakcija no ranijih godina.

Prethodnim Programom očekivao se pozitivan saldo tekućeg i kapitalnog računa od 4,1% BDP-a u 2018. godini (2,9% BDP-a ukoliko promatramo samo tekući račun). Neznatno niže ostvarenje salda tekućeg i kapitalnog računa (4,0% BDP-a) prvenstveno proizlazi iz nepovoljnijeg ostvarenja na računu roba od očekivanog, dok je, s druge strane, kapitalni račun zabilježio blago povoljniji saldo od projiciranog.

## 2.6. Monetarna kretanja

U 2018. godini je zabilježeno jačanje domaće valute četvrtu godinu zaredom pa je prosječan tečaj kune prema euru iznosio 7,41 HRK/EUR, što predstavlja aprecijaciju od 0,6% u odnosu na prethodnu godinu. U 2019. godini se očekuje nastavak blagih aprecijacijskih pritisaka, pa se predviđa prosječni tečaj od 7,39 HRK/EUR u čitavom projekcijskom razdoblju. Tijekom 2018. godine zabilježen je rekordni iznos deviznih intervencija središnje banke, što je rezultiralo znatnim povećanjem prosječnog viška likvidnosti.<sup>22</sup> Kratkoročne kamatne stope ostale su na niskim razinama, a nastavak sličnih kretanja očekuje se i u budućem razdoblju.

U 2018. godini ubrzan je rast plasmana banaka privatnom sektoru<sup>23</sup> na 4,4%, pri čemu je on prvenstveno bio generiran rastom plasmana stanovništvu, uz istodobni rast plasmana poduzećima. Rastu plasmana stanovništva najviše je doprinijelo povećanje gotovinskih nenamjenskih kredita, koji su u 2018. zabilježili dvoznamenkasti rast te činili gotovo 40% ukupnih kredita kućanstvima<sup>24</sup>. Budući da banke pri odobravanju ove vrste kredita primjenjuju blaže standarde utvrđivanja kreditne sposobnosti nego kod odobravanja stambenih kredita te da znatno rastu krediti bez zaloga i s rokom dospjeća od deset i više godina, nastavak ovakvih trendova bi u slučaju nepovoljnih ekonomskih kretanja mogao dovesti do rasta nenaplativih kredita. Stoga je Hrvatska narodna banka u veljači 2019. izdala *Preporuku o postupanju pri odobravanju nestambenih kredita potrošačima* kojom kreditnim institucijama savjetuje da za sve nestambene kredite s izvornim rokom dospjeća jednakim ili većim od 60 mjeseci primjenjuju jednake kriterije utvrđivanja kreditne sposobnosti kao što ih primjenjuju za stambene kredite<sup>25</sup>, a bankama iznijela zahtjev da u interni postupak procjene adekvatnosti kapitala uključe sve rizike koji mogu proizaći iz gotovinskih nenamjenskih kredita. U narednom srednjoročnom razdoblju očekuje se nastavak rasta kreditne aktivnosti u skladu s daljnjim oporavkom gospodarstva, zadržavanjem povoljnih uvjeta financiranja te rastom potrošačkog i poslovnog optimizma. Pritom se očekuje blago usporavanje rasta plasmana stanovništvu kao posljedica pooštavanja standarda odobravanja potrošačkih kredita, uz istovremeno ubrzanje rasta

<sup>22</sup> Početkom 2019. godine višak likvidnosti premašio je razinu od 30 milijardi kuna (preko 8% BDP-a).

<sup>23</sup> Podaci o plasmanima su na temelju transakcija, koje iz ukupnog stanja plasmana isključuju učinke tečajnih i cjenovnih prilagodbi te otpisa potraživanja banaka.

<sup>24</sup> Struktura ukupnih kredita promatrana prema stanjima.

<sup>25</sup> Odnosno, da uzmu u obzir minimalne troškove života koji ne mogu biti manji od iznosa propisanog Ovršnim zakonom.



plasmama poduzećima, pri čemu visoka razina zaduženosti i udjela loših plasmana poduzeća i dalje djeluju kao ograničavajući faktor značajnijeg ubrzanja rasta.

Dobit bankovnog sektora u 2018. zabilježila je značajno poboljšanje u odnosu na prethodnu godinu, što je prvenstveno posljedica znatnog smanjenja troškova ispravaka vrijednosti i rezerviranja u odnosu na 2017. godinu.<sup>26</sup> Četvrtu godinu zaredom zabilježeno je smanjenje udjela loših plasmana u ukupnima, iako ponovno nešto sporijom dinamikom u odnosu na prethodnu godinu<sup>27</sup>. Posljedično, udio loših u ukupnim plasmanima krajem 2018. iznosio je 9,8%, pri čemu najveći udio loših plasmana i dalje bilježe poduzeća, i to prvenstveno u djelatnosti građevinarstva. Na usporavanje smanjenja udjela loših plasmana u ukupnima znatno je utjecao niži iznos prodanih potraživanja u odnosu na prethodnu godinu. Nastavak ovakvih kretanja očekuje se i u narednom razdoblju, s obzirom na suženu osnovicu za prodaju potraživanja, pa bi se tako rast plasmana prema stanjima na kraju srednjoročnog razdoblja mogao približiti stopama rasta plasmana prema transakcijama. Kapitaliziranost bankovnog sustava u 2018. je blago smanjena u odnosu na prethodnu godinu, pa je stopa kapitala banaka iznosila 22,9%, što se ponajviše može pripisati promjenama u ponderiranju izloženosti banaka prema središnjoj državi i s time povezanog rasta izloženosti rizicima.<sup>28</sup>

## 2.7. Rizici makroekonomskih projekcija

Opisani makroekonomski scenarij izložen je prevladavajuće negativnim rizicima koji prvenstveno proizlaze iz vanjskog okruženja. Pritom se oni primarno odnose na ponovno jačanje trgovinskih napetosti između SAD-a i Kine, kao i proširenje carina na druge proizvode, snažnije usporavanje kineskog gospodarskog rasta od očekivanog, eventualno naglo zaoštavanje financijskih uvjeta koje bi povećalo ranjivost zemalja s visokim razinama duga, naročito u uvjetima i dalje visoke razine neizvjesnosti glede izlaska Ujedinjenog Kraljevstva iz EU-a. Domaći rizici u srednjem roku najvećim dijelom proizlaze iz ograničenja na strani ponude, ponajviše nedostatka radne snage. Glavni rizici koji bi mogli uzrokovati drugačije ostvarenje stope inflacije od prognozirane vezani su uz kretanje cijene nafte na svjetskom tržištu te kretanje administrativno reguliranih cijena, ponajprije cijena električne energije za kućanstva.

---

<sup>26</sup> Prema privremenim nerevidiranim podacima, dobit banaka prije oporezivanja iznosila je 5,6 milijardi HRK u 2018. godini, što je povećanje od 44,6% u usporedbi s prethodnom godinom.

<sup>27</sup> Smanjenje u 2018. godini iznosilo je 1,5 postotnih bodova, dok je u 2017. godini zabilježeno smanjenje udjela loših u ukupnim plasmanima za 2,5 postotnih bodova u odnosu na 2016.

<sup>28</sup> Do kraja 2017. za izloženosti prema središnjim državama i središnjim bankama država članica EU-a, a koje nisu nominirane i financirane u valuti te države članice, dodjeljivao se povlašteni ponder rizika od 0%, dok se od 2018. primjenjuje ponder rizika ovisan o kreditnom rejtingu države. To u slučaju izloženosti domaćih banaka prema RH, a koje nisu u kunama, znači povećanje pondera rizika u 2018. na 20%, što je utjecalo na povećanje ukupne izloženosti rizicima za 5,3%.



## 3. PRORAČUN OPĆE DRŽAVE I JAVNI DUG

### 3.1. Fiskalna politika

Na području fiskalne politike, u proteklih nekoliko godina uloženi su značajni naponi u svrhu jačanja održivosti javnih financija te je ostvaren niz pozitivnih pokazatelja. Nakon ostvarenog viška u 2017. godini od 0,8% BDP-a, u 2018. godini je, uslijed provedene porezne reforme s jedne strane te racionalne proračunske potrošnje s druge strane, ponovno ostvaren višak proračuna opće države u iznosu od 758 milijuna kuna tj. 0,2% BDP-a. Ovaj višak bio bi još i veći da se nisu materijalizirale jednokratne obveze po osnovi protestiranih jamstava za Uljanik grupu i to u iznosu od 2,5 milijardi kuna, odnosno 0,7% BDP-a.

Nadalje, nastavljeno je i daljnje smanjenje udjela duga opće države u BDP-u koji je krajem 2018. iznosio 284,7 milijardi kuna, odnosno 74,6% BDP-a. Pritom se udio javnog duga, u odnosu na prethodnu godinu, smanjio za 3,2 postotna boda, dok je u protekle tri godine smanjen za više od 9 postotnih bodova. Odgovorno vođenje fiskalne politike, praćeno aktivnom politikom upravljanja javnim dugom, rezultiralo je i smanjenjem rashoda za kamate koji su u 2018. godini na međugodišnjoj razini smanjeni za 900 milijuna kuna. Ovime se nastavlja trend smanjenja troškova kamata opće države koji su od 2015. smanjeni za gotovo 3 milijarde kuna. Sve navedeno rezultiralo je primarnim fiskalnim viškom od prosječnih 2,7% BDP-a u posljednje tri godine.

Smanjuju se i makroekonomske neravnoteže, što je potvrdila i EK te je sukladno njihovom izvješću iz veljače 2019. godine RH napredovala iz kategorije prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u kategoriju makroekonomskih neravnoteža.

Pozitivne gospodarske, a posebice fiskalne rezultate prepoznale su i međunarodne financijske institucije. Tako je krajem ožujka 2019. godine rejting agencija S&P podigla kreditni rejting RH na razinu investicijskog s BB+/B na BBB-/A-3. Ovakva procjena prvenstveno se temelji na poboljšanoj fiskalnoj poziciji kojoj doprinose ekonomski oporavak zbog pojačane domaće potražnje potaknute učincima porezne reforme te mjere fiskalne konsolidacije.

Usprkos ovakvim pozitivnim pokazateljima, gospodarstvo zemlje i dalje karakteriziraju izazovi vezano uz nizak potencijalni rast, visoku nominalnu razinu javnog duga te prisutne makroekonomske neravnoteže. Treba istaknuti i važne ekonomsko-političke ciljeve pred Vladom RH, posebice u kontekstu ekonomskog dijaloga s EU. Primjerice, nakon izlaska iz procedure prekomjernog proračunskog manjka u lipnju 2017. godine, RH je obvezna pridržavati se fiskalnih pravila iz preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu. K tome, obzirom na planove vezano uz pristupanje tečajnom mehanizmu ERM II, RH se obvezuje i na ambiciozniji srednjoročni proračunski cilj od -1% BDP-a, koji je u skladu s restriktivnijim uvjetima koje moraju poštivati države članice spomenutog tečajnog mehanizma.

Sve navedeno iziskuje odlučne mjere u svrhu rješavanja prisutnih neravnoteža te ostvarivanja definiranih ciljeva. Tako će fiskalnu politiku RH u promatranom srednjoročnom razdoblju karakterizirati naponi u cilju jačanja fiskalne održivosti i ekonomskog rasta uz adekvatnu skrb za



standard svih građana. Posebna pozornost posvetit će se alokaciji proračunskih sredstava za provedbu strukturnih reformi, provest će se aktivnosti u svrhu definiranja potencijala za učinkovitije korištenje proračunskih sredstava te će se nastaviti sa strogom kontrolom rashodne strane proračuna. K tome, sav višak prihoda u odnosu na planirane bit će iskorišten za daljnje smanjenje javnog duga.

Prihodnu stranu proračuna obilježit će učinci trećeg kruga poreznog rasterećenja, odnosno nastavak provedbe porezne reforme započete 2017. godine. Primjerice, promjene u odredbama vezano uz porez na dodanu vrijednost umanjuju regresivni učinak ovog poreza na najosjetljivije skupine građana, čime se ujedno povećava i raspoloživi dohodak kućanstava. U dijelu oporezivanja rada, izmjenama u sustavu doprinosa na plaće smanjuje se ukupan trošak rada za poslodavce, a izmjene u sustavu poreza na dohodak pozitivno će utjecati na smanjenje negativnih demografskih trendova odnosno zadržavanje visokokvalificiranih zaposlenika poput IT stručnjaka, liječnika, inženjera i drugih. Važno je istaknuti i povlačenje sredstava iz EU fondova koja se planiraju iskoristiti za niz značajnih razvojnih i infrastrukturnih projekata te aktivnosti istraživanja i inovacija, a u svrhu jačanja razvojnog potencijala cjelokupne zemlje.

Rashodna strana proračuna određena je daljnjim jačanjem fiskalne održivosti uz provođenje aktivnosti u svrhu podizanja konkurentnosti gospodarstva, ali i primjerene skrbi za sve slojeve stanovništva. Tako će se provoditi mjere usmjerene ka unapređenju poslovnog okruženja, poboljšanju učinkovitosti pravosudnog sustava te javne uprave i aktivacije državne imovine, a što predstavlja temelj i dodatni impuls za planirani rast investicija. U svrhu jačanja potencijalnog rasta provodit će se i mjere za poboljšanje znanja i vještina sadašnje i buduće radne snage te njihovog usklađivanja s potrebama tržišta rada. Vodeći računa o fiskalnoj stabilnosti, ali i osiguranju adekvatnog životnog standarda za građane RH, provodit će se reforme s ciljem jačanja učinkovitosti sustava zdravstva i socijalne skrbi. U ovom kontekstu posebna pozornost posvetit će se i mjerama demografske obnove. Valja istaknuti i kako će u 2020. godini RH po prvi puta predsjedati Vijećem EU, što predstavlja izuzetno značajnu priliku za političku afirmaciju RH, ali i njenu još snažniju integraciju u sustav donošenja odluka i provođenja politika na razini EU. U tom smislu osiguravaju se dodatna sredstva u proračunu upravo za ovu namjenu.

Gore opisani smjer fiskalnih kretanja na prihodnoj i na rashodnoj strani proračuna rezultirat će blagim manjkom općeg proračuna prema metodologiji ESA 2010 u iznosu od 0,3% BDP-a u 2019. godini. U 2020. ponovno se predviđa višak od 0,2% BDP-a, dok će fiskalni saldo u 2021. i 2022. iznositi 0,4% BDP-a, odnosno 0,8% BDP-a. Planira se i daljnje smanjenje udjela javnog duga u BDP-u i to za dodatnih 12,5 postotnih bodova do 2022. godine. K tome, fiskalne projekcije predstavljene u ovom dokumentu ukazuju da RH ispunjava i novi, stroži srednjoročni proračunski cilj od -1% BDP-a u čitavom projekcijskom razdoblju.



## 3.2. Izvršavanje proračuna u 2018. godini

Nakon pozitivnih kretanja u 2016. i 2017., istim smjerom nastavljeno je i u 2018. godini kao rezultat povoljnih makroekonomskih kretanja, provedene porezne reforme i racionalne proračunske potrošnje.

Kao što je prethodno navedeno, proračun opće države za 2018. prema europskoj statističkoj metodologiji ESA 2010 bilježi višak od 0,2% BDP-a, što predstavlja značajno poboljšanje u odnosu na prvotno planirani manjak od 0,5% BDP-a. Ovaj višak bio bi još i veći da se nisu materijalizirale jednokratne obveze po osnovi protestiranih jamstava za Uljanik grupu i to u iznosu od 2,5 milijardi kuna odnosno 0,7% BDP-a. Njihovom aktivacijom došlo je do jednokratnog povećanja kapitalnog transfera na rashodnoj strani, što je izravno utjecalo na smanjenje viška proračuna opće države.

Ukupni prihodi proračuna opće države u 2018. godini izvršeni su na razini od 46,6% BDP-a, kao rezultat pozitivnih makroekonomskih kretanja i cjelogodišnjeg učinka porezne reforme koja je stupila na snagu početkom 2017. te daljnjeg poreznog rasterećenja od 1. siječnja 2018. Izmjene s učinkom u 2018. godini odnosile su se na smanjivanje oporezivanja posebnim porezom na motorna vozila i ukidanje poreza na stjecanje rabljenih motornih vozila te njegova zamjena upravnim pristojbama, ali uz manje iznose. Osim toga, krajem 2017. godine povećane su i trošarine na duhanske proizvode s ciljem dostizanja dogovorene visine trošarina prema Direktivi Vijeća 2011/64/EU od 21. lipnja 2011. o strukturi i stopama trošarina koje se primjenjuju na prerađeni duhan. U sustavu poreza na dodanu vrijednost od siječnja 2018. godine povećan je prag za ulazak u sustav PDV-a na 300.000 kuna i uvedena je mogućnost odbitka pretporeza u iznosu od 50% za poduzetnike i to za troškove nabave osobnih automobila i drugih sredstava za osobni prijevoz te povezanih ostalih zavisnih troškova.

Porezi na proizvodnju i uvoz iznosili su 20,1% BDP-a i zabilježili međugodišnji rast od 7,2%. 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 5,2% bilježe i prihodi od socijalnih doprinosa koji su u 2018. iznosili 12% 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 6,7% uslijed već spomenutih pozitivnih kretanja na tržištu rada te dobrih rezultata poslovanja poduzeća i banaka tijekom 2017. godine. Uz porezne prihode, značajni su i prihodi od ostalih tekućih i kapitalnih transfera koji uključuju i sredstava iz fondova EU, a u 2018. godini iznosili su 2,7% BDP-a, pri čemu prihodi iz EU fondova bilježe porast od 32,1% na godišnjoj razini.

Ukupni rashodi proračuna opće države izvršeni su na razini od 46,4% BDP-a u 2018. godini.

Naknade zaposlenima bilježe razinu od 11,7% BDP-a i rastu za 7%. Ovakvo povećanje prvenstveno je rezultat cjelogodišnjeg učinka povećanje osnovice za 6% za državne i javne službenike iz 2017. godine, korekcije za minuli rad od 0,5% te izmjene granskih kolektivnih ugovora u pojedinim djelatnostima javnih službi kao i izmjena Uredbi koje reguliraju plaće u službama vanjskih i unutarnjih

poslova te socijalne skrbi. Osim toga, ovi rashodi uključuju i povećana izdvajanja za zaposlene koja se financiraju iz EU fondova kao i sredstva za naknade zaposlenima iz društva HAC-ONC, koji je od prosinca 2017. pripojen HAC-u i time razvrstan u sektor opće države. Isto tako, zabilježeno je i povećanje naknada zaposlenima kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: JLP(R)S).

Rashodi za intermedijarnu potrošnju izvršeni su na razini od 8,2% 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 za tekuće i investicijsko održavanje.

Rashodi za subvencije bilježe razinu od 1,5% BDP-a. Najznačajniji iznos subvencija odnosi se na subvencije Hrvatskog operatora tržišta energije d.o.o. (u daljnjem tekstu: HROTE) za proizvođače energije iz obnovljivih izvora, koje se financiraju iz naknade za poticanje električne energije iz obnovljivih izvora. Značajan udio u ovoj kategoriji rashoda čine izdvajanja u poljoprivredi kao i izdvajanja za provedbu ugovora o koncesijama i za poticanje pomorskog putničkog prijevoza.

Rashodi za kamate izvršeni su s udjelom od 2,3% u BDP-u. U odnosu na prošlu godinu smanjeni su za 0,3 postotna boda BDP-a ili gotovo 900 milijuna kuna. Takva kretanja rezultat su odgovornog vođenja fiskalne politike, praćenog aktivnom politikom upravljanja javnim dugom, što je dovelo do smanjenja troškova servisiranja javnog duga. Ovdje valja napomenuti kako su završetkom druge faze financijskog restrukturiranja duga cestovnog sektora, značajno smanjeni troškovi kamata u ovom sektoru i to za više od 30% u odnosu na njihove ranije troškove.

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, porođiljnih naknada, naknada za socijalnu skrb, dječjeg doplatka te naknada za nezaposlene. Rashodi za mirovine i mirovinska primanja ostvareni su na razini od 10,3% BDP-a, što je prvenstveno rezultat usklađivanja mirovina ostvarenih prema općem i posebnim propisima i to od siječnja 2018. za 0,94% i od 1. srpnja 2018. godine za 2,7%. Nadalje, na njihovo povećanje je utjecao i preneseni kumulirani učinak promjene broja i strukture korisnika mirovina iz 2017., prestanak smanjenja mirovina ostvarenih prema posebnim propisima većih od 5.000 kuna za 10% iz 2017.<sup>29</sup>, primjena odredbi o najnižoj mirovini novog Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji<sup>30</sup> te isplate neisplaćenih svota dokupljenih mirovina prema Zakonu o nastavku isplate dokupljenih mirovina<sup>31</sup>. Izdvajanja za doplatku za djecu iznose 0,3% BDP-a te su smanjena temeljem primjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o doplatku za djecu<sup>32</sup> te trenda smanjenja prosječnog broja korisnika i prosječnog broja djece koja primaju doplatku za djecu. Porođiljne naknade ostvarene su na razini od 0,7% BDP-a. Unutar ove kategorije rashoda uključen je cjelogodišnji učinak izmjena i dopuna Zakona o rođiljnim i roditeljskim potporama<sup>33</sup>, koji je stupio na snagu 1. srpnja 2017., a temeljem kojega se povećao iznos novčanih

---

<sup>29</sup> Narodne novine, broj 88/2017

<sup>30</sup> Narodne novine, broj 121/2017

<sup>31</sup> Narodne novine, broj 113/2017

<sup>32</sup> Narodne novine, broj 58/2018

<sup>33</sup> Narodne novine, broj 59/2017





potpora za vrijeme korištenja dodatnog roditeljskog dopusta. Naknade za nezaposlene ostvarene su na razini od 0,2% BDP-a. Naknade za socijalnu skrb koje uključuju zajamčenu minimalnu naknadu, osobne invalidnine i doplatak za pomoć i njegu, ostvarene su na razini od 0,6% BDP-a. Ova skupina rashoda uključuje i povećana izdvajanja za skrb o braniteljima temeljem novog Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji<sup>34</sup> iz prosinca 2017. godine, a kojim se proširuje opseg njihovih prava. Također, u 2018. godini osigurana su i sredstva za provedbu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o subvencioniranju stambenih kredita<sup>35</sup>, koji je stupio na snagu 19. srpnja 2018., a kojim je omogućeno 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 3,7% BDP-a. Najvećim dijelom odnose se na aktivnosti financirane iz EU fondova kao i uplatu vlastitog doprinosa RH u proračun EU. Osim toga, povećanje kapitalnih transfera proizlazi iz plaćanja po protestiranim jamstvima za Uljanik grupu te preuzimanja duga Petrokemije u procesu njezine privatizacije.

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital izvršeni su na razini od 3,5% BDP-a te su u odnosu na prethodnu godinu povećani za 33,8% uslijed značajnog rasta investicija JLP(R)S kao i javnih poduzeća u sektoru opće države.

### 3.3. Proračun opće države u 2019. godini

Fiskalnu politiku RH u srednjoročnom razdoblju određivat će poduzimanje napora kako bi se, u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu, i nadalje jačala fiskalna održivost i ekonomski rast i razvoj te kako bi se osigurala primjerena skrb za sve građane RH. Ključni naglasak će i nadalje biti na reformskim aktivnostima koje se poduzimaju na prihodnoj i na rashodnoj strani proračuna, usmjerenim na ojačavanje dugoročnog potencijala hrvatskog gospodarstva i realnu konvergenciju prema zemljama unutar europodručja te na smanjenje makroekonomskih neravnoteža. Nastavit će se sa strogom kontrolom rashodne strane proračuna, a sav višak prihoda u odnosu na planirane bit će iskorišten za daljnje smanjenje javnog duga.

#### *Prihodi konsolidirane opće države*

U 2019. ukupni prihodi proračuna opće države planirani su na razini od 47% BDP-a. Temelje se na očekivanom rastu gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir fiskalne učinke trećeg kruga poreznog rasterećenja i to prvenstveno u sustavu PDV-a, doprinosa i trošarina, a koje je stupilo na snagu početkom 2019. godine.

---

<sup>34</sup> Narodne novine, broj 121/2017

<sup>35</sup> Narodne novine, broj 61/2018



Glavna izmjena u sustavu PDV-a, s ciljem smanjenja regresivnog učinka ovog poreza na najosjetljiviju skupinu građana, jest smanjenje stope PDV-a s 25% na 13% za žive životinje, svježe i rashlađeno meso, ribu, voće i povrće, jaja, dječje pelene, a svi lijekovi oporezuju se stopom od 5%. Ukupni fiskalni učinak ovih izmjena procjenjuje se u iznos od 1,5 milijardi kuna ili 0,4% BDP-a. Nadalje, izmjenama u sustavu posebnih poreza i trošarina predviđen je povrat dijela plaćene trošarine na dizelsko gorivo koje se koristi kod komercijalnog prijevoza roba kamionima određene nosivosti te za komercijalni prijevoz putnika. Ovom mjerom predviđeno je porezno rasterećenje od 290 milijuna kuna ili 0,1% BDP-a. Vezano za trošarine na duhanske proizvode promijenjena je visina trošarina na cigarete u svrhu usklađivanja sa zahtjevima EU zakonodavstva, a čiji se fiskalni učinak procjenjuje na 350 milijuna kuna ili 0,1% BDP-a.

U sustavu doprinosa ukinut je doprinos za obvezno osiguranje u slučaju nezaposlenosti od 1,7% i doprinos za zaštitu zdravlja na radu od 0,5% te je provedeno istovremeno povećanje doprinosa za zdravstveno osiguranje s 15% na 16,5%. Time se ukupno izdvajanje poduzetnika na plaću umanjilo za 0,7 postotnih bodova, što smanjuje troškove poslodavaca za 800 milijuna kuna ili 0,2% BDP-a te otvara prostor za povećanje plaća ili nova ulaganja.

Porez na promet nekretnina smanjen je s 4% na 3%, što bi trebalo potaknuti promet na tržištu nekretnina. Fiskalni učinak ove mjere procijenjen je na 100 milijuna kuna ili 0,03% BDP-a. U sustavu poreza na dohodak, povećana je porezna osnovica za primjenu porezne stope od 24% sa 17.500 kuna na 30.000 kuna, čime se pozitivno utječe na zadržavanje obrazovanih stručnjaka u sektorima s visokom dodanom vrijednošću. Očekivani učinak ove mjere iznosi 210 milijuna kuna ili 0,1% BDP-a.

Tablica 3.1. Diskrecijske prihodne mjere

	2019.		2020.	
	mil. HRK	% BDP-a	mil. HRK	% BDP-a
1. Povećanje osnovice za primjenu stope poreza na dohodak od 24% sa 17.500 kuna na 30.000 kuna	-210	-0,1		
2. Povećanje trošarina na duhan	350	0,1		
3. Smanjenje stope PDV-a s 25% na 13% za određene prehrambene proizvode i pelene te primjena stope od 5% za sve lijekove	-1.540	-0,4		
4. Ukidanje doprinosa za osiguranje u slučaju nezaposlenosti i zaštitu zdravlja na radu te povećanje doprinosa za zdravstveno osiguranje s 15% na 16,5%	-800	-0,2		
5. Povrat dijela trošarine na dizelsko gorivo kod komercijalnog prijevoza roba kamionima određene nosivosti te za komercijalni prijevoz putnika	-290	-0,1		
6. Smanjenje stope poreza na promet nekretninama sa 4% na 3%	-100	-0,03		
7. Smanjenje opće stope PDV-a sa 25% na 24%			-1.629	-0,4
<b>UKUPNO PRIHODNE MJERE</b>	<b>-2.590</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1.629</b>	<b>-0,4</b>

Izvor: Ministarstvo financija

Porezi na proizvodnju i uvoz čine najznačajniju kategoriju ukupnih prihoda. Projicirani su na razini od 19,8% BDP-a. Pritom je prihod od poreza na dodanu vrijednost projiciran u iznosu od 13,3% BDP-a na temelju makroekonomskih projekcija koje uključuju rast osobne potrošnje, turističkih usluga, ali i rashoda države za intermedijarnu potrošnju, investicije te socijalne transfere u naravi. Osim toga, u izračun su uzeti i učinci prethodno navedenih poreznih izmjena. 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 4,6% BDP-a, a uključuju očekivano kretanje potrošnje trošarinskih



proizvoda, te učinke izmjena propisa u trošarinskom sustavu, odnosno kod trošarina na energente i električnu energiju te trošarina na duhan.

Drugu najznačajniju skupinu prihoda proračuna opće države čine socijalni doprinosi, koji su projicirani na razini od 11,9% BDP-a. Njihova dinamika određena je kretanjem na tržištu rada, uzevši u obzir i ranije navedene zakonske izmjene koje su stupile na snagu početkom 2019. godine.

Procijenjeni prihodi od tekućih poreza na dohodak i bogatstvo bilježit će razinu od 6,5% BDP-a. Pritom je prihod od poreza na dohodak planiran na temelju očekivanog kretanja na tržištu rada, uključujući i učinke spomenute zakonske izmjene. Prihod od poreza na dobit u tekućoj godini plaća se na temelju poslovanja poduzetnika prethodne godine te je izrađen temeljem procjene poslovanja poduzeća i banaka u 2018. godini.

U kategorije ostalih tekućih i kapitalnih transfera, koji su projicirani na razini od 3,3% BDP-a i rastu za 24,2%, ubrajaju se i prihodi od pomoći institucija i tijela EU, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz EU fondova.

### *Rashodi konsolidirane opće države*

Ukupni rashodi proračuna opće države planirani su na razini od 47,3% BDP-a u 2019. godini.

Naknade zaposlenima projicirane su na razini od 11,7% BDP-a na temelju očekivanog kretanja razine broja zaposlenih državnih i javnih službenika te prava koja proizlaze iz kolektivnih ugovora. Važno je istaknuti kako se u 2019. godini povećava osnovica za izračun plaća za 5% temeljem kolektivnih ugovora za državne i javne službenike (3% od siječnja i 2% od rujna 2019. godine). Osim toga, dinamika kretanja naknada zaposlenima određena je i isplatom dodatka za minuli rad od 0,5%. Dodatno, u ovoj kategoriji rashoda uključeno je i povećanje izdvajanja u svrhu predsjedanja RH Vijećem EU koje RH preuzima od 1. siječnja 2020., a za koje će određeni broj djelatnika već u 2019. godini biti raspoređeni u Stalno predstavništvo RH u Bruxellesu.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju planirani su na razini od 8,4% BDP-a. Porast ove kategorije rashoda u odnosu na 2018. godinu ponajprije proizlazi iz kretanja materijalne potrošnje svih jedinica sektora opće države, pri čemu se očekuju povećana izdvajanja za lijekove te potrošni i sanitetski materijal zdravstvenih ustanova uslijed očekivanog rasta prihoda HZZO-a. Isto tako, u ovu kategoriju rashoda uključeno je i povećanje troškova u svrhu predsjedavanja RH Vijećem EU.

Rashodi za subvencije u 2019. godini projicirani su na razini od 1,7% BDP-a. Značajan dio subvencija od 0,6% BDP-a u ovoj kategoriji 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 putničkog 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 2,3% BDP-a u 2019. godini.

Socijalne naknade i socijalni transferi planirani su na razini od 15,6% BDP-a. Pritom rashodi za mirovine i mirovinska primanja čine udio od 10,1% BDP-a. Na njihovo povećanje u 2019. godini utječe preneseni kumulirani učinak promjene broja i strukture korisnika mirovina te usklađivanja mirovina iz 2018. godine, promjena broja i strukture korisnika mirovina, usklađivanje mirovina od 2,5%, primjena odredbi novog Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji<sup>36</sup> te nastavak redovite isplate dokupljenih mirovina počevši od ožujka 2018. godine. Izdvajanja za doplatku za djecu iznose 0,4% BDP-a i planirani su uzimajući u obzir cjelogodišnji učinak primjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o doplatku za djecu<sup>37</sup>. Radi stvaranja povoljnijih financijskih uvjeta za obitelji, podignuta je razina dohodovnog cenzusa<sup>38</sup> kao uvjeta za ostvarivanje prava na doplatku za djecu s 50% na 70% proračunske osnovice, kako bi se proširio broj korisnika doplatka za djecu te samim time i pronatalitetnog dodatka koji se ostvaruje za treće i četvrto dijete korisnika doplatka za djecu. Porodiljne naknade planirane su na razini od 0,6% BDP-a, a naknade za nezaposlene na razini od 0,2% BDP-a. Naknade za socijalnu skrb planirane 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 skrbi, prema kojem se povećava iznos osobne invalidnine i doplatka za pomoć i njegu. Nadalje, uključen je i cjelogodišnji učinak primjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o subvencioniranju stambenih kredita<sup>39</sup>, a kojim je omogućeno subvencioniranje kredita za kupnju stana ili kuće, odnosno izgradnju kuće, za svaku godinu do 31. prosinca 2020.

Ostali rashodi, koji se većinom odnose na tekuće i kapitalne transfere, planirani su na razini od 3,5% BDP-a, te su velikim dijelom određeni uplatom vlastitog doprinosa RH u proračun EU kao i aktivnostima financiranim iz EU fondova. U ovoj kategoriji rashoda uključeni su i rashodi za provedbu izbornih aktivnosti od kojih su najznačajniji izbori za Europski parlament i izbori za predsjednika RH. Dodatno, u kategoriji kapitalnih transfera uključen je i očekivani jednokratni trošak na ime protestiranih jamstava Uljanik grupe u 2019. godini u iznosu od 1 milijarde kuna ili 0,3% BDP-a.

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital planirani su na razini od 4% BDP-a i bilježe snažan rast od 21,2% u odnosu na 2018. godinu. Pritom je najznačajniji rast predviđen u dijelu izgradnje cestovne i željezničke infrastrukture. Veliki dio investicija financiran je iz EU sredstava, a kao najznačajniji projekt ističe se nastavak izgradnje Pelješkog mosta. Isto tako, kapitalne investicije planirane su i u sektorima zdravstva, pravosuđa i znanosti. Osim toga, osigurana su i sredstva za uređenje kongresnog centra Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu za potrebe predsjedanja RH Vijećem EU.

### *Neto pozajmljivanje/zaduživanje*

Slijedom planiranih prihoda i rashoda, očekuje se da će proračun opće države zabilježiti manjak od 0,3% BDP-a u 2019. godini. Pritom će manjak središnje države iznositi 0,5% BDP-a, a jedinice lokalne države 0,1% BDP-a. Fondovi socijalnog osiguranja zabilježit će višak od 0,3% BDP-a.

---

<sup>36</sup> Narodne novine, broj 121/2017

<sup>37</sup> Narodne novine, broj 58/2018

<sup>38</sup> Dohodovni cenzus odnosi se na ukupni dohodak ostvaren u kalendarskoj godini po članu kućanstva mjesečno.

<sup>39</sup> Narodne novine, broj 61/2018



### 3.4. Srednjoročni proračunski okvir (2020. – 2022.)

#### *Prihodi konsolidirane opće države*

U razdoblju 2020. - 2022. prihodi proračuna opće države bit će određeni kretanjem gospodarske aktivnosti, a uzimajući u obzir i fiskalne učinke provedenog poreznog rasterećenja, kao i onog koje će uslijediti u 2020. godini. Naime, od 1. siječnja 2020. opća stopa PDV-a smanjuje se s 25% na 24%, pri čemu je fiskalni učinak ove izmjene procijenjen na 1,6 milijardi kuna ili 0,4% BDP-a. Tako će u 2020. prihodi konsolidirane opće države zabilježiti razinu od 46,9% BDP-a, u 2021. od 46,4% BDP-a te u 2022. godini razinu od 46,2% BDP-a.

Porezi na proizvodnju i uvoz u srednjoročnom razdoblju kretat će se na razini od 19,4% BDP-a. Pritom će se prihodi od poreza na dodanu vrijednost kretati na razini od 13% BDP-a u 2020. do 13,1% BDP-a u 2022. godini. Od značajnijih poreznih oblika u kategoriju poreza na proizvodnju i uvoz, uključeni su i prihodi od trošarina. Oni su projicirani na temelju očekivanog kretanja potrošnje trošarinskih proizvoda, a u promatranom srednjoročnom razdoblju kretat će se na razini od 4,6% BDP-a u 2020. do 4,5% BDP-a u 2022. godini.

Nadalje, prihodi od tekućih poreza na dohodak i bogatstvo će u promatranom razdoblju bilježiti prosječnu razinu od 6,4% BDP-a, a udio prihoda od socijalnih doprinosa prosječnu razinu od 12,0% BDP-a. Ostali tekući i kapitalni prihodi bit će određeni projiciranom apsorpcijom iz EU fondova.

#### *Rashodi konsolidirane opće države*

U 2020. rashodi proračuna opće države projicirani su na razini od 46,7% BDP-a, u 2021. na razini od 46,0% BDP-a, a u 2022. godini na razini od 45,4% BDP-a.

Naknade zaposlenima će u razdoblju 2020. – 2022. bilježiti prosječnu razinu od 11,6% BDP-a uslijed očekivanog kretanja razine broja zaposlenih državnih i javnih službenika te prava koja proizlaze iz kolektivnih ugovora. Također, u ovoj kategoriji rashoda uključeno je i povećanje izdvajanja u svrhu predsjedanja RH Vijećem EU koje RH preuzima od 1. siječnja 2020.

Rashodi za intermedijarnu potrošnju kretat će se na prosječnoj razini od 8,5% BDP-a. U ovoj kategoriji rashoda uključeno je i povećanje rashoda za lijekove i medicinski materijali bolničkih ustanova, ali i troškovi predsjedavanja RH Vijećem EU.

Rashodi za subvencije u 2020. bilježe porast na 1,8% BDP-a ponajprije kao posljedica povećanja poticaja HROTE-a za proizvođače energije iz obnovljivih izvora. U narednim godinama, zadržat će razinu od 1,8% BDP-a odnosno 1,7% BDP-a.

Rashodi za dohodak od vlasništva, koji su najvećim dijelom određeni kretanjem rashoda za kamate, bilježe prosječnu razinu od 1,9% BDP-a u srednjoročnom razdoblju.

Socijalne naknade i socijalni transferi kretat će se na prosječnoj razini od 15,2% BDP-a. Pritom je predviđen porast izdvajanja za mirovine kao rezultat indeksacije mirovina i očekivanog kretanja broja umirovljenika. Također, u ovu kategoriju uključen je i cjelogodišnji učinak podignute razine



dohodovnog cenzusa kao uvjeta za ostvarivanje prava na doplatak za djecu te povećanja iznosa osobne invalidnine i doplatka za pomoć i njegu iz 2018. godine.

Ostali rashodi, koji se u glavnini odnose na ostale tekuće i kapitalne transfere, smanjuju svoj udio u bruto domaćem proizvodu s 3,1% u 2020. na 2,9% u 2022. godini.

Rashodi za bruto investicije u fiksni kapital kretat će se na prosječnoj razini od 4,0% BDP-a u promatranom srednjoročnom razdoblju. Ovi rashodi određeni su planiranom dinamikom investicija izvanproračunskih korisnika i javnih poduzeća, a u velikom dijelu se financiraju iz sredstava EU.

### *Neto pozajmljivanje/zaduživanje*

U skladu s projiciranim kretanjima prihoda i rashoda proračuna opće države, u 2020. očekuje se višak od 0,2% BDP-a, u 2021. višak od 0,4% BDP-a, a u 2022. godini višak od 0,8% BDP-a.

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

Strukturni saldo predstavlja manjak odnosno višak proračuna opće države koji ne uključuje cikličke ekonomske učinke i jednokratne te privremene mjere koje imaju utjecaj na prihode odnosno rashode proračuna. Izračun ciklički prilagođenog salda temeljen je na metodologiji<sup>40</sup> i izračunima EK za države članice EU te su kao ciklički osjetljive komponente na prihodnoj strani promatrani porez na dohodak, porez na dobit, indirektni porezi, doprinosi za socijalno osiguranje te neporezna davanja, dok su na rashodnoj strani promatrane naknade za nezaposlene. Srednjoročni proračunski cilj (MTO) odnosi se na iznos strukturnog proračunskog salda koji osigurava da kretanje manjka proračuna opće države i javnog duga bude u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

Početakom 2016. godine, Odbor za ekonomska i financijska pitanja utvrdio je minimalni srednjoročni proračunski cilj za RH od -1,75% BDP-a za razdoblje 2017. - 2019., a koji je RH potvrdila kao svoj cilj u Programu konvergencije iz 2016. godine. U okviru redovite revizije srednjoročnog proračunskoga cilja, koja se provodi svake tri godine, Odbor za ekonomska i financijska pitanja je početkom 2019. godine utvrdio minimalni cilj za RH od -1,25% BDP-a, koji će vrijediti u razdoblju 2020. - 2022.

**Obzirom na planove RH vezano uz pristupanje tečajnom mehanizmu ERM II, RH se ovim Programom konvergencije obvezuje na ambiciozniji srednjoročni proračunski cilj od -1,0% BDP-a, koji je u skladu s restriktivnijim uvjetima koje moraju poštivati države članice tečajnog mehanizma ERM II.**

---

<sup>40</sup> Gilles Mourre, Caterina Astarita, Savina Princen, 2014. "Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology", *European Economy – Economic Papers* 536



Prema izračunima Ministarstva financija, RH je u 2018. godini ostvarila strukturni višak od 0,3% BDP-a, čime je znatno nadmašen njen srednjoročni proračunski cilj. Pritom je ukupni manjak/višak opće države u 2018. korigiran za jednokratni trošak po protestiranim jamstvima za Uljanik grupu u iznosu od 2,5 milijardi kuna ili 0,7% BDP-a.

Fiskalne projekcije RH predstavljene u ovom dokumentu ukazuju da RH ispunjava srednjoročni proračunski cilj u čitavom projekcijskom razdoblju. Naime, planirani strukturni saldo u 2019. iznosi -0,9% BDP-a, čime je i dalje znatno premašen cilj od -1,75% BDP-a definiran za razdoblje 2017. - 2019. Nadalje, u razdoblju 2020. - 2022. očekuje se da će se strukturni saldo kretati u rasponu od -0,7% do -0,3 % BDP-a te će se u svim godinama nalaziti iznad srednjoročnog proračunskog cilja od -1,0% BDP-a. Time se osigurava održivo kretanje manjka proračuna opće države i javnog duga. Važno je napomenuti kako je u 2019. godini u izračun ukupnog manjka/viška korigiranog za jednokratne mjere uključen i jednokratni trošak po protestiranim jamstvima za Uljanik grupu u iznosu od 1 milijarde kuna te jednokratni trošak za pripreme predsjedanja RH Vijećem EU u iznosu od 200 milijuna kuna. Drugim riječima, ukupni jednokratni trošak u 2019. godini iznosi 1,2 milijarde kuna ili 0,3% BDP-a. Nadalje, u 2020. godini u izračun je uključen jednokratni trošak predsjedanja RH Vijećem EU u iznosu od 400 milijuna kuna ili 0,1% BDP-a.

Tablica 3.2. Kretanje strukturnog salda konsolidirane opće države u razdoblju 2018. - 2022.

	2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.	Projekcija 2022.
UKUPNI MANJAK/VIŠAK, ESA 2010, % BDP-a	0,2	-0,3	0,2	0,4	0,8
JEDNOKRATNE MJERE, % BDP-a <sup>1</sup>	-0,7	-0,3	-0,1	0,0	0,0
UKUPNI MANJAK/VIŠAK KORIGIRAN ZA JEDNOKRATNE MJERE, % BDP-a	0,9	0,0	0,3	0,4	0,8
JAZ BRUTO DOMAĆEG PROIZVODA	1,3	1,9	2,0	2,0	2,3
<b>STRUKTURNI SALDO, % BDP-a</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,3</b>
<b>PROMJENA STRUKTURNOG SALDA</b>	<b>0,4</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,3</b>

<sup>1</sup> Pozitivan predznak označava jednokratnu mjeru koja smanjuje manjak

Izvor: Ministarstvo financija, DZS

### 3.6. Stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava

#### Stanje javnog duga i jamstava

Prema podacima Hrvatske narodne banke, javni dug je krajem 2018. godine iznosio 284,7 milijardi kuna, odnosno 74,6% BDP-a. Pritom je njegov udio u javnom dugu pao za 3,2 postotna boda u odnosu na prethodnu godinu. Ovakva kretanja su posljedica razborite fiskalne politike i nastavka pozitivnih fiskalnih kretanja, odnosno ostvarenog viška proračuna opće države u iznosu od 758 milijuna kuna ili 0,2% 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 daljnje smanjenje rashoda za kamate i ostvarivanje primarnog fiskalnog viška od 2,5% BDP-a. Pozitivan doprinos smanjenju udjela duga u BDP-u u 2018. godini došao je i od blage aprecijacije kune u odnosu na euro (za 1,3% na godišnjoj razini). Domaća komponenta javnog duga povećana je



za 4,3% u odnosu na 2017. godinu i iznosi 180,3 milijarde kuna, čineći udio od 63,3% u ukupnom javnom dugu, dok inozemna komponenta bilježi smanjenje od 6,3% i iznosi 104,4 milijarde kuna, odnosno 36,7% ukupnog javnog duga. Važno je napomenuti kako je, po pravilima metodologije ESA 2010, cjelokupan jamčeni dug Uljanik grupe od 4,4 milijarde kuna reklasificiran u javni dug u 2018. godini. Uz to, povijesna serija kretanja javnog duga revidirana je uslijed daljnjeg usklađivanja sektorizacije institucionalnih jedinica s metodologijom ESA 2010 te je revizijom u obuhvat opće države uključen velik broj novih jedinica s utjecajem na povećanje razine javnog duga od gotovo 1 milijarde kuna. Pritom se najveći dio uključenih jedinica odnosi na turističke zajednice i razvojne agencije, dok Lučka uprava Zadar s dugom od 797,8 milijuna kuna najviše pridonosi ovom povećanju.

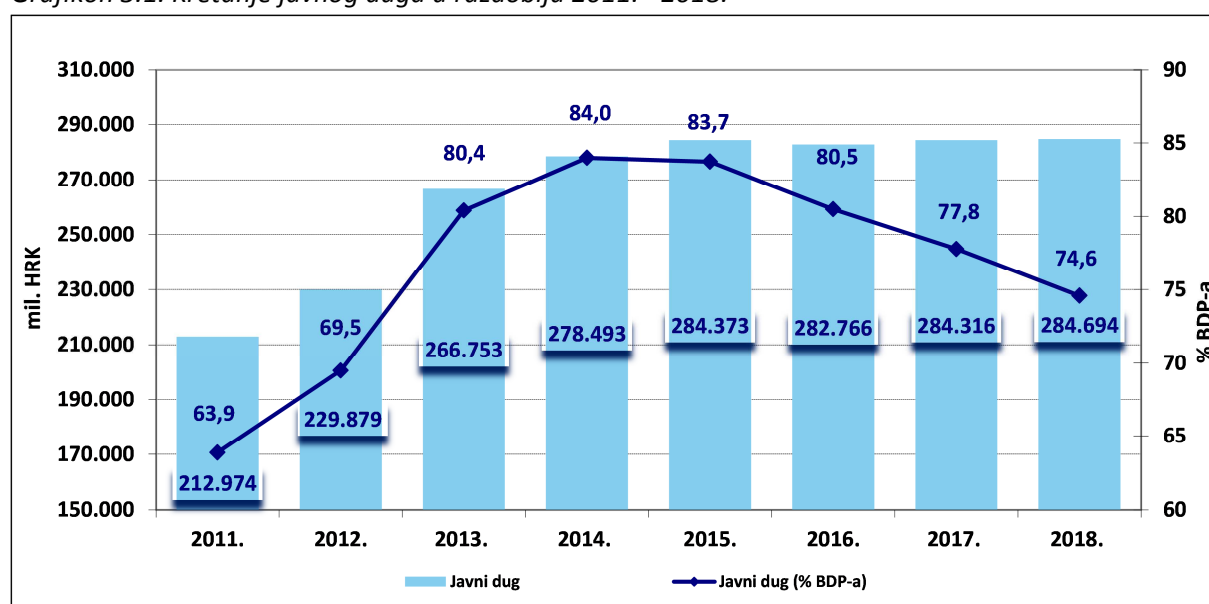
Promatrano prema razinama državne vlasti, glavnina javnog duga odnosi se na sektor središnje države u iznosu od 279,3 milijarde kuna, dok se ostatak duga od 5,4 milijarde kuna odnosi na sektor lokalne države, a 1,1 milijun kuna na dug fondova socijalne sigurnosti.

Gledajući prema instrumentima zaduživanja, najveći dio javnog duga nastao je zaduživanjem putem dugoročnih vrijednosnih papira, odnosno obveznica (64,6%), a zatim zaduživanjem putem kredita (31,2%) te kratkoročnih vrijednosnih papira (4,2%).

Valutna struktura javnog duga pokazuje kako je značajan dio duga denominiran u stranoj valuti pri čemu se na dug denominiran u eurima odnosi 71,2%, na dug denominiran u kunama 25%, a na dug denominiran u dolarima 3,7% ukupnog duga. Neznatan dio duga (0,03%) denominiran je u švicarskim francima. Udio duga koji je denominiran u eurima u 2018. se smanjio za 1,6 postotnih bodova u odnosu na 2017. godinu kao rezultat orijentacije na zaduživanje na domaćem tržištu.

Struktura javnog duga po ročnosti pokazuje da je na kraju 2018. godine udio javnog duga s rokom dospjeća do 1 godine u ukupnom dugu iznosio 4,6%. Udio javnog duga s rokom dospjeća od 1 do 5 godina bio je 8,5%, dok je udio duga s rokom dospjeća od 5 do 10 godina iznosio 37,6%. Na dug s rokom dospjeća iznad 10 godina odnosi se 49,2% ukupnog javnog duga.

Grafikon 3.1. Kretanje javnog duga u razdoblju 2011. - 2018.



Izvor: HNB, DZS



Ukupna izdana jamstva RH krajem 2018. iznosila su 6,3 milijarde kuna, odnosno 1,7% BDP-a te su u odnosu na kraj 2017. godine smanjena za 4,9 milijardi kuna, prvenstveno kao posljedica reklasificiranja jamstva Uljanik grupe u javni dug.

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 2017. godine obveze javnih poduzeća koje su pod kontrolom države, no nisu u statističkom obuhvatu opće države, iznosile su svega 9,7% BDP-a, čime se RH nalazi pri dnu po visini ovih potencijalnih obveza u usporedbi s ostalim državama članicama EU. Ovako relativno niska razina potencijalnih obveza prvenstveno je rezultat ranijeg usklađivanja s metodologijom ESA 2010 i reklasifikacije velikog dijela poduzeća u državnom vlasništvu u sektor opće države odnosno u javni dug.

Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna RH za 2019. godinu<sup>41</sup> utvrđeno je da godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2019. godinu iznosi 3,9 milijardi kuna, od čega se iznos od 1,3 milijarde kuna odnosi na izvanproračunske korisnike državnog proračuna.

### *Financiranje proračuna opće države i projekcija kretanja javnog duga*

Ukupna razina potrebnog financiranja bit će određena kretanjem fiskalnog salda, financijske imovine kao i obvezama proračuna opće države koje dospijevaju na naplatu u promatranom razdoblju. Potrebe za financiranjem ukupnog manjka proračuna te dospjelih obveza osigurati će se na domaćem i na inozemnom financijskom tržištu, dok će u pogledu instrumenata zaduživanja 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. Na strani financijske imovine u razdoblju 2019. - 2022. očekuju se i primici od privatizacije u iznosu od prosječno 0,2% BDP-a godišnje.

Glavnina dospijeca obveza državnog proračuna u razdoblju 2019. - 2022. odnosi se na jedanaest dospijeca obveznica, pri čemu je sedam domaćih, a četiri inozemna. Od domaćih obveznica četiri su denominirane u eurima, u iznosu od 3,5 milijardi eura, dok su tri obveznice denominirane u kunama u ukupnom iznosu od 14 milijardi kuna. Inozemna dospijeca odnose se na četiri euroobveznice. Prva euroobveznica u iznosu od 1,5 milijardi dolara ima dospijec u 2019., druga euroobveznica u iznosu od 1,3 milijarde dolara dospijeva u 2020., treća u iznosu od 1,5 milijardi dolara ima dospijec u 2021., dok četvrta u iznosu od 1,3 milijarde eura dospijeva u 2022. godini. Na strani zajmova, većina dospijeca u promatranom razdoblju odnose se na kredite izdane na domaćem financijskom tržištu te na zajmove međunarodnih financijskih institucija. Tako se ukupna dospijeca zajmova državnog proračuna kreću u iznosu od 4,6 milijardi kuna u 2019., 4,4 milijarde kuna u 2020., 6,7 milijardi kuna u 2021. te 2,8 milijardi kuna u 2022. godini.

---

<sup>41</sup> Narodne novine, broj 113/2018



Strategija upravljanja javnim dugom za trogodišnje razdoblje, koja će se donijeti u svibnju ove godine, sadržavat će detaljan plan zaduživanja i otplata koji će biti usklađen s fiskalnim projekcijama iz ovog dokumenta.

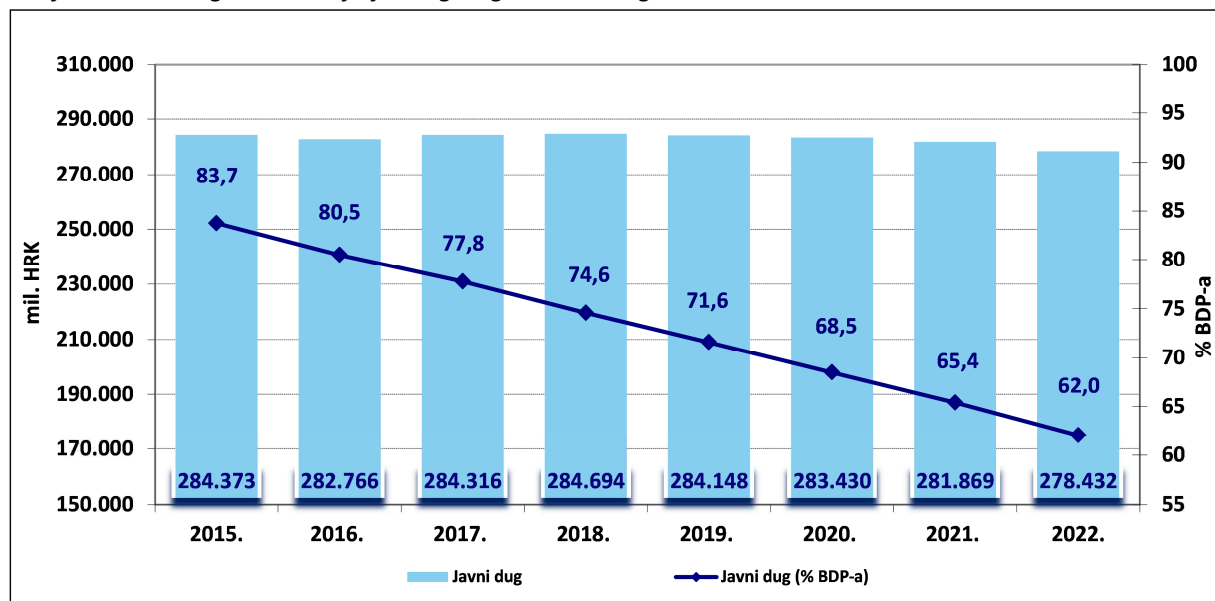
Tablica 3.3. Pregled dospjeća obveznica RH u razdoblju 2019. – 2022.

Obveznica	Datum izdavanja	Valuta	Iznos (milijuni)	Kamatna stopa	Dospijeće
<b>Domaće obveznice</b>					
Seriya 07 D-19	29.11.2004.	EUR	1.000	5,375%	29.11.2019.
Seriya 13 D-20	05.03.2010.	HRK	5.000	6,750%	05.03.2020.
Seriya 14 D-20	05.03.2010.	EUR	1.000	6,500%	05.03.2020.
Seriya 22 D-21	08.07.2016.	HRK	6.000	2,750%	08.07.2021.
Seriya 23 D-22	07.02.2017.	HRK	3.000	2,250%	07.02.2022.
Seriya 17 D-22	22.07.2011.	EUR	1.000	6,500%	22.07.2022.
Seriya 28 D-22	05.02.2019.	EUR	500	0,500%	05.02.2022.
<b>Inozemne obveznice</b>					
Euro-USD I D 2019	05.11.2009.	USD	1.500	6,750%	05.11.2019.
Euro-USD II D 2020 (swap)	14.07.2010.	USD	1.250	6,625%	14.07.2020.
Euro-USD III D 2021 (swap)	24.03.2011.	USD	1.500	6,375%	24.03.2021.
Euro-EUR IX	29.05.2014.	EUR	1.250	3,875%	30.05.2022.

Izvor: Ministarstvo financija

Temeljem kretanja fiskalnog salda proračuna opće države očekuje se da će udio javnog duga u BDP-u u 2019. godini zabilježiti daljnje smanjenje za 3 postotna boda te će iznositi 71,6% BDP-a. Nadalje, u nastavku srednjoročnog razdoblja udio javnog duga u BDP-u nastavit će se smanjivati za prosječno 3,2 postotna boda godišnje, odnosno na razinu od 68,5% BDP-a u 2020., 65,4% BDP-a u 2021., dok će u 2022. godini iznositi 62% BDP-a.

Grafikon 3.2. Pregled kretanja javnog duga do 2022. godine



Izvor: DZS, HNB, Ministarstvo financija

## 4. ANALIZA OSJETLJIVOSTI I USPOREDBA S PRETHODNIM PROGRAMOM

### 4.1. Fiskalni rizici i testovi osjetljivosti kretanja javnog duga

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

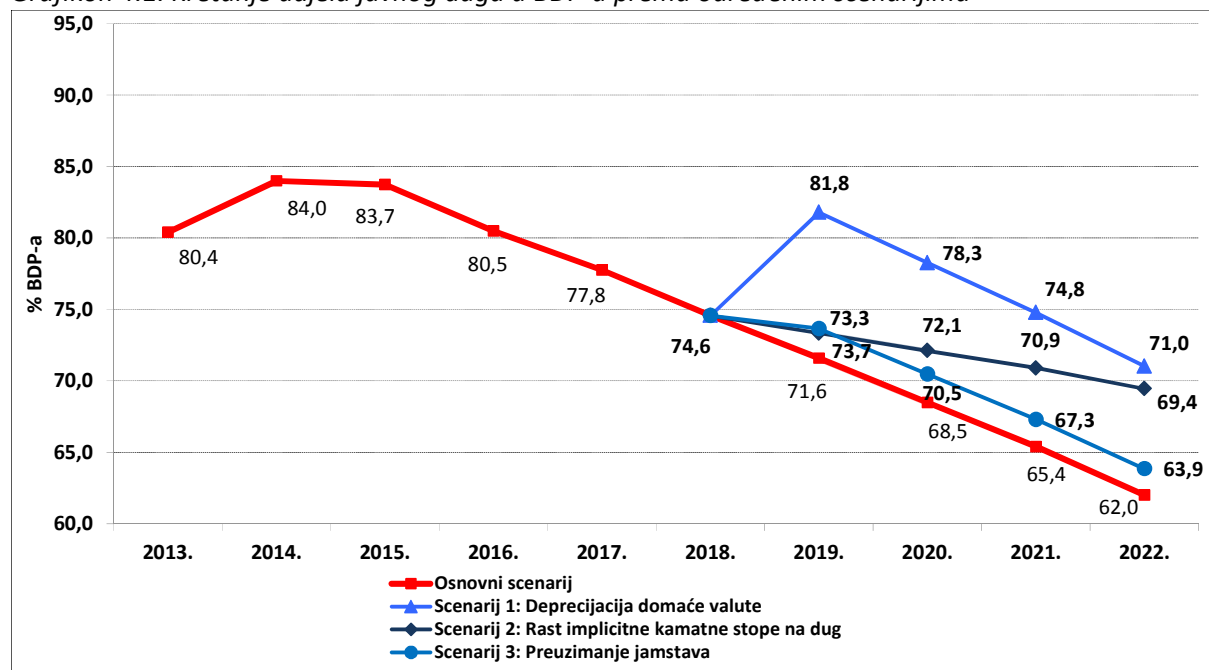
Iako je posljednja mirovinska reforma pridonijela smanjenju dugoročnih rizika za mirovinski sustav, mirovinski sustav RH se suočava s vrlo nepovoljnim demografskim trendovima koji se prvenstveno odnose na starenje stanovništva, ali i na emigracijske pritiske s kojima se RH suočava. Nastavak takvih trendova stvorio bi dodatani pritisak na sustav generacijske solidarnosti što bi moglo imati negativan učinak na održivost javnih financija u dugom roku. Osim toga, stanje dospjelih nepodmirenih obveza u zdravstvenom sustavu predstavlja dodatani fiskalni rizik koji je potrebno adresirati u što kraćem roku provedbom mjera usmjerenih racionalizaciji bolničkog sustava i promicanju fiskalno odgovornog upravljanja u bolnicama kako bi se postigla dugoročna financijska i operativna održivost poslovanja bolnica.

Premda je javni dug u protekle tri godine smanjen za više od 9 postotnih bodova, njegova visoka razina od 284,7 milijardi kuna i dalje predstavlja izvor ranjivosti za hrvatsko gospodarstvo. Naime, s obzirom na visinu duga, dugoročno povećanje referentnih tržišnih kamatnih stopa predstavljalo bi znatnu prijetnju fiskalnoj održivosti. Povećanje troška financiranja dovelo bi do visokih troškova servisiranja duga čime bi nastao i pritisak na tekuće poslovanje države. Tako bi u scenariju povećanja prosječne implicitne kamatne stope na dug za 2 postotna boda u razdoblju 2019. - 2022., javni dug zabilježio rast iznad projiciranog te bi krajem projekcijskog razdoblja bio veći za 7,4 postotna boda nego u osnovnom scenariju, odnosno dosegao bi razinu od 69,4% BDP-a.

Nadalje, visok udio javnog duga denominiranog u eurima (71,2%) ukazuje kako je kretanje duga podložno tečajnom riziku. Iz provedenog testa osjetljivosti proizlazi da bi deprecijacija kune prema euru od 20% podigla razinu javnog duga na 81,8% BDP-a u 2019. godini, odnosno javni dug bi bio veći za 10,2 postotna boda u odnosu na osnovni scenarij.

Iako se RH nalazi pri dnu po visini potencijalnih obveza u usporedbi s ostalim zemljama članicama EU, takve obveze i dalje predstavljaju potencijalno veliki rizik za javne financije. Takav rizik materijalizirao se u 2018. godini kada je RH na ime protestiranih jamstava za Uljanik grupu, sukladno metodologiji ESA 2010, reklasificirala cjelokupan jamčeni dug Uljanik grupe od 4,4 milijarde kuna u javni dug, čime je došlo do jednokratnog povećanja razine javnog duga. Tako bi u pretpostavljenom scenariju preuzimanja jamstava u javni dug u iznosu od 2% BDP-a, javni dug dostigao razinu od 73,7% BDP-a u 2019. godini.

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



Izvor: Ministarstvo financija

## 4.2. Usporedba s prethodnim Programom

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

Naime, Program konvergencije za razdoblje 2018. - 2021. polazio je od pretpostavke realnog rasta bruto domaćeg proizvoda od 2,8% u 2018., u 2019. od 2,7%, u 2020. i 2021. od 2,5%. Programom konvergencije iz 2019. projiciran je realni rast od 2,5% u 2019., u 2020. od 2,4%, u 2021. i 2022. od 2,3%. Usporavanje rasta u projekcijskom razdoblju rezultat je konvergencije rasta BDP-a prema rastu potencijalnog BDP-a u srednjoročnom razdoblju.

Nadalje, prihodi sektora opće države su u 2018. godini bili za 0,6 postotnih bodova veći u odnosu na prvotno planirane, dok su rashodi bili manji za 0,1 postotni bod. Takva kretanja utjecala su na značajno bolje ostvarenje salda proračuna opće države i to za 0,7 postotnih bodova. U razdoblju 2019. – 2021. nove projekcije prihoda sektora opće države su u prosjeku za 1,8 postotnih bodova veće u odnosu na prošlogodišnji Program. U isto vrijeme rashodi su veći za prosječnih 1,7 postotnih bodova. Stoga je i projekcija salda proračuna opće države povoljnija u odnosu na prethodni Program.



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

	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
<b>PK RH 2019. - 2022. (% BDP)</b>					
Ukupni prihodi	46,6	47,0	46,9	46,4	46,2
Ukupni rashodi	46,4	47,3	46,7	46,0	45,4
<b>Neto pozajmljivanje/zaduživanje</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>
<b>PK RH 2018. - 2021. (% BDP)</b>					
Ukupni prihodi	46,0	45,2	45,1	44,6	n.a.
Ukupni rashodi	46,5	45,6	45,1	44,1	n.a.
<b>Neto pozajmljivanje/zaduživanje</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	<b>n.a.</b>
<b>Razlika</b>					
Ukupni prihodi	0,6	1,7	1,8	1,7	n.a.
Ukupni rashodi	-0,1	1,7	1,6	1,9	n.a.
<b>Neto pozajmljivanje/zaduživanje</b>	<b>0,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>n.a.</b>

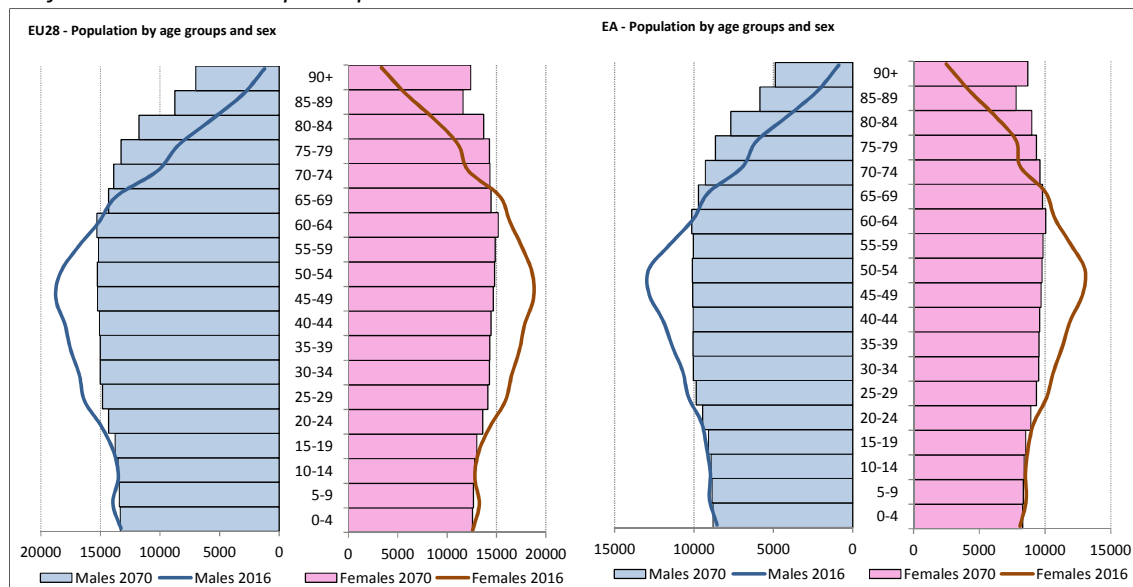
Izvor: Ministarstvo financija



## 5. ODRŽIVOST JAVNIH FINANCIJA

Kao i sve zemlje EU i RH se nalazi pod značajnim utjecajem ubrzanih demografskih promjena koje se prvenstveno odnose na povećanje broja starijeg stanovništva, uz istovremeno produljenje očekivanog trajanja života. Prema Izvješću o starenju 2018 od EK (*Ageing Report 2018*) u razdoblju do 2070. godine doći će do velikih promjena u kretanju broja stanovnika EU koje ukazuju na negativne demografske trendove (Grafikon 5.1.) jer će se značajno smanjiti radno-aktivna skupina stanovnika (kohorta 15 - 64), a samim time povećati skupina stanovništva starijeg od 65 godina (kohorta 65+).

Grafikon 5.1. Dobno – spolna piramida stanovništva EU



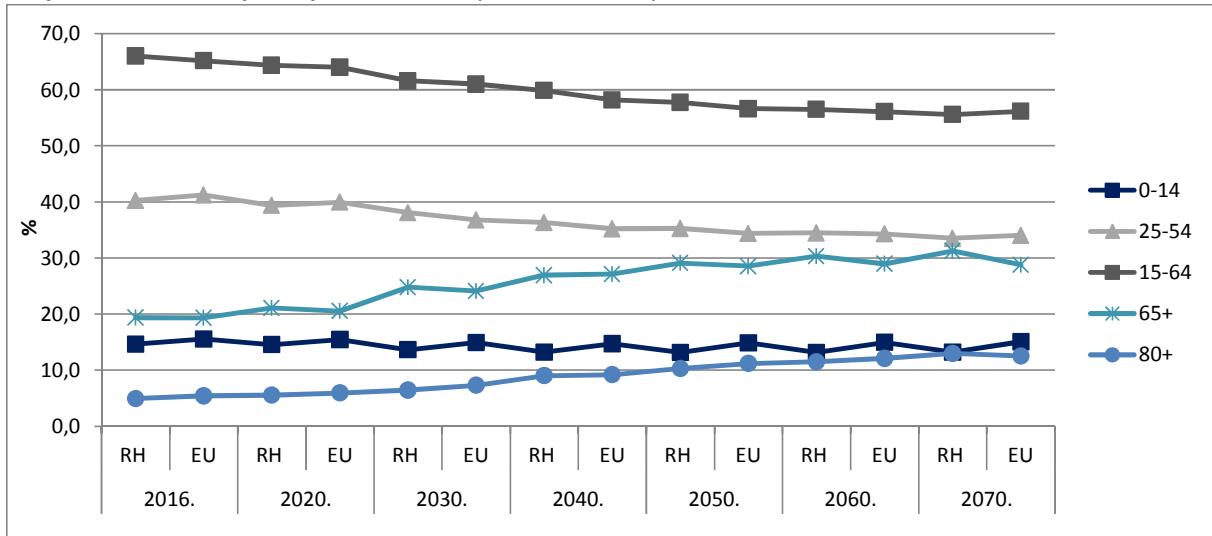
Izvor: Europska komisija

Za navedeno razdoblje predviđa se na razini EU povećanje stope ovisnosti starijih (udio osoba starijih od 65 godina u odnosu na osobe u dobi 15 - 64 godine) za 21,6 postotnih bodova na razini EU, tj. s 29,6% u 2016. na 51,2% u 2070. godini, odnosno s 3,3 radno-aktivna stanovnika na jednog starijeg stanovnika u 2016. na samo 2 radno-aktivna stanovnika na jednog starijeg u 2070. godini. Također, uočen je rast stope ovisnosti vrlo starog stanovništva (starijih od 80 godina u odnosu na one u dobi 15 - 64 godine) koja se povećava za 14 postotnih bodova odnosno s 8,3% na 22,3% tijekom promatranog razdoblja.

U razdoblju 2016. - 2070. predviđa se smanjenje stanovništva RH s 4,2 na 3,4 milijuna, uz rast udjela stanovnika 65+, odnosno 80+ u ukupnom udjelu stanovnika, što rezultira smanjenjem udjela dobne skupine 15 – 64, dok će udio djece i najstarijih biti gotovo izjednačen.



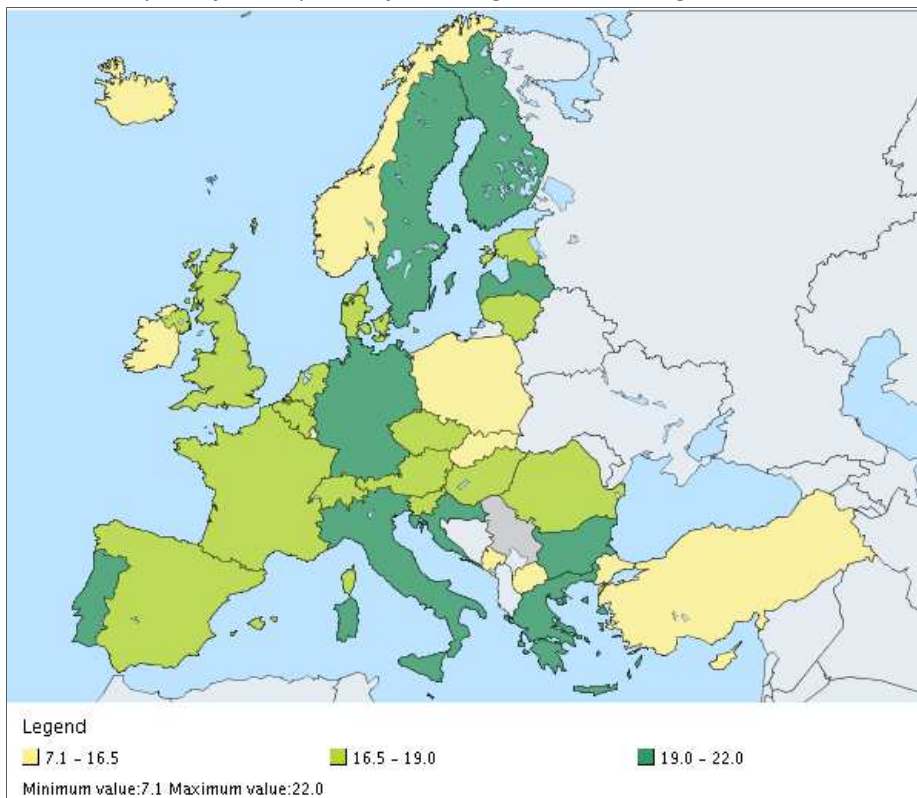
Grafikon 5.2. Kretanje broja stanovnika po dobnim skupinama, RH i EU



Izvor: Europska komisija

Slika 5.1. s prikazom starijih osoba od 65 godina, potvrđuje predviđanja da će 2070. godine dvije trećine Europe imati više od 20% stanovništva te dobne skupine.

Slika 5.1. Populacija Europe starija od 65 godina u 2016. godini

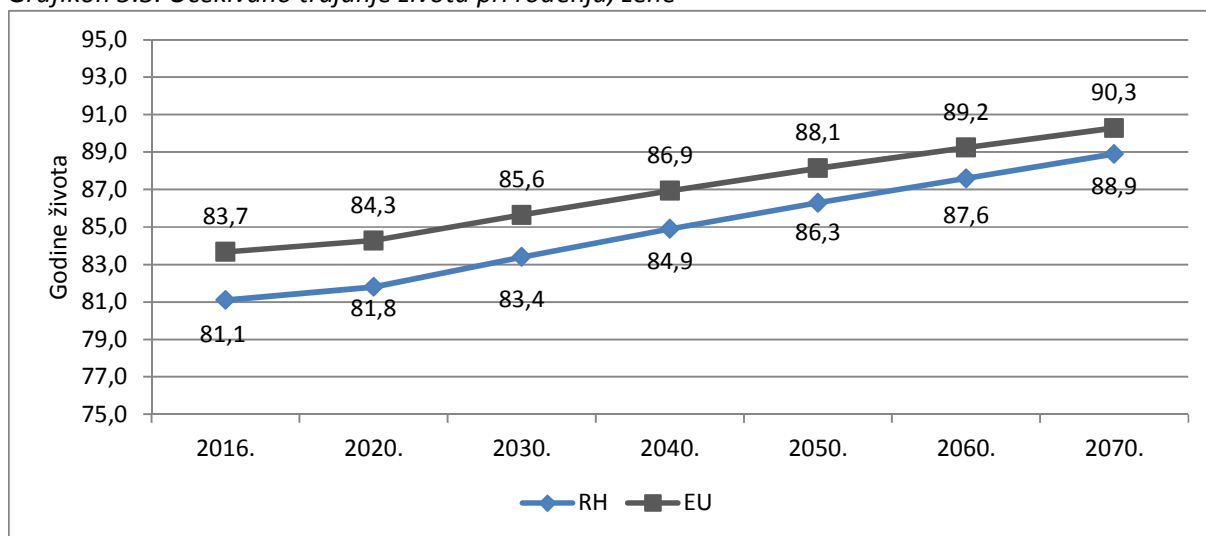


Izvor: Eurostat

Uz smanjenje broja stanovnika, RH prati europski trend produljenja životnog vijeka. Očekivano trajanje života pri rođenju u 2016. godini bilo je 81,1 godinu za žene te 75 godina za muškarce. To je manje od prosjeka zemalja EU gdje je očekivano trajanje života pri rođenju za žene bilo 83,7 godina, dok je za muškarce 78,3 godina. Međutim, podaci za RH govore o tendenciji rasta očekivanog trajanja

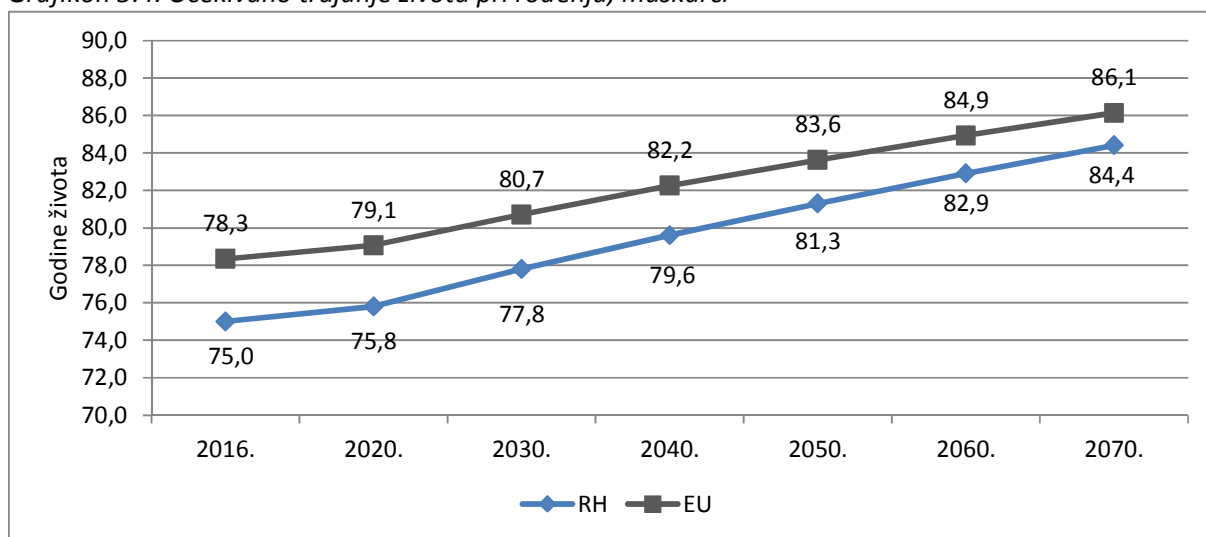
života do 2070. za 9,4 godine za muškarce i 7,8 godina za žene, dok se u EU očekuje rast godina za muškarce za 7,8, odnosno 6 godina za žene.

Grafikon 5.3. Očekivano trajanje života pri rođenju, žene



Izvor: Europska komisija

Grafikon 5.4. Očekivano trajanje života pri rođenju, muškarci



Izvor: Europska komisija

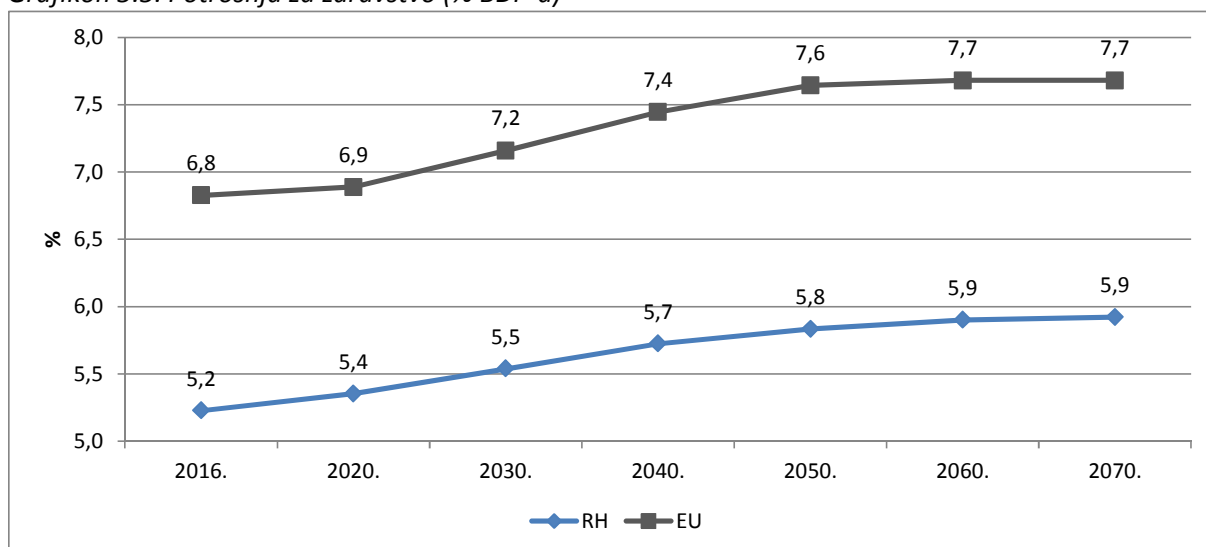
Uspoređujući EU i RH u razdoblju 2016. - 2070., preostali životni vijek u 65. godini života produljit će se za 6,4 godine kod muškaraca i za 6,2 godine kod žena u RH, odnosno u EU 5,3 godine za muškarce i 5,1 godinu za žene. Takvi demografski trendovi stvorit će snažan pritisak na održivost javnih financija, uključujući i sustav generacijske solidarnosti.





## Održivost javnih financija - zdravstveni sustav i socijalna skrb

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



Izvor: Europska komisija

Iz perspektive zdravstvenog sustava, demografske promjene imaju znatan utjecaj na potražnju za uslugama zdravstvene zaštite. Prema Izvješću o starenju 2018 od EK, ukupna potrošnja za zdravstvo u RH 2016. godine iznosila je 5,2% BDP-a, što je 1,6 postotnih bodova nože od prosjeka EU, a koji iznosi 6,8%. Uspoređujući promjene u potrošnji kroz vrijeme do 2070. godine, udio planiranih troškova za zdravstvo u BDP-u na razini RH raste za 13%, što je jednako rastu na razini EU.

Ključni izazov u zdravstvenom sektoru RH je prilagodba pružanja zdravstvene zaštite u uvjetima ovako nepovoljnih demografskih trendova. U cilju održivosti zdravstvenog sustava teži se podizanju kvalitete zdravstvene zaštite, optimizaciji resursa te financijskoj stabilnosti sustava. Isto se planira postići većom dostupnošću zdravstvenih usluga, smanjenjem višestrukog naručivanja i medicinskih postupaka, smanjenjem listi čekanja, objedinjenom nabavom lijekova i medicinske opreme. Nadalje, teži se i standardizaciji i optimizaciji kriterija i postupka dijagnostike, liječenja i praćenja pacijenata, kao i funkcionalnim spajanjem bolnica te formiranjem centara izvrsnosti u pojedinim bolnicama, kako na regionalnoj tako i na nacionalnoj razini. Cilj je unaprjeđenje primarne zdravstvene zaštite, poboljšanje pristupa specijalističko-konzilijarnoj zdravstvenoj zaštiti, dnevnoj bolnici te akutnim i kroničnim posteljama kao i palijativnoj skrbi. Sve navedeno, definirano je i ključnim strateškim dokumentom za razvoj zdravstvenog sustava u RH tj. Nacionalnom strategijom razvoja zdravstva 2012. – 2020.<sup>42</sup> te Odlukom o donošenju Nacionalnog plana razvoja kliničkih bolničkih centara, kliničkih bolnica, klinika i općih bolnica u RH za razdoblje 2018. - 2020.<sup>43</sup>

U svrhu osiguranja financijske održivosti sustava, uključit će se što veći broj zdravstvenih ustanova u model objedinjene javne nabave i proširiti broj javno nabavnih kategorija. Ovim se osigurava bolja kontrola kroz središnje mjesto upravljanja zajedničkom javnom nabavom odnosno smanjenje rashoda i postizanje ušteta na godišnjoj razini.

<sup>42</sup> Narodne novine, broj 116/2012

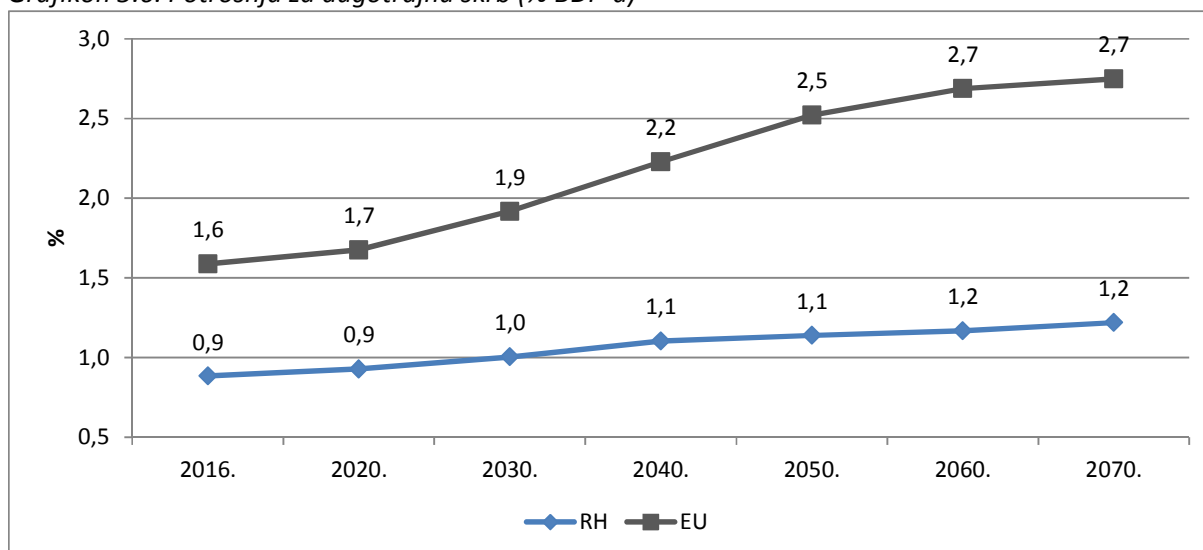
<sup>43</sup> Narodne novine, broj 84/2018



U sustavu socijalne skrbi, tijekom siječnja 2018. godine usvojen je Akcijski plan unapređenja sustava socijalnih naknada za razdoblje 2018. – 2020. te se u skladu s njim provodi niz projekata. Tako su prikupljeni i objedinjeni podaci o svim socijalnim naknadama i iznosima socijalnih naknada koje osiguravaju JLP(R)S. Tijekom 2019. posebna pažnja usmjerit će se na kvalitetniju razmjenu relevantnih podataka za svakog pojedinog korisnika. Također, planira se građanima omogućiti podnošenje e-zahtjeva za doplatak za djecu, roditeljske i roditeljske naknade te osobnu invalidninu i doplatak za pomoć i njegu iz sustava socijalne skrbi. Valja spomenuti i izradu novog Zakona o socijalnoj skrbi s ciljem osiguranja adekvatnosti socijalnih naknada kao i bolje koordinacije i transparentnosti socijalnih naknada. Nadalje, planirana je i izrada regulatornog okvira kojim će se urediti metodologija za izračun cijena socijalnih usluga, koju će primjenjivati svi pružatelji u sustavu socijalne skrbi neovisno o pravnom statusu i/ili osnivaču.

Vezano uz dugotrajnu skrb, Radna skupina za starenje i održivost (AWG-EPC) izradila je projekcije javne potrošnje za dugotrajnu skrb za razdoblje 2016. - 2070. temeljem usuglašene metodologije i dostupnih podataka. Prema Izvješću o starenju 2018., javna potrošnja u RH za dugotrajnu skrb u 2016. iznosila je 0,9% BDP-a dok je na razini EU iznosila 1,6% BDP-a. Predviđa se da će se do 2070. godine povećati na 1,2% BDP-a, dok će na razini EU iznositi 2,7% BDP-a.

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



Izvor: Europska komisija

### Održivost javnih financija - mirovinski sustav

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

Rezultati dugoročnih projekcija za RH za razdoblje 2016. - 2070. pokazuju kako bi se rashodi za mirovine iz prvog stupa trebali smanjiti s 10,6% BDP-a u 2016. na 6,8% BDP-a u 2070. godini. S obzirom da se u projiciranom razdoblju očekuje u prosjeku stabilan udio doprinosa za mirovinsko osiguranje uplaćeni u prvi stup od oko 5,7% BDP-a, transferi iz državnog proračuna za pokrivanje



manjka će se postupno smanjivati s trenutnih 4,8% na oko 1,2% BDP-a do 2070. godine. Rashodi za mirovine iz drugog stupa trebali bi se postupno povećati na 1,6% u 2070., što znači da bi ukupni rashodi za mirovine iz prvog i drugog stupa u 2070. godini iznosili 8,4% BDP-a.

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

Rashodi za mirovine	2016.	2020.	2030.	2040.	2050.	2060.	2070.	Vrhunac
Rashodi I. mirovinskog stupa	10,6	10,4	10,0	8,3	7,4	7,0	6,8	2016.
Rashodi II. mirovinskog stupa	0,0	0,0	0,3	0,8	1,2	1,4	1,6	2070.
<b>Ukupni rashodi mirovinskog sustava</b>	<b>10,6</b>	<b>10,4</b>	<b>10,3</b>	<b>9,1</b>	<b>8,6</b>	<b>8,5</b>	<b>8,4</b>	<b>2016.</b>
Mirovinski doprinosi	2016.	2020.	2030.	2040.	2050.	2060.	2070.	Vrhunac
Doprinosi uplaćeni u I. stup	5,8	5,8	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	2017.
Doprinosi uplaćeni u II. stup	1,5	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	2017.
<b>Ukupno uplaćeni doprinosi</b>	<b>7,3</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>	<b>2038.</b>

*Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava*

Prema projekcijama EK iz Izvješća o starenju 2018, sljedećih nekoliko godina može se očekivati blagi porast ukupnog broja osiguranika, prvenstveno zbog očekivanog rasta zaposlenosti. U dugoročnom razdoblju će prevladati utjecaj nepovoljnijih demografskih kretanja i smanjenog broja stanovnika u mlađim dobnim skupinama, što će uzrokovati postupni pad ukupnog broja osiguranika.

S druge strane, postoje važni faktori koji će troškove mirovinskog sustava u budućnosti smanjivati. Naime, uvođenjem obveznog drugog mirovinskog stupa od 2027. godine nadalje većina novih umirovljenika primat će osnovnu mirovinu iz prvog i mirovinu iz drugog stupa. To znači da će se rashodi za mirovine isplaćene iz prvog stupa postupno sve više smanjivati. Do sada ostvarene mirovine osiguranika iz prvog i drugog mirovinskoga stupa su niže u odnosu na mirovine ostvarene samo iz prvog mirovinskoga stupa s dodatkom na mirovinu te je stoga zadnjom mirovinskom reformom, između ostalog, uveden i dodatak na mirovinu osiguranicima prvog mirovinskog stupa koji su obvezno osigurani u drugom mirovinskom stupu. Na taj način će se smanjiti razlika u visini mirovine za korisnike iz oba obvezna mirovinska stupa u odnosu na mirovine ostvarene samo u prvom stupu i time utjecati na primjerenost njihovih mirovina.

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

U Tablici 5.2. nalaze se projicirane vrijednosti rashoda za pojedine vrste mirovina. Izdaci za starosne i prijevremene starosne mirovine neće se značajnije mijenjati do 2030. godine, nakon čega slijedi njihovo smanjivanje uslijed značajnijeg udjela isplata mirovina iz drugog mirovinskog stupa.

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



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

Vrste mirovine	2016.	2020.	2030.	2040.	2050.	2060.	2070.	Vrhunac
<b>Rashodi I. mirovinskog stupa</b>	<b>10,6</b>	<b>10,4</b>	<b>10,0</b>	<b>8,3</b>	<b>7,4</b>	<b>7,0</b>	<b>6,8</b>	<b>2016.</b>
Starosne i prijevremene mirovine	6,9	6,9	6,9	5,6	5,1	4,9	4,8	2026.
Invalidske mirovine	1,84	1,75	1,47	1,25	1,03	0,91	0,86	2016.
Obiteljske mirovine	1,84	1,73	1,62	1,45	1,31	1,24	1,17	2016.

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava

Važno je napomenuti da u prikazanim projekcijama prihoda i rashoda mirovinskog sustava nisu obuhvaćene izmjene zakonskih propisa koje su stupile na snagu 1. siječnja 2019.

Dok je prema propisima koji su važili do 2018. bio projiciran pad rashoda za mirovine prvog mirovinskog stupa, mjere iz najnovije mirovinske reforme opisane u Nacionalnom programu reformi za 2019., će povećati primjerenost mirovina te u skladu s tim rashode za mirovine u prvom stupu. Rast rashoda za mirovine posljedica je uvođenja dodatka na mirovine za osiguranike drugog stupa koji prigodom umirovljenja odluče ostvariti mirovinu iz oba stupa.

S tim u vezi će se nastaviti dugoročno smanjivati udio rashoda za mirovine u BDP-u, ali će intenzitet smanjivanja biti manji nego prema propisima koji su važili do 2018. godine. U odnosu na projekcije iz 2018. godine pokazane u Tablicama 5.1. i 5.2., godišnji rashodi za mirovine u prvom stupu povećat će se za približno 0,1% BDP-a godišnje do 2025. godine, približno za 0,2% BDP-a u 2030. te približno za 0,9% BDP-a u 2040., dok će rast rashoda za mirovine iz drugog stupa biti nešto manji od projiciranog u 2018. godini.

Istodobno će se povećati prihodi državnog proračuna po osnovi pozitivnih učinaka mjera iz mirovinske reforme te prijenosa kapitaliziranih doprinosa iz drugog u prvi stup za osiguranike koji prigodom umirovljenja odluče ostvariti mirovinu samo iz prvog stupa. U odnosu na projekcije iz 2018., prihodi državnog proračuna bi postupno rasli za približno 0,7% BDP-a u 2030., nakon čega bi se povećani prihodi blago smanjivali i iznosili približno 0,6% BDP-a u 2040. godini.

Ažurirane projekcije dugoročne održivosti mirovinskog sustava uzvši u obzir učinke spomenute recentne mirovinske reforme, a sukladno metodologiji Izvješća o starenju, izradit će se sredinom 2019. godine.



## 6. KVALITETA JAVNIH FINANCIJA

### 6.1. Strateški okvir

U narednom srednjoročnom razdoblju planira se nastavak reformskih napora u svrhu jačanja fiskalne održivosti i stvaranja temelja za ekonomski rast. U tom smislu, Vlada RH će biti usmjerena na oblikovanje fiskalne politike u cilju promicanja konkurentnosti gospodarstva, povećanja učinkovitosti javnog sektora odnosno jačanja upravljanja javnim financijama kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna.

### 6.2. Mjere na prihodnoj strani proračuna

U razdoblju 2019. – 2022. posebna pozornost posvetit će se pravednom i učinkovitim prikupljanju javnih prihoda, suradnji i partnerstvu Porezne uprave RH s građanima i poduzetnicima te stvaranju uvjeta za daljnje porezno rasterećenje. Tako su i promjene zakona i pravilnika na temelju sveobuhvatne analize poreznog sustava usmjerene ka smanjenju ukupnog poreznog opterećenja te jednostavnijem i socijalno pravednijem poreznom sustavu za porezne obveznike tj. poduzetnike i građane.

#### *Promjene u oporezivanju porezom na dodanu vrijednost*

Od 1. siječnja 2019. Zakonom o porezu na dodanu vrijednost<sup>44</sup> propisano je da se sniženom stopom PDV-a od 5% oporezuju svi lijekovi (receptni i bezreceptni) te isporuke knjiga, dnevnih novina i znanstvenih časopisa, neovisno o obliku u kojem se isporučuju.

Također, oporezivanje stopom PDV-a od 13% prošireno je na novine i časopise koji izlaze periodično, neovisno o obliku u kojem se isporučuju; dječje pelene, isporuku životinja, mesa i mesnih prerađevina, ribe, povrća, voća i jaja. Ovoj stopi podliježu i usluge i povezana autorska prava pisaca, skladatelja i umjetnika izvođača koji su članovi odgovarajućih organizacija za kolektivno ostvarivanje prava, uz prethodno odobrenje središnjeg državnog tijela nadležnog za intelektualno vlasništvo.

Planira se i smanjenje opće stope PDV-a s 25% na 24%, s primjenom od 1. siječnja 2020.

Ukinut je vrijednosni prag u iznosu od 400.000 kuna, čime je dopušten odbitak 50% pretporeza za sve osobne automobile neovisno o njihovoj vrijednosti. Također, ukinuto je i pravo na odbitak 50% pretporeza za plovila i zrakoplove u pogledu njihovog korištenja za privatne i poslovne potrebe.

---

<sup>44</sup> Narodne novine, brojevi 73/2013, 99/2013, 148/2013, 153/2013, 143/2014, 115/2016 i 106/2018



Upis u registar obveznika PDV-a obavlja se temeljem oporezivih isporuka u prethodnoj ili tekućoj kalendarskoj godini, što znači da se porezni obveznik upisuje u registar obveznika PDV-a u tijeku godine ako ostvari isporuke veće od 300.000 kuna.

Također, prijenos porezne obveze primjenjuje se i na isporuku betonskog čelika i željeza te proizvoda od betonskog čelika i željeza (armatura), što znači da je porezni obveznik upisan u registar obveznika PDV-a u RH obvezan platiti PDV kada mu se obavi isporuka tih dobara.

### *Promjene u oporezivanju porezom na dobit*

Tijekom 2018. godine došlo je do izmjene Zakona o porezu na dobit<sup>45</sup> radi obveze usklađivanja s Direktivom Vijeća (EU)<sup>46</sup> o utvrđivanju pravila protiv praksi izbjegavanja poreza kojima se izravno utječe na funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Tako je Zakonom propisana obrambena mjera te se obveza plaćanja poreza po odbitku po stopi od 20% proširila i na kamate, dividende, autorska prava i druge naknade ako se isplate osobama s područja nekooperativnih država.

### *Promjene u oporezivanju porezom na dohodak*

U sustavu poreza na dohodak počinju se primjenjivati nove odredbe koje su stupile na snagu 1. siječnja 2019. Naime, proširena je godišnja porezna osnovica za primjenu stope od 24% s 210.000 kuna na 360.000 kuna odnosno mjesečna sa 17.500 na 30.000 kuna. Propisano je da se na novčane nagrade vezano uz radne rezultate i dodatno nagrađivanje ne plaća porez na dohodak do 5.000 kuna. Također je povećan neoporezivi iznos potpore za novorođenče na 10.000 kuna.

Kako bi se omogućilo korištenje olakšica većem broju uzdržavatelja, proširen je krug osoba koje se mogu smatrati uzdržavanim članovima uže obitelji odnosno uzdržavanom djecom. Također je proširen obuhvat primitaka koji se ne uzimaju u obzir pri utvrđivanju prava na osobni odbitak za uzdržavane članove, Naime, od 1. siječnja 2019. u cenzus od 15.000 ne ulaze stipendije, nagrade za izvrsnost učenika i studenata i bespovratna sredstva koja se isplaćuju iz proračuna, fondova i programa EU u svrhe obrazovanja i usavršavanja neovisno o iznosu, odštete od osiguranja isplaćene zbog teške ozljede i priznate invalidnosti, potpore djetetu za školovanje do 15. godine života koju poslodavac isplaćuje djetetu umrlog radnika/bivšeg radnika.

Propisano je da se ne smatraju dohotkom udžbenici koje JLP(R)S daju učenicima osnovnih i srednjih škola i primici iz programa obrazovanja nezaposlenih osoba, a koje se financiraju iz državnog proračuna i/ili proračuna lokalne i područne (regionalne) samouprave i/ili fondova EU i drugih međunarodnih fondova.

Izjednačen je porezni tretman primitaka u naravi po osnovi dodjele ili opsijske kupnje vlastitih dionica u okviru dohotka od kapitala po stopi od 24%, neovisno radi li se o radnicima ili drugim povezanim

---

<sup>45</sup> Narodne novine, brojevi 177/2004, 90/2005, 57/2006, 146/2008, 80/2010, 22/2012, 148/2013, 143/2014, 50/2016, 115/2016 i 106/2018

<sup>46</sup> 2016/1164 od 12. srpnja 2016.



osobama te neovisno o tome kotiraju li dionice društva na burzi ili ne. Propisano je i oporezivanje primitaka ostvarenih po osnovi privremenih odnosno povremenih poslova u poljoprivredi po stopi od 12% kao konačan drugi dohodak. Nadalje, smanjena je i stopa kamata koja se smatra povoljnom pri odobravanju kredita, a koja se smatra primitkom u naravi, s 3% na 2%.

### *Promjene u obvezi plaćanja doprinosa*

Izmjenama Zakona o doprinosima<sup>47</sup> ukidaju se doprinos za zapošljavanje od 1,7% i doprinos za zaštitu zdravlja na radu od 0,5%, a doprinos za zdravstveno osiguranje se povećava s 15% na 16,5%, čime se ukupno opterećenje plaće doprinosima smanjuje s 37,2% na 36,5%.

Istim zakonom se propisuje godišnja osnovica članovima uprave i izvršnim direktorima trgovačkih društava te upraviteljima zadruga koji nisu osigurani po toj osnovi i to kao umnožak prosječne plaće, koeficijenta 0,65 i brojke 12 razmjerno razdoblju u kojem je dužnost obavljana, s primjenom od 1. siječnja 2019.

### *Promjene u poreznom tretmanu trošarina*

Zakonom o trošarinama<sup>48</sup> uveden je institut povrata dijela plaćene trošarine na energente (dizelsko gorivo) koji se koriste kao pogonsko gorivo za komercijalni prijevoz robe kamionima od najmanje 7,5 bruto tona nosivosti, te za komercijalni prijevoz putnika autobusima. Cilj je u najvećoj mjeri isključiti utjecaj trošarine na energente u procesu distribucije i dobave robe te prijevoza putnika, odnosno smanjenje troškova prijevoznika.

Donošenjem Uredbe o visini trošarine na cigarete, sitno rezani duhan za savijanje cigareta i ostali duhan za pušenje<sup>49</sup> mijenja se visina trošarine na cigarete tako da sada specifična trošarina iznosi 335 kuna za 1000 komada cigareta, proporcionalna trošarina iznosi 34% od maloprodajne cijene cigareta, te minimalna trošarina na cigarete 755 kuna za 1000 komada cigareta. Visina trošarine na sitno rezani duhan za savijanje cigareta i ostali duhan za pušenje se ne mijenja te i dalje iznosi 600 kuna za 1 kilogram.

### *Promjene u Općem poreznom zakonu*

Izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona<sup>50</sup> (u daljnjem tekstu: OPZ) dorađeni su mnogi instituti zbog digitalizacije i naprednih načina komunikacije između poreznog obveznika i poreznog tijela. Tako se od 1. siječnja 2019. obvezujuća mišljenja mogu zatražiti od poreznog tijela neovisno o temi i poreznom obliku, a jedini preduvjet je da se radi o budućoj i namjeravanoj transakciji. Nadalje, odredbama OPZ-a propisuje se mogućnost da nadležno tijelo poslovnom subjektu koji obavlja

---

<sup>47</sup> Narodne novine, brojevi 84/2008, 152/2008, 94/2009, 18/2011, 22/2012, 144/2012, 148/2013, 41/2014, 143/2014, 115/2016 i 106/2018

<sup>48</sup> Narodne novine, broj 106/2018

<sup>49</sup> Narodne novine, broj 106/2018

<sup>50</sup> Stupio na snagu 1. siječnja 2019.



djelatnost, uz izbjegavanje ispunjavanja propisanih uvjeta, zabrani rad blokadom internetske stranice. Propisano je i da porezni obveznici koji elektronički komuniciraju s poreznim tijelom povremeno i za manje iznose poreza mogu koristiti sustav s nižim razinama identifikacije. Kod obrasca OPZ-STAT smanjuje se dinamika izvješćivanja, pri čemu se spomenuti obrazac podnosi jednom godišnje te se tako smanjuje administrativno opterećenje poduzetnika. Stvoreni su i pravni preduvjeti da se porezna rješenja ovjeravaju elektroničkim potpisom ili elektroničkim pečatom poreznog tijela.

### 6.3. Mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna

#### *Zakon o Državnom uredu za reviziju*

Sukladno novom Zakonu o Državnom uredu za reviziju<sup>51</sup> koji je stupio na snagu u ožujku 2019. godine, ova institucija će samostalno planirati sredstva potrebna za svoj rad, a što je u skladu s načelom financijske neovisnosti propisane Limskom i Meksičkom deklaracijom te Etičkim kodeksom. Najkasnije do 1. lipnja tekuće godine Državni ured za reviziju će izrađivati prijedlog financijskog plana za iduću godinu i projekcije za sljedeće dvije godine i dostavljati ga odboru Hrvatskog sabora nadležnom za financije i državni proračun te Ministarstvu financija. Nakon što Ministarstvo financija zaprimi spomenuti dokument, Vlada RH će na prijedlog Ministarstva financija, dati o njemu svoje mišljenje te ga dostaviti spomenutom odboru Hrvatskog sabora.

Ključna novost je da odbor Hrvatskog sabora nadležan za financije i državni proračun odobrava prijedlog financijskog plana za iduću godinu i projekcija za sljedeće dvije godine do kraja lipnja tekuće godine i upućuje ga Ministarstvu financija radi uvrštavanja u prijedlog državnog proračuna RH te ga dostavlja Državnom uredu za reviziju. Ovakav način planiranja sredstava je u skladu s načelom 8. ISSAI 10, prema kojem zakonodavna vlast ima odgovornost osigurati da čelna revizijska institucija ima prikladne resurse za ispunjenje svog mandata, a s druge strane opravdan je i činjenicom da Državni ured za reviziju ima poseban status sukladno Ustavu RH.

Uz to, u novom je Zakonu detaljnije razrađeno postupanje nakon završetka revizije s posebnim naglaskom na obveze revidiranog subjekta, posebice na praćenje postupanja po planu provedbe naloga i preporuka. U tom smislu, subjekt revizije, odnosno subjekt na kojega se odnosi dani nalog i/ili preporuka obavezan je u pisanom obliku izvijestiti Državni ured za reviziju o izvršenju pojedinog naloga ili preporuke u roku od 30 dana od isteka planiranog vremena izvršenja. Istodobno, Državni ured za reviziju provjerava provedbu naloga i preporuka u okviru provedbe revizija. Ako u takvim postupcima utvrdi da određeni nalozi i preporuke nisu provedeni ili da subjekt revizije nije dostavio plan provedbe naloga i preporuka u propisanom roku, Državni ured za reviziju će obavijestiti nadležno državno odvjetništvo koje će pokretati prekršajni postupak.

---

<sup>51</sup> Narodne novine, broj 25/2019





Prema novom zakonodavnom okviru, Državni ured za reviziju će biti nadležan i za reviziju Hrvatske narodne banke. Europska središnja banka je u svom mišljenju utvrdila kako je predloženo uređenje u skladu s načelom neovisnosti središnje banke, uključujući i njenu institucionalnu neovisnost. Provedba Zakona o Državnom uredu za reviziju doprinosi zakonitom, namjenskom i svrhovitom korištenju proračunskih sredstava i sredstava koja se prikupljaju na temelju javnih ovlasti, te učinkovitim i djelotvornom funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola.

### *Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog planiranja i izvještavanja izvanproračunskih korisnika iz sektora prometa*

Prema odredbama Zakona o proračunu<sup>52</sup> izvanproračunski korisnici, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država odnosno JLP(R)S ima odlučujući utjecaj na upravljanje i koji se sukladno pravilima statističke metodologije EU (ESA 2010) razvrstavaju u sektor općeg proračuna, a nisu proračunski korisnici, smatraju se izvanproračunskim korisnicima. Među najznačajnijima po veličini utjecaja na fiskalni saldo općeg proračuna odnosno na javni dug ističu se trgovačka društva iz sektora prometa: Hrvatske autoceste d.o.o (u daljnjem tekstu: HAC), Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. (u daljnjem tekstu: ARZ), Hrvatske željeznice Infrastruktura d.o.o (u daljnjem tekstu: HŽI) i Hrvatske željeznice Putnički prijevoz d.o.o. (u daljnjem tekstu: HŽPP). Stoga se planira u prvoj fazi ujednačiti postupak planiranja i izvještavanja o izvršenju financijskih planova spomenutih korisnika s postojećim postupkom važećim za izvanproračunske korisnike. To uključuje i davanje suglasnosti Hrvatskog sabora na financijske planove i na izvještaje o izvršenju financijskih planova izvanproračunskih korisnika iz sektora prometa. U tom kontekstu njihovi podaci će se iskazivati prema pravilima proračunskog računovodstva. Uzimajući u obzir navedeno, predviđa se da će Hrvatski sabor po prvi puta dati suglasnost na financijske planove izvanproračunskih korisnika iz sektora prometa uz donošenje Državnog proračuna RH za 2020. i projekcije za 2021. i 2022. godinu.

### *Ex-post evaluacija učinaka odabranih aktivnosti u resoru zdravstva, vodnog gospodarstva i zaštite okoliša*

U svrhu kontinuiranog unapređenja sustava proračunskog planiranja i bolje kontrole korištenja sredstava iz javnih izvora, uvedena je provedba ex-post evaluacije učinaka odabranih programa, aktivnosti ili projekata. Naglasak je na kontroli njihove učinkovitosti i utemeljenosti. To konkretno znači da se posebna pozornost posvećuje opravdanosti njihove provedbe, troškovnoj svrhovitosti (što obuhvaća i analizu troškova i koristi), optimizaciji te održivosti rezultata. Također, sagledavaju se i sveukupni učinci promatranih programa, aktivnosti ili projekata, uključujući njihove potencijalne pozitivne i negativne aspekte, odnosno rizike i razloge koji su do njih doveli. Prilikom odabira programa, aktivnosti i projekata koji su predmet ex-post evaluacije uzima se u obzir nekoliko parametara, a posebice njihova fiskalna vrijednost, dugoročni vremenski okvir potreban za provedbu istih te visoka ocjena potencijalnih rizika.

---

<sup>52</sup> Narodne novine, brojevi 87/2008, 136/2012, 15/2015



U 2019. godini provest će se *ex-post* evaluacija učinaka odabranih aktivnosti u resoru zdravstva, vodnog gospodarstva i zaštite okoliša. U sustavu zdravstva *ex-post* evaluacija obuhvatit će aktivnosti lijekova na recepte i posebno skupih lijekova zbog značajnih sredstava koja se za njih izdvajaju. Naime, u 2017. godini ukupno izvršenje aktivnosti lijekovi na recepte i posebno skupi lijekovi iznosilo je 4,5 milijardi kuna ili 18,8% ukupno izvršenih rashoda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (u daljnjem tekstu: HZZO). Osim što značajno sudjeluju u ukupnom izvršenju financijskog plana HZZO-a, rashodi lijekova na recepte i posebno skupih lijekova bilježe kontinuiran i značajan međugodišnji rast. Primjerice u 2017. ukupno izvršenje ovih aktivnosti veće je za 8% u odnosu na 2016. godinu.

Isto tako, zbog značajnih fiskalnih izdvajanja s uočenim trendom rasta, u resorima vodnog gospodarstva i zaštite okoliša izvršit će se *ex-post* evaluacija aktivnosti redovnog održavanja i obnavljanja vodotoka, vodnih građevina i vodnog dobra te aktivnosti gospodarenja s posebnim kategorijama otpada. Korištenje ovakvih i sličnih alata doprinijet će učinkovitijem korištenju javnih sredstava i racionalizaciji troškova, omogućit će identificiranje potencijalnih rizika te će otvoriti prostor za kvalitetniju provedbu pojedinog programa, aktivnosti i projekta.

### *Automatizirani prijenos vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka iz sustava znanosti u informacijski sustav Državne riznice*

Odredbama Zakona o proračunu<sup>53</sup> propisano je da su namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi proračunskih korisnika sastavni dio državnog proračuna i uplaćuju se u državni proračun. Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna određuje se izuzeće od uplate ovih prihoda i primitaka za određene proračunske korisnike kod kojih nisu stvoreni tehnički preduvjeti za njihovo praćenje. Navedeni prihodi i primici kao i rashodi i izdaci financirani tim prihodima i primicima ostvaruju se i izvršavaju preko računa proračunskih korisnika otvorenih kod poslovnih banaka, zbog čega ranije nisu bili evidentirani u izvještajima o izvršenju državnog proračuna.

Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna za 2015. godinu<sup>54</sup> po prvi puta je, uz spomenutu odredbu o izuzeću, propisana obveza planiranja prihoda i primitaka i rashoda i izdataka iz vlastitih i namjenskih izvora te mjesečno iskazivanje njihovog ostvarenja u sustavu Državne riznice. Slijedom navedenoga, od siječnja 2015. godine nadležna ministarstva proračunskih korisnika koji su izuzeti od uplate prihoda i primitaka u državni proračun, iskazuju odnosno ručno evidentiraju vlastite i namjenske prihode i primitke iz svoje nadležnosti u informacijski sustav Državne riznice. Međutim, prethodno za sve korisnike iz svoje nadležnosti ministarstva moraju podatke prikupiti, provjeriti i konsolidirati pa tek onda ručno unijeti u spomenuti sustav. Kod nekih ministarstava broj takvih korisnika može biti značajan, a pritom ne postoji jednostavan način da se automatski provjeri kvaliteta prikupljenih podataka. Isto tako, tek prilikom unosa podataka u informacijski sustav Državne riznice, dolazi do njihove sustavne provjere. Stoga, ovakav proces nije u potpunosti učinkovit i rezultira kašnjenjem izvještaja o izvršenju financijskih planova proračunskih korisnika državnog proračuna.

<sup>53</sup> Narodne novine, brojevi 87/2008, 136/2012 i 15/2015

<sup>54</sup> Narodne novine, broj 148/2014

Slijedom navedenog, cilj je implementacijom odgovarajućeg informatičkog rješenja povećati učinkovitost prikupljanja, provjere, konsolidacije i unosa podataka o prihodima i primicima i rashodima i izdacima korisnika proračuna izuzetih od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun. Pritom formalna provjera u trenutku unosa i sam unos podataka provodit će se putem informatičkog rješenja u institucijama koje su izvor podataka, čime će se rasteretiti nadležna ministarstva. S druge strane, istima će se omogućiti brža i jednostavnija provedba kontrole i konsolidacije prikupljenih podataka te njihov automatizirani prijenos u informacijski sustav Državne riznice, što će doprinijeti sveobuhvatnom i pravovremenom izvještavanju.

Do kraja 2019. godine informatičko rješenje primijenit će se na pilot projekt Ministarstva znanosti i obrazovanja koje je odabrano zbog svoje složene organizacijske strukture i velikog broja korisnika. Do kraja 2020. godine planirano je uključivanje svih ostalih korisnika državnog proračuna izuzetih od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun.

## 7. INSTITUCIONALNA OBILJEŽJA JAVNIH FINACIJA

### 7.1. Vezne tablice

U većini zemalja EU proračunski i statistički obuhvat sustava općeg proračuna nije identičan, a najznačajnije razlike utvrđene su u obuhvatu izvanproračunskih korisnika. Oni mogu primjenjivati proračunsko, ali i poduzetničko i neprofitno računovodstvo, ovisno o pravnom obliku i posebnosti poslovanja. Kada izvanproračunski korisnici primjenjuju poduzetničko računovodstvo ili računovodstvo neprofitnih organizacija, za potrebe financijskog izvještavanja poslovne transakcije potrebno je iskazati sukladno pravilima proračunskog računovodstva.

Zbog specifičnosti računovodstvenih događaja navedeni proces iznimno je složen te zahtijeva specifična, ali i sveobuhvatna računovodstvena znanja. Stoga se pristupilo u pojedinačno prevođenje poslovnih događaja proizašlih iz poslovanja pojedinog izvanproračunskog korisnika iz računovodstvenog sustava koji taj izvanproračunski korisnik primjenjuje u sustav proračunskog računovodstva. Rezultat prevođenja su izrađene vezne tablice za izvanproračunske korisnike koji se sukladno pravilima statističke metodologije EU razvrstavaju u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici, zajedno s Priručnikom za izradu veznih tablica. Primjenom navedenih rezultata projekta unaprijedit će se kvaliteta podataka u financijskim i statističkim izvještajima subjekata općeg proračuna, a stečena znanja i uvidi u specifičnosti poslovanja odrazit će se i na izradu financijskih planova izvanproračunskih korisnika.

Ovim procesom bili su obuhvaćeni Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, HŽI, HŽPP, Hrvatske ceste d.o.o., HAC, ARZ, Hrvatska radiotelevizija, Fond za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva Nuklearne elektrane Krško, Fond hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, Hrvatska banka za obnovu i razvitak i Hrvatski operator tržišta energije d.o.o.

### 7.2. Zakon o fiskalnoj odgovornosti

Zakon o fiskalnoj odgovornosti<sup>55</sup> stupio je na snagu 1. siječnja 2019. s ciljem osiguranja srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija te daljnjeg unapređenja fiskalne odgovornosti i transparentnosti. Njime se u potpunosti usklađuju fiskalna pravila s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu, jača se neovisnost Povjerenstva za fiskalnu politiku te se dodatno uređuje i obveza davanja godišnje Izjave o fiskalnoj odgovornosti<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Narodne novine, broj 111/2018

<sup>56</sup> Spomenuta Izjava je detaljnije obrađena u odjeljku 2.3.



Tako se ovim zakonom utvrđuju tri fiskalna pravila, a odnose se na pravilo strukturnog salda, pravilo rashoda i pravilo javnog duga. Prema pravilu strukturnog salda ciljana vrijednost postaje srednjoročni proračunski cilj koji će se ostvarivati prema planu prilagodbe sukladno pravnim odredbama EU. U svrhu održivog kretanja rashoda uvodi se pravilo prema kojem godišnji rast rashoda općeg proračuna ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a koja se utvrđuje sukladno pravnim odredbama EU. Pritom se dozvoljavaju izuzeća za pojedine kategorije rashoda. Pravilo javnog duga određuje da udio javnog duga u BDP-u ne smije prijeći referentnu vrijednost od 60%. Ako udio prelazi spomenutu vrijednost, razlika između javnog duga u BDP-u i referentne vrijednosti od 60% mora se smanjivati po dinamici koja je u skladu s pravnim odredbama EU. Privremeno odgađanje primjene fiskalnih pravila bit će dozvoljeno u slučaju izvanrednih okolnosti, a pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjem roku. Predloženim Zakonom definira se i obveza pridržavanja Preporuka Vijeća EU za vrijeme trajanja procedure prekomjernog proračunskog manjka. Propisane su i procedure u slučaju da Vlada RH, na prijedlog Ministarstva financija ili Povjerenstvo za fiskalnu politiku utvrde značajna odstupanja od fiskalnih pravila definiranih Zakonom.

Nadalje, Povjerenstvo za fiskalnu politiku definira se kao stalno, neovisno i samostalno tijelo koje obavlja poslove iz svog djelokruga rada i nadležnosti. Kako bi se naglasila njegova neovisnost, predsjednik Povjerenstva, koji organizira i upravlja radom Povjerenstva profesionalno, ima pravo na plaću u visini plaće potpredsjednika Državnog izbornog povjerenstva te će se na njega na odgovarajući način primjenjivati opći propisi o radu. Također, s ciljem što stručnijeg obavljanja svojih zadaća koje su definirane ovim Zakonom, predviđeno je da Povjerenstvo ima zaposlene državne službenike koji, obavljaju stručne, administrativne i tehničke poslove. Sredstva za rad Povjerenstva osigurana su u državnom proračunu RH. Svim navedenim, jača se uloga Povjerenstva kao supervizora nad primjenom ovog Zakona, ali i nad provođenjem fiskalne politike države u cijelosti, a sve u svrhu unapređenja stabilnosti javnih financija.

### **7.3. Uredba o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještavanju i primjeni fiskalnih pravila**

Gore spomenuti Zakon navodi kako će se u roku od šest mjeseci od dana njegova stupanja na snagu donijeti nova Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (u daljnjem tekstu: Uredba). Ona će propisivati izgled i sadržaj Izjave o fiskalnoj odgovornosti kao i postupak i rokove sastavljanja i predaje, način i rokove izvješćivanja Ministarstva financija o zamijećenim nepravilnostima pri provjerama sadržaja izjava te oblik i sadržaj izvješća o primjeni fiskalnih pravila.



### *Izvjешće o primjeni fiskalnih pravila*

Izvjешće o primjeni fiskalnih pravila dostavljat će se uz sve ključne proračunske dokumente tj. uz program konvergencije, uz prijedlog državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika, uz prijedlog izmjena i dopuna državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika te uz prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna. Svako izvještće odnosit će se na razdoblje na koje se spomenuti dokument odnosi. Sadržavat će kratki opis makroekonomskih kretanja kao i opis metodologije i izračuna fiskalnih pravila. Ovim će se Povjerenstvu za fiskalnu politiku kao i široj javnosti omogućiti uvid u vođenje fiskalne politike u kontekstu usklađenosti s fiskalnim pravilima, a čime se ujedno jača i fiskalna transparentnost.

### *Izjava o fiskalnoj odgovornosti*

Čelnici imaju obvezu samoocjene i samoprocjene rada sustava kojima upravljaju, kao i njihovog kontinuiranog unaprjeđenja i poboljšanja. Čelnici svih razina državne i lokalne vlasti svake godine za prethodnu proračunsku godinu, za razdoblje u kojem su obnašali dužnost, imaju obvezu sastaviti i predati Izjavu o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: Izjava). Njome potvrđuju zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom utvrđenih sredstava. Od 2015. godine ova je obveza uvedena i za čelnike trgovačkih društava i drugih pravnih osoba kojima su vlasnici, odnosno osnivači RH i/ili jedna ili više JLP(R)S.

Postupak davanja Izjave usmjeren je na prepoznavanje slabosti i nepravilnosti u sustavu od strane samog korisnika. Čelnik Izjavu daje na temelju prethodno popunjenog Upitnika o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: Upitnik), zatim raspoloživih informacija o radu tijela, rezultata rada unutarnje i vanjske revizije te vlastite procjene. U Upitniku su obuhvaćene sve faze proračunskog procesa, a kroz pitanja iz Upitnika se po procesima testiraju minimalni zahtjevi za dobro financijsko upravljanje, kako bi se moglo procijeniti postupa li se i do koje mjere u skladu s propisanim zakonodavnim okvirom. Ovako uspostavljen sustav omogućava da se uočene slabosti i nepravilnosti pravovremeno prepoznaju te u budućnosti otklone prema planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti, koji sastavlja sam obveznik.

Prilikom donošenja nove Uredbe bit će dorađen postupak davanja Izjave, uključujući i Upitnik, koji će obuhvatiti i složenija pitanja, potičući obveznike na učinkovitije korištenje sredstava i na poboljšanje sustava financijskog upravljanja i kontrola.

## **7.4. Zakon o proračunu**

Novi Zakon o proračunu koji je trenutno u pripremi, usmjeren je na jačanje institucionalnog okvira za upravljanje javnim financijama te poboljšanje učinkovitosti korištenja proračunskih sredstava, kako



na prihodnoj tako i na rashodnoj strani. Stoga će se ovim Zakonom ojačati proračunsko planiranje i sadržaj ključnih dokumenata proračunskog ciklusa te će se unaprijediti kontrola izvršavanja rashoda kao i praćenje ostvarivanja i korištenja namjenskih i vlastitih prihoda i primitaka proračunskih korisnika. Također će se poboljšati okvir za zaduživanje JLP(R)S kao i odredbe vezano uz fiskalnu statistiku, u skladu s odredbama Direktive Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica.

Vezano uz unapređenje kvalitete ključnih dokumenata proračunskog ciklusa, dodatno će se proširiti sadržaj smjernica ekonomske i fiskalne politike, u dijelu makroekonomskog i fiskalnog okvira, a koje su ujedno i strateška prethodnica uputama za izradu prijedloga državnog proračuna. Novim Zakonom propisat će se i obveza ministarstvima za sastavljanje detaljnije upute za proračunske i izvanproračunske korisnike iz njihove nadležnosti, gdje im, uz ostalo, dodjeljuju i visinu rashoda za provedbu programa i aktivnosti, uključujući i treću razinu korisnika. Temeljem spomenute visine rashoda proračunski korisnici izrađuju prijedloge financijskih planova i dostavljaju ih nadležnom ministarstvu, koje potom sastavlja integrirani prijedlog financijskog plana. K tome, novim zakonskim okvirom, uz opći i posebni dio, obrazloženje postaje sastavni dio proračuna, kako na državnoj tako i na razini JLP(R)S. Kroz obrazloženje općeg dijela propisuje se obveza iskazivanja rashoda po funkcijskoj i organizacijskoj klasifikaciji i izvorima financiranja. Uvođenjem obveznih pokazatelja uspješnosti naglasak se stavlja na rezultate provedbe proračunskih aktivnosti i projekata, čime se jača odgovornost proračunskih korisnika u cilju svrhovitog korištenja dodijeljenih sredstava.

Sustav kontrole nad stvaranjem višegodišnjih obveza unaprijeđen je u svom obuhvatu od 2003. godine kada je prvi puta uveden kroz Zakon o proračunu. Trenutno, suglasnost Vlade RH odnosno ministra financija nije potrebna za obveze povezane sa zaduživanjem države i s upravljanjem državnim dugom te za obveze preuzete temeljem međunarodnih sporazuma i projekata financiranih sredstvima EU. No, kako EU sredstva postaju sve značajniji izvor financiranja, tako se povećava i komponenta njihovog nacionalnog sufinanciranja. Stoga će se novim Zakonom uvesti bolja kontrola nad stvaranjem višegodišnjih ugovornih obveza po osnovi EU projekata, a na način koji neće usporiti njihovo ugovaranje i provođenje.

Nadalje, neke od izmjena Zakona o proračunu imaju za cilj i ujednačavanje praćenja i bolju kontrolu korištenja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka. Naime, od 2015. u državnom proračunu iskazuju se vlastiti i namjenski prihodi i primici svih proračunskih korisnika državnog proračuna, pri čemu kod dijela ustanova nisu dio novčanog tijeka sustava Državne riznice. Temeljem mjesečnih izvještaja ovih ustanova o korištenju vlastitih i namjenskih prihoda, provode se evidencije u sustavu Državne riznice. U planu je provedba detaljne analize s ciljem utvrđivanja prostora za poboljšanje evidentiranja o ostvarenju i korištenju namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda navedenih ustanova, a kako bi podaci u izvještajima o izvršenju državnog proračuna bili jednoobrazno iskazani. Kako je praćenje i kontrola ovih kategorija prihoda važna sastavnica fiskalne odgovornosti, razmotrit će se i uvođenje obveze ministarstvima i JLP(R)S za donošenje akata kojim će se formalno urediti ostvarivanje i korištenje namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda njihovih korisnika.

Novi Zakon o proračunu unaprijedit će i okvir zaduživanja JLP(R)S. Prema postojećem Zakonu, JLP(R)S se može dugoročno zadužiti (uzimanjem kredita i davanjem jamstva/suglasnosti) samo za investiciju koja se financira iz njezina proračuna, a koju potvrdi njezino predstavničko tijelo, uz prethodno dobivenu suglasnost Vlade RH. Pritom, njena ukupna obveza ne smije prelaziti 20% ostvarenih



prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje, umanjenih za prihode od pomoći i donacija te prihode ostvarene temeljem dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija. Kontrola fiskalnog ograničenja navedenih 20% ne odnosi se na projekte JLP(R)S koji se sufinanciraju iz sredstava EU. U navedenim slučajevima nije potrebna suglasnost Vlade RH za zaduženje, već samo suglasnost ministra financija. Međutim, budući da se značajno povećava udio zaduživanja za sufinanciranje projekata iz sredstava EU u odnosu na prihode pojedinih JLP(R)S, potrebno je razmotriti uvođenja ograničenja u odnosu na prihode jedinice. Pri tome treba voditi računa da novi mehanizmi ne uspore ugovaranje i provedbu EU projekata. Propisat će se i situacije u kojima nije potrebna ponovna suglasnost Vlade RH ako se promjene uvjeti kredita ili zajma tako da su povoljniji odnosno da smanjuju teret zaduženja za JLP(R)S.

Poseban naglasak bit će stavljen na odredbe koje se odnose na državna jamstva. Naime, važeći zakonodavni okvir temelji se na godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, odnosno na pojedinačnim odlukama o davanju državnih jamstava, kao i na ugovorima koji se sklapaju na temelju takvih odluka Vlade RH, a kojima se utvrđuju prava i obveze svih dionika ovog postupka. U novom Zakonu objedinit će se i odredbe o državnim jamstvima, koje su sada sadržane u različitim propisima i aktima, što će pridonijeti jasnijem uređenju navedene tematike te će se unaprijediti sustav njihova praćenja.

U svrhu unaprjeđenja fiskalne statistike uspostaviti će se i učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja, posebno onih izvanproračunskih korisnika koji ulaze u sektor opće države prema metodologiji ESA 2010. Nadalje, Zakonom o proračunu propisat će se i obveza objave informacija o potencijalnim obvezama sa značajnim učinkom na proračun, kao i obveza definiranja sadržaja, vremenskog razdoblja te obuhvata i načina objave informacija o učincima poreznih rashoda na prihode. Isto tako, predviđeno je i da će se propisati način praćenja i objave fiskalnih podataka za opći proračun prema metodologiji ESA 2010.



## PRILOZI

### Prilog 1a. Makroekonomski izgledi

	ESA kod	2018. (razina)	2018. (stopa promjene)	2019. (stopa promjene)	2020. (stopa promjene)	2021. (stopa promjene)	2022. (stopa promjene)
<b>1. Realni BDP</b>	B1*g	375.259	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3
<b>2. Nominalni BDP</b>	B1*g	381.799	4,4	4,0	4,3	4,2	4,2
<b>Komponente realnog BDP-a</b>							
<b>3. Izdaci za potrošnju kućanstava<sup>1</sup></b>	P.3	216.968	3,5	3,7	3,3	2,9	2,7
<b>4. Izdaci za potrošnju države</b>	P.3	73.329	2,9	2,7	1,9	1,9	2,0
<b>5. Bruto investicije u fiksni kapital</b>	P.51	76.329	4,1	6,4	5,3	4,3	4,7
<b>6. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti (% BDP-a)</b>	P.52 + P.53	4.863	1,3	1,1	1,1	1,2	1,3
<b>7. Izvoz dobara i usluga</b>	P.6	192.111	2,8	2,7	3,2	3,3	3,4
- od čega: dobra	P.61	89.513	2,8	3,2	4,3	4,4	4,3
- od čega: usluge	P.62	102.598	2,9	2,2	2,2	2,4	2,5
<b>8. Uvoz dobara i usluga</b>	P.7	188.342	5,5	5,3	5,2	5,0	5,0
- od čega: dobra	P.71	155.701	5,2	5,2	5,1	4,9	4,9
- od čega: usluge	P.72	32.641	6,6	5,7	5,4	5,2	5,2
<b>Doprinos realnom rastu BDP-a</b>							
<b>9. Finalna domaća potražnja</b>		366.627	3,4	3,9	3,4	3,0	3,0
<b>10. Promjene zaliha i neto nabava vrijednosti</b>	P.52 + P.53	4.863	0,5	-0,1	0,0	0,1	0,1
<b>11. Vanjski saldo dobara i usluga</b>	B.11	3.769	-1,2	-1,2	-1,0	-0,9	-0,9

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

<sup>1</sup> Uključujući potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

Napomena: Podaci za 2018. su preliminarni.

Izvor: DZS, MFIN

### Prilog 1b. Kretanje cijena

	2018. (razina)	2018. (stopa promjene)	2019. (stopa promjene)	2020. (stopa promjene)	2021. (stopa promjene)	2022. (stopa promjene)
<b>1. Deflator BDP-a</b>	107,0	1,7	1,4	1,8	1,8	1,9
<b>2. Deflator potrošnje kućanstava<sup>1</sup></b>	107,7	1,2	0,7	1,3	1,4	1,5
<b>3. Indeks potrošačkih cijena<sup>2</sup></b>	109,0	1,5	0,8	1,4	1,5	1,6
4. Deflator državne potrošnje	106,2	2,7	2,3	2,1	2,1	2,1
5. Deflator investicija	99,2	0,5	1,1	1,7	1,8	1,8
<b>6. Deflator izvoznih cijena (dobra i usluge)</b>	111,9	1,8	1,5	1,6	1,6	1,6
- od čega: dobra	105,7	0,6	0,9	1,3	1,5	1,6
- od čega: usluge	118,0	2,8	1,9	1,7	1,7	1,7
<b>7. Deflator uvoznih cijena (dobra i usluge)</b>	108,8	1,1	0,9	1,1	1,2	1,3
- od čega: dobra	108,1	1,1	0,9	1,1	1,2	1,2
- od čega: usluge	113,1	0,8	0,8	1,1	1,3	1,4

<sup>1</sup> Uključujući potrošnju neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima.

<sup>2</sup> Inflacija je mjerena indeksom potrošačkih cijena.

Napomena: Razine za 2018. iskazane su kao indeks 2010.=100.

Napomena: Podaci za 2018. su preliminarni.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 1c. Kretanja na tržištu rada

	ESA kod	2018. (razina)	2018. (stopa promjene)	2019. (stopa promjene)	2020. (stopa promjene)	2021. (stopa promjene)	2022. (stopa promjene)
<b>1. Zaposlenost, broj zaposlenih<sup>1</sup></b>		1.664	1,8	1,6	1,5	1,3	1,2
- od čega: zaposlenici		1.455	2,2	1,7	1,4	1,2	1,0
- od čega: samozaposleni		209	-0,5	1,0	1,8	2,0	2,0
2. Zaposlenost, radni sati		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>3. Stopa nezaposlenosti (%)<sup>2</sup></b>			8,4	7,0	6,0	5,8	5,8
<b>4. Produktivnost rada, broj zaposlenih<sup>3</sup></b>			0,8	1,0	1,0	1,0	1,1
5. Produktivnost rada, radni sati		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
6. Jedinični trošak rada			1,4	1,9	2,2	2,0	1,9
<b>7. Naknade zaposlenicima<sup>4</sup></b>	D.1	175.532	4,5	4,6	4,6	4,2	4,1
<b>8. Naknada po zaposleniku<sup>5</sup></b>		10.053	2,2	2,9	3,1	3,0	3,0

<sup>1</sup> Prema definiciji nacionalnih računa.

<sup>2</sup> Prema metodologiji Međunarodne organizacije rada.

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

<sup>4</sup> Podatak za razinu 2018. godine je u milijunima HRK.

<sup>5</sup> Podatak za razinu 2018. godine je prosječna mjesečna naknada po zaposleniku u HRK.

Napomena: Podaci za 2018. su preliminarni.

Izvor: DZS, Eurostat, MFIN

Prilog 1d. Saldo pojedinih sektora

	ESA kod	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)
<b>1. Neto pozajmljivanje/zaduživanje prema ostatku svijeta</b>	B.9	4,3	4,2	3,7	2,7	2,3
<i>od čega:</i>						
- Saldo dobara i usluga		1,4	0,4	-0,3	-0,9	-1,6
- Saldo primarnih i sekundarnih dohodaka		1,6	1,9	2,0	1,8	1,9
- Kapitalni račun		1,4	1,9	2,0	1,9	2,1
2. Neto pozajmljivanje/zaduživanje privatnog sektora	B.9	4,1	4,5	3,6	2,3	1,6
3. Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države	EDP B.9	0,2	-0,3	0,2	0,4	0,8
<b>4. Statistička diskrepancija</b>		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Napomena: Prema podacima iz nacionalnih računa.

Napomena: Podaci za 2018. su preliminarni.

Izvor: HNB, DZS, MFIN



Prilog 2a. Proračun opće države

	ESA kod	2018. (razina, mlrd HRK)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)
<b>Neto pozajmljivanje/zaduživanje(EDP B.9) po sektorima</b>							
1. Opća država	S.13	0,8	0,2	-0,3	0,2	0,4	0,8
2. Središnja država	S.1311	0,5	0,1	-0,5	0,1	0,4	0,8
3. Vlasti država	S.1312	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. Lokalna država	S.1313	-0,5	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
5. Fondovi soc. osiguranja	S.1314	0,8	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1
<b>Opća država (S13)</b>					0,0		
6. Ukupni prihodi	TR	178,1	46,6	47,0	46,9	46,4	46,2
7. Ukupni rashodi	TE <sup>1</sup>	177,3	46,4	47,3	46,7	46,0	45,4
8. Neto pozajmljivanje/zaduživanje	EDP B.9	0,8	0,2	-0,3	0,2	0,4	0,8
9. Rashodi za kamate	EDP D.41	8,9	2,3	2,3	2,0	1,9	1,7
10. Primarni saldo <sup>2</sup>		9,6	2,5	2,0	2,2	2,3	2,5
11. Jednokratne i ostale privremene mjere <sup>3</sup>		-2,5	-0,7	-0,3	-0,1	0,0	0,0
<b>Odobrane stavke prihoda</b>							
12. Ukupni porezi (12=12a+12b+12c)		101,3	26,5	27,0	26,0	26,0	25,9
12a. Porezi na proizvodnju i uvoz	D.2	76,8	20,1	19,8	19,5	19,4	19,4
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D.5	24,5	6,4	6,5	6,5	6,4	6,4
12c. Porezi na kapital	D.91	0,0	0,0	0,7	0,1	0,1	0,1
13. Socijalni doprinosi	D.61	45,9	12,0	11,9	12,0	12,0	12,0
14. Prihodi od imovine	D.4	4,7	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
15. Ostalo <sup>4</sup>		26,1	6,8	6,8	7,7	7,2	7,2
16=6. Ukupni prihodi	TR	178,1	46,6	47,0	46,9	46,4	46,2
p.m.: Porezno opterećenje (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) <sup>5</sup>		147,2	38,6	39,0	38,0	38,0	37,9
<b>Odobrane stavke rashoda</b>							
17. Naknade zaposlenima + intermedijarna potrošnja	D.1+P.2	75,7	19,8	20,2	20,2	20,1	20,1
17a. Naknade zaposlenima	D.1	44,6	11,7	11,7	11,7	11,6	11,6
17b. Intermedijarna potrošnja	P.2	31,2	8,2	8,4	8,5	8,5	8,5
18. Socijalna plaćanja (18=18a+18b) od čega Naknade nezaposlenima <sup>6</sup>		59,5	15,6	15,6	15,4	15,2	15,1
18a. Socijalne naknade u naravi	D632	8,5	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
18b. Socijalne naknade osim u naravi	D.62	51,0	13,4	13,4	13,2	13,0	12,9
19=9. Kamate	EDP D.41	8,9	2,3	2,3	2,0	1,9	1,7
20. Subvencije	D.3	5,8	1,5	1,7	1,8	1,8	1,7
21. Bruto investicije u fiksni kapital	P.51	13,2	3,5	4,0	4,2	4,0	4,0
22. Kapitalni transferi	D.9	6,9	1,8	1,5	1,3	1,3	1,3
23. Ostalo <sup>7</sup>		7,3	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7
24=7. Ukupni rashodi	TE <sup>1</sup>	177,3	46,4	47,3	46,7	46,0	45,4
p.m.: Državna potrošnja (nominalno)	P.3	75,6	19,8	20,0	20,0	19,9	19,9

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 2b. Projekcije bez promjena politike

	2018. (razina, mlrd HRK)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)
1. Ukupni prihodi uz nepromjenjenu politiku	178,1	47,0	48,0	47,9	46,8	46,2
2. Ukupni rashodi uz nepromjenjenu politiku	177,3	46,4	47,3	46,7	46,0	45,4

Izvor: DZS, MFIN



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

	2018. (razina, mlrd HRK)	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)
<b>1. Rashodi za programe EU koji su u potpunosti pokriveni s prihodima iz fondova EU-a</b>	3,9	1,0	1,7	2,0	1,7	1,9
<b>1.a Of toga rashodi za investicije koji su u potpunosti pokriveni s prihodima iz EU fondova</b>	1,9	0,5	1,0	1,3	1,1	1,2
<b>2. Ciklički rashodi za naknade nezaposlenima</b>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>3. Učinak diskrecijskih mjera na strani prihoda</b>	-1,4	-0,4	-0,7	-0,4	n.a.	n.a.
<b>4. Povećanje prihoda regulirano zakonima</b>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 3. Dug opće države

	ESA kod	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)
<b>1. Razina ukupnog duga<sup>1</sup></b>		74,6	71,6	68,5	65,4	62,0
<b>2. Promjena ukupnog duga</b>		-3,2	-3,0	-3,1	-3,1	-3,4
<b>Doprinosi promjeni ukupnog duga</b>						
<b>3. Primarna bilanca<sup>2</sup></b>		2,5	2,0	2,2	2,3	2,5
<b>4. Rashodi za kamate<sup>3</sup></b>	EDP D.41	2,3	2,3	2,0	1,9	1,7
<b>5. Usklađivanje stanja i tijeka</b>		-3,0	-3,3	-2,9	-2,7	-2,6
<i>od čega:</i>						
- Razlike obračunskog i novčanog principa <sup>4</sup>						
- Neto akumulacija financijske imovine <sup>5</sup>		0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
<i>od čega:</i>						
- Privatizacijski prihodi		0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
- Efekti promjene vrijednosti i ostali <sup>6 *</sup>		0,0				
<b>p.m.: Implicitna kamatna stopa na dug<sup>7</sup></b>		3,1	3,2	3,0	2,9	2,7
<b>Ostale relevantne varijable</b>						
6. Likvidna financijska imovina <sup>8</sup>						
7. Neto financijski dug (7=1-6)		74,6	71,6	68,5	65,4	62,0
8. Amortizacija duga (postojeće obveznice) od kraja prethodne godine		3,1	4,4	5,0	3,7	5,2
9. Postotak duga denominiran u stranoj valuti		75,0				
10. Prosječno dospjeće		-	-	-	-	-

Izvor: HNB, DZS, MFIN



#### Prilog 4. Ciklička kretanja

	ESA kod	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2021. (% BDP-a)	2022. (% BDP-a)
<b>1. Realni rast BDP-a (%)</b>		2,6	2,5	2,4	2,3	2,3
<b>2. Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države</b>	EDP B.9	0,2	-0,3	0,2	0,4	0,8
<b>3. Rashodi za kamate</b>	EDP D.41	2,3	2,3	2,0	1,9	1,7
<b>4. Jednokratne i druge privremene mjere<sup>1</sup></b>		-0,7	-0,3	-0,1	0,0	0,0
Od čega:						
<b>na prihodnoj strani: opća država</b>		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Na rashodnoj strani: opća država</b>		-0,7	-0,3	-0,1	0,0	0,0
<b>5. Potencijalni rast BDP-a (%)</b>		1,6	1,9	2,3	2,3	2,0
doprinosi:						
- rad		-0,1	0,1	0,4	0,3	0,0
- kapital		0,8	0,9	1,0	1,0	1,1
- ukupna proizvodnost faktora		0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
6. Jaz domaćeg proizvoda		1,3	1,9	2,0	2,0	2,3
7. Ciklička komponenta proračuna		0,6	0,9	0,9	0,9	1,1
8. Ciklički prilagođen saldo (2 - 7)		-0,4	-1,2	-0,8	-0,6	-0,3
9. Ciklički prilagođen primarni saldo (8 + 3)		1,9	1,1	1,3	1,3	1,4
10. Strukturni saldo (8 - 4)		0,3	-0,9	-0,7	-0,6	-0,3

<sup>1</sup> Pozitivan predznak označava jednokratnu mjeru koja smanjuje manjak.

Izvor: DZS, MFIN

#### Prilog 5. Odstupanje od prethodnog programa

	ESA kod	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
<b>Realni rast BDP-a (%)</b>						
<b>Prethodni program</b>		2,8	2,7	2,5	2,5	n.a.
<b>Tekući program</b>		2,6	2,5	2,4	2,3	2,3
<b>Razlika</b>		-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	n.a.
<b>Neto pozajmljivanje/zaduživanje opće države (% BDP-a)</b>	EDP B.9					
<b>Prethodni program</b>		-0,5	-0,4	0,0	0,5	n.a.
<b>Tekući program</b>		0,2	-0,3	0,2	0,4	0,8
<b>Razlika</b>		0,7	0,0	0,2	-0,1	n.a.
<b>Bruto javni dug (% BDP-a)</b>						
<b>Prethodni program</b>		75,1	72,1	69,1	65,9	n.a.
<b>Tekući program</b>		74,6	71,6	68,5	65,4	62,0
<b>Razlika</b>		-0,5	-0,6	-0,6	-0,6	n.a.

Izvor: DZS, MFIN



Prilog 6. Dugoročna održivost javnih financija

	2016. (% BDP-a)	2020. (% BDP-a)	2030. (% BDP-a)	2040. (% BDP-a)	2050. (% BDP-a)	2060. (% BDP-a)	2070. (% BDP-a)
<b>Ukupni rashodi</b>							
<b>Od čega: Starosni rashodi</b>							
Rashodi za mirovine	10,6	10,4	10,0	8,3	7,4	7,0	6,8
Mirovine na temelju socijalnog osiguranja							
Starosne i prijevremene mirovine	6,9	6,9	6,9	5,6	5,1	4,9	4,8
Ostala mirovinska primanja (invalidska, mirovine nadživjelih)	3,7	3,5	3,1	2,7	2,3	2,2	2,0
Radničke mirovine (ukoliko su sadržane u općoj državi)							
Zdravstvo	5,2	5,4	5,5	5,7	5,8	5,9	5,9
Dugoročna zdravstvena zaštita (ranije bilo uključeno u Zdravstvo)	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2
Rashodi za obrazovanje	3,7	3,5	3,3	3,1	3,0	3,1	3,2
Ostali starosni rashodi							
Rashodi za kamate							
<b>Ukupni prihodi</b>							
od čega: prihod od imovine							
od čega: od doprinosa za mirovine (ili socijalnih doprinosa)	5,8	5,8	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Rezervni fond sredstava za mirovine							
od čega: imovina konsolidiranog javnog mirovinskog fonda (osim državnih obveza)							
<b>Sustavna reforma mirovinskog sustava [1]</b>							
Socijalni doprinosi preusmjereni u obavezni privatni stup mirovinskog sustava [2]	1,5	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Rashodi za mirovine plaćeni iz obveznog privatnog stupa mirovinskog sustava [3]	0,0	0,0	0,3	0,8	1,2	1,4	1,6
<b>Pretpostavke</b>							
Stopa rasta produktivnosti rada	0,9	1,5	1,1	1,8	2,1	1,8	1,5
Stopa rasta realnog BDP-a	1,1	1,0	1,0	1,6	1,6	1,2	1,0
Stope participacije muškaraca (između 20 i 64 godine)	75,2	76,1	76,8	77,8	78,3	78,3	78,3
Stope participacije žena (između 20 i 64 godine)	65,3	67,0	70,2	72,0	72,6	72,7	72,7
Ukupne stope participacije (između 20 i 64 godine)	70,2	71,6	73,5	74,9	75,5	75,6	75,6
Stopa nezaposlenosti (između 20 i 64 godine)	12,4	11,0	11,1	9,3	7,5	7,5	7,5
Omjer populacije sa 65 i više godina i ukupne populacije	19,4	21,1	24,8	26,9	29,1	30,3	31,2

Izvor: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, HZZO, AWG

Prilog 7a. Potencijalne obveze

	2018. (% BDP-a)	2019. (% BDP-a)
<b>Državna jamstva</b>	1,7	n.a.
<i>Od čega: povezano s financijskim sektorom</i>	n.a.	n.a.

Izvor: DZS, MFIN

Prilog 8. Osnovne pretpostavke

	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Kratkoročne kamatne stope (godišnji prosjek)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Dugoročne kamatne stope (godišnji prosjek)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Devizni tečaj USD/EUR (godišnji prosjek) (zemlje eurozone i ERM II)	1,18	1,13	1,13	1,13	1,13
Nominalni efektivni devizni tečaj, % promjena (za zemlje izvan eurozone ili ERM II)	-1,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Devizni tečaj prema EUR (godišnji prosjek)	7,41	7,39	7,39	7,39	7,39
Rast svjetskog BDP-a	3,6	3,3	3,6	3,6	3,6
Rast BDP-a EU	1,9	1,5	1,7	n.a.	n.a.
Rast relevantnih inozemnih tržišta <sup>1</sup>	4,2	3,5	4,2	4,0	3,9
Obujam svjetskog uvoza	4,1	3,6	4,0	4,1	4,0
Cijene nafte (USD po barelu) <sup>2</sup>	71,1	65,5	65,0	64,2	63,8

<sup>1</sup> Odnosi se na robe.

<sup>2</sup> Brent.

Izvor: Eurostat, EK, ESB, MMF, HNB, MFIN



## Prilog 9. IZVJEŠTAJ O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA

Novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti<sup>57</sup>, koji je stupio na snagu početkom 2019. godine, nacionalna fiskalna pravila za RH se u potpunosti usklađuju s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu EU. Zakonom su utvrđena tri fiskalna pravila koja se odnose na pravilo strukturnog salda, pravilo rashoda i pravilo javnog duga.

Strukturni saldo predstavlja manjak odnosno višak proračuna opće države koji ne uključuje cikličke ekonomske učinke i jednokratne te privremene mjere koje imaju utjecaj na prihode odnosno rashode proračuna. Izračun ciklički prilagođenog salda temeljen je na metodologiji<sup>58</sup> i izračunima EK za države članice EU te su kao ciklički osjetljive komponente na prihodnoj strani promatrani porez na dohodak, porez na dobit, indirektni porezi, doprinosi za socijalno osiguranje te neporezna davanja, dok su na rashodnoj strani promatrane naknade za nezaposlene. Srednjoročni proračunski cilj (MTO) odnosi se na iznos strukturnog proračunskog salda koji osigurava da kretanje manjka proračuna opće države i javnog duga bude u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

Početkom 2016. godine, Odbor za ekonomska i financijska pitanja utvrdio je minimalni srednjoročni proračunski cilj za RH od -1,75% BDP-a za razdoblje 2017. - 2019., a koji je RH potvrdila kao svoj cilj u Programu konvergencije iz 2016. godine. U okviru redovite revizije srednjoročnog proračunskoga cilja, koja se provodi svake tri godine, Odbor za ekonomska i financijska pitanja je početkom 2019. godine utvrdio minimalni cilj za RH od -1,25% BDP-a, koji će vrijediti u razdoblju 2020. - 2022.

**Obzirom na planove RH vezano uz pristupanje tečajnom mehanizmu ERM II, RH se ovim Programom konvergencije obvezuje na ambiciozniji srednjoročni proračunski cilj od -1,0% BDP-a, koji je u skladu s restriktivnijim uvjetima koje moraju poštivati države članice tečajnog mehanizma ERM II.**

Prema izračunima Ministarstva financija, RH je u 2018. godini ostvarila strukturni višak od 0,3% BDP-a, čime je znatno nadmašen njen srednjoročni proračunski cilj. Ovdje valja istaknuti kako je ukupni manjak/višak opće države u 2018. korigiran za jednokratni trošak po protestiranim jamstvima za Uljanik grupu u iznosu od 2,5 milijardi kuna ili 0,7% BDP-a.

Fiskalne projekcije RH predstavljene u ovom dokumentu u poglavlju 3. ukazuju da RH ispunjava srednjoročni proračunski cilj u čitavom projekcijskom razdoblju. Naime, planirani strukturni saldo u 2019. iznosi -0,9% BDP-a, čime je i dalje znatno premašen cilj od -1,75% BDP-a definiran za razdoblje 2017. - 2019. Nadalje, u razdoblju 2020. - 2022. očekuje se da će se strukturni saldo kretati u rasponu od -0,7 do -0,3% BDP-a te će se u svim godinama nalaziti iznad srednjoročnog proračunskog cilja od -1,0% BDP-a definiranog za navedeno razdoblje.

U svrhu održivog kretanja rashoda, uvedeno je pravilo rashoda prema kojem godišnji rast rashoda općeg proračuna ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a. Također, dozvoljavaju

---

<sup>57</sup> Narodne novine, broj 111/2018

<sup>58</sup> Gilles Mourre, Caterina Astarita, Savina Princen, 2014. "Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology", *European Economy – Economic Papers* 536



se i izuzeća za pojedine kategorije rashoda<sup>59</sup>. Iznimno, rashodi općeg proračuna mogu se povećati i iznad referentne potencijalne stope rasta BDP-a za iznos povećanja prihoda uslijed promjena zakonodavnog okvira. S druge strane, smanjenje prihoda općeg proračuna zbog promjene zakonodavnog okvira mora biti usklađeno sa smanjenjem rashoda općeg proračuna i/ili s povećanjem drugih prihoda promjenom zakonodavnog okvira. Ako je strukturni saldo jednak ili veći od srednjoročnog proračunskog cilja, pravilo rashoda se ne primjenjuje te je u tom slučaju dovoljno poštivanje pravila strukturnog salda i pravila javnog duga. S obzirom da je strukturni saldo veći od srednjoročnog proračunskog cilja u čitavom projekcijskom razdoblju, pravilo rashoda iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti se ne primjenjuje.

Prema pravilu javnog duga, udio javnog duga u BDP-u ne smije prijeći referentnu vrijednost od 60%. Ako udio javnog duga prelazi spomenutu vrijednost, razlika između javnog duga u BDP-u i referentne vrijednosti od 60% mora se smanjivati po dinamici koja je u skladu s pravnim odredbama EU, odnosno po prosječnoj stopi od jedne dvadesetine godišnje u naredne tri godine od godine u kojoj je udio javnog duga u BDP-u prešao referentnu vrijednost od 60%. Fiskalne projekcije predstavljene u ovom dokumentu pokazuju da se udio javnog duga u BDP-u smanjuje znatno brže od propisane dinamike, čime je i pravilo javnog duga ispunjeno.

---

<sup>59</sup> U skladu s pravnim odredbama EU, utvrđena su izuzeća za pojedine kategorije rashoda kao što su primjerice rashodi za kamate, rashodi za provođenje programa EU bez nacionalnog sufinanciranja, godišnje promjene rashoda uslijed promjena u institucionalnom obuhvatu općeg proračuna te godišnja promjena u ciklički osjetljivim rashodima dok se rashodi za investicije, bez onih financiranih iz programa EU, uključuju u prosječnom iznosu temeljem dinamike njihova kretanja u prethodne četiri godine.

