



**HRVATSKI SABOR**

<sup>1</sup>*Povjerenstvo za fiskalnu politiku*

*Klasa: 400-06/14-02-28*

*Broj: 6521-05-1/14-*

*Zagreb, 16. srpnja 2014.*

**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE**  
**g. Zoran MILANOVIĆ, dipl.iur. predsjednik**

**Trg sv. Marka 2**  
**10000 ZAGREB**

***Predmet: Izvješće o procjeni fiskalne politike za 2013. godinu i  
Izvješće o neispunjavanju fiskalnog pravila***

***Sukladno s Odlukom Hrvatskoga sabora o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku članak VI stavak 1. i Poslovnika o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku članak 25. stavak 1., Povjerenstvo za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora je izradilo dokument „Izvješće o procjeni fiskalne politike za 2013. i Izvješće o neispunjavanju fiskalnog pravila“.***

***Na osnovi Odluke Hrvatskoga sabora o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku članak VI stavak 1. objedinjeno Izvješće se dostavlja Vladi Republike Hrvatske koja je na osnovi članka VI stavka 3. obvezna u roku od 30 dana od zaprimanja Izvješća predložiti plan nužnih mjera s rokovima provedbe koje će dovesti do ispunjenja fiskalnog pravila u 2014. godini.***

**PREDSJEDNIK POVJERENSTVA**  
**mr.sc. Srđan Gjurković, dipl.oec.**

*Privitak:*

*„Izvješće o procjeni fiskalne politike za 2013. godinu  
i Izvješće o neispunjavanju fiskalnog pravila“*

---

<sup>1</sup> Povjerenstvo za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora, telefon: 4569-427, telefaks: 6303-025 e-mail: [financ@sabor.hr](mailto:financ@sabor.hr)

**IZVJEŠĆE O PROCJENI FISKALNE  
POLITIKE ZA 2013. I IZVJEŠĆE O  
NEISPUNJAVANJU FISKALNOG PRAVILA**

## SAŽETAK I OCJENA FISKALNOG PRAVILA

**Slijedom Odluke Hrvatskoga sabora o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku, Povjerenstvo ima obvezu, u slučaju da utvrdi da se fiskalno pravilo ne ispunjava, o tome dostaviti Izvješće Vladi Republike Hrvatske.** Povjerenstvo za fiskalnu politiku je na osnovi članka VI stavka 1. Odluke o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku, sastavilo Izvješće o neispunjavanju fiskalnog pravila za 2013. godinu budući da je u svom Stajalištu zauzetom na drugoj sjednici Povjerenstva 5. lipnja 2014. godine, utvrdilo da se fiskalno pravilo ne ispunjava. Slijedom istog članka, ovo Izvješće Povjerenstvo dostavlja Vladi Republike Hrvatske, koja je na osnovu članka VI stavka 3., obvezna u roku od 30 dana od zaprimanja Izvješća, predložiti plan nužnih mjera s rokovima provedbe koje će dovesti do ispunjenja fiskalnog pravila u tekućoj fiskalnoj godini.

**Povjerenstvo za fiskalnu politiku procjenjuje da fiskalno pravilo za 2013. godinu nije ispunjeno.** Fiskalno pravilo koje se primjenjivalo u 2013. godini, određeno je Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 23. studenoga 2010. godine (NN 130/10). Kako bi se ispunilo fiskalno pravilo u 2013. godini bilo je potrebno smanjiti udio ukupnih rashoda u procijenjenom BDP-u za jedan postotni bod. Prema podacima Ministarstva financija, ukupni rashodi konsolidirane opće države korigirani za izuzeća prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, u 2012. su iznosili 150 milijardi kuna, a u 2013. godini 150,6 milijardi kuna. Udio rashoda za izračun fiskalnog pravila u ostvarenom BDP-u povećan je za 0,2 postotna boda (sa 45,9% BDP-a na 46,1 %-BDP-a) umjesto da je smanjen za jedan postotni bod. Fiskalno pravilo iz Zakona o proračunu i Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu koje je vezano za udio javnog duga u BDP-u, također nije poštovano jer je državni dug bio veći od 62% udjela u BDP-u.

**Povjerenstvo ukazuje i na činjenicu da su u 2013. godini provedena dva rebalansa tijekom kojih je napravljena značajna revizija makroekonomskih projekcija.** Tijekom 2013. Ministarstvu financija je ukazano na problem izrade preoptimističnih makroekonomskih prognoza koje su vodile do nereálnih projekcija rashoda državnog proračuna. Procjena ispunjavanja fiskalnog pravila stoga nije bila realna sa aspekta izvršavanja rashoda i visine nominalnog BDP-a.

**Povjerenstvo je u prethodnom sazivu kao Odbor za fiskalnu politiku, na nizu sastanaka ukazivalo na visoku vjerojatnost neispunjavanja fiskalnog pravila za 2013.** Odbor za fiskalnu politiku je tijekom 2013. održao 6 sastanaka na kojima su sudjelovali najviši predstavnici Ministarstva financija i na kojima je u nekoliko navrata ukazivao na veliku vjerojatnost neispunjavanja fiskalnog pravila za 2013. Stajalište Ministarstva financija je bilo da je fiskalna politika usklađena sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, zbog čega nisu poduzimane izmjene i dopune proračuna za korekciju kretanja, a što kao obvezu navodi članak 8. stavak 2. tada važećeg Zakona o fiskalnoj odgovornosti u slučaju opažanja kretanja koja bi mogla dovesti do neispunjavanja fiskalnog pravila.

**Povjerenstvo za fiskalnu politiku smatra kako je neispunjavanje fiskalnog pravila za 2013. godinu pokazatelj neodgovarajuće proračunske discipline i proračunske konsolidacije.** Umjesto nastavka fiskalne konsolidacije sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, u 2013. rashodi državnog proračuna su povećani za 600 milijuna kuna umjesto da su smanjeni za 3,3 milijarde kuna da bi se ispunilo fiskalno pravilo. Fiskalna pravila postoje zato da bi ih se nositelji fiskalne politike pridržavali jer ona povećavaju stupanj predvidivosti i povjerenja u izvršnu vlast. U slučaju da se smatra da zakonski definirana fiskalna pravila ne odgovaraju postizanju dugoročnih razvojnih i stabilizacijskih ciljeva, potrebno je na vrijeme pokrenuti izmjene zakonskog okvira i donijeti odgovarajuće zakone i fiskalna pravila kako bi se izbjegla situacija kršenja pravila i narušavanja vjerodostojnosti fiskalne politike.

**Od Vlade se očekuje odlučna provedba mjera koje će ubuduće osigurati ispunjavanje fiskalnog pravila utvrđenog Zakonom o fiskalnoj odgovornosti.** Kako je Povjerenstvo za fiskalnu politiku, zbog ograničenih informacija o fiskalnim kretanjima prema metodologiji ESA95, koja je relevantna za procjenu fiskalnog pravila, tek sa značajnim vremenskim zaostatom bilo u mogućnosti utvrditi neispunjavanje fiskalnog pravila za 2013. godinu, tako niti nije moguće poduzeti korektivne mjere za tu godinu. Stoga se očekuje od nositelja fiskalne politike da s puno više pozornosti, u 2014. i idućim godinama, prate pokazatelje izvršenja proračuna i njihovu usklađenost sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti kako bi se na vrijeme mogle poduzeti mjere za osiguranje poštivanja fiskalnih pravila. Fiskalno pravilo je Izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti (NN 19/2014) promijenjeno, ali i dalje postoji obveza kontinuirane procjene mogućnosti ispunjavanja fiskalnog pravila u 2014., te predlaganja dodatnih mjera u slučaju da isto nije moguće ispuniti. Kao nužnu pretpostavku, priprema proračuna i/ili izmjena i dopuna proračuna treba sadržavati realnu procjenu svih makroekonomskih i fiskalnih veličina, te procjenu ispunjavanja fiskalnog pravila. U slučaju da prema projekciji postoji visok rizik da se fiskalno pravilo neće ispuniti, Vlada je dužna na vrijeme predložiti mjere koje bi trebale osigurati da se fiskalno pravilo ispuni. Povjerenstvo za fiskalnu politiku će, u skladu s dostupnim podacima prema odgovarajućoj metodologiji usklađenoj s europskom statističkom praksom, kontinuirano pratiti ostvarivanje fiskalne politike i upozoravati u slučajevima povećanog rizika neispunjavanja fiskalnog pravila.

## SADRŽAJ

1. Uvod .....	1
2. Obilježja fiskalne politike u 2013. godini .....	2
2.1. Pregled izmjena planova proračuna opće države i usporedba s ostvarenjem za 2013. godinu .....	2
2.2. Obilježja fiskalne politike na strani proračunskih prihoda prikazanih prema nacionalnoj metodologiji .....	5
2.3. Obilježja fiskalne politike na strani proračunskih rashoda iskazanih prema nacionalnoj metodologiji .....	10
2.4. Saldo proračuna opće države prema nacionalnoj metodologiji .....	12
2.5. Saldo proračuna opće države prema ESA 95 metodologiji.....	13
2.6. Strukturni manjak opće države.....	19
2.7. Dug opće države.....	20
2.8. Međunarodna usporedba .....	23
3. Analiza ispunjenja fiskalnoga pravila za 2013. godinu .....	25
POPIS SLIKA.....	28
POPIS TABLICA .....	28

## 1. Uvod

Državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika za 2013. godinu, koje je Sabor usvojio krajem 2012. godine („Narodne novine“ , br. 139/12), tijekom 2013. godine dva su puta mijenjani i dopunjavani („Narodne novine“, br. 53/13 i 145A/13) zbog lošijeg ostvarenja prihoda i povećanja rashoda u odnosu na plan (projekciju). Iako je posljednji rebalans proračuna središnje države usvojen krajem 2013. godine, ostvarenja prihoda bila su na koncu vidno manja od planiranih, ali je zbog manjeg izvršenja rashoda manjak središnje države naposljetku ostvaren u skladu s očekivanjima. Međutim, nije poznato je li manje ostvarenje rashoda u odnosu na plan posljedica iznenadnih ušteda ili su takva kretanja uglavnom rezultat odgode plaćanja rashoda za buduća razdoblja, s obzirom da podaci o dospjelim neplaćenim obvezama opće države nisu dostupni.

Manjak konsolidirane opće države prema nacionalnoj metodologiji u 2013. godini iznosio je 5,3 % BDP-a, što je za visokih 1,8 postotnih bodova BDP-a više u odnosu na 2012. godinu. Kretanje manjka opće države u najvećoj je mjeri bilo određeno čimbenicima koji su posljedica djelovanja fiskalne politike tijekom proteklih godina te ulaska Hrvatske u EU. Naime, porast rashoda velikim je dijelom bio uvjetovan plaćanjima dugova u zdravstvu iz ranijih godina, povećanim plaćanjima rashoda za kamate te uplatama u proračun EU-a, dok je ulazak u EU negativno utjecao i na kretanja prihodovne strane proračuna zbog potrebe usklađenja poreznog i carinskog sustava pravnoj stečevini EU-a. Stoga se, unatoč zamjetnom povećanju manjka opće države, ne može govoriti o ekspanzivnom karakteru fiskalne politike u 2013. godini. Dodatno, na ovakav zaključak upućuje i kretanje manjka opće države prema ESA 95 metodologiji, koja se temelji na obračunskom načelu bilježenja proračunskih transakcija i drugačijem obuhvatu opće države, a koji je u 2013. godini blago smanjen u odnosu na 2012. godini, i to na 4,9 % BDP-a, pri čemu su prema procjenama Europske komisije takva kretanja posljedica smanjenja primarnog strukturnog manjka.

Međutim, javni je dug u 2013. godini nastavio snažno rasti, dosegnuvši krajem godine 67,4% BDP-a što je za 11,2 postotna boda više u odnosu na 2012. Godinu. Njegov snažan porast djelomice proizlazi zbog daljnje potrebe zaduživanja opće države u svrhu financiranja i dalje visoke razine proračunskog manjka, a dijelom je posljedica zaduživanja opće države krajem 2013. godine s ciljem pred-financiranja značajnih iznosa potrebnih sredstava za 2014. godinu. Kako je dug središnje države premašio granicu od 60 % BDP-a, prekršen je i prvotno usvojeni Zakon o izvršenju Državnog proračuna za 2013. godinu („Narodne novine“, br. 139/12, prema kojem je dozvoljena granica bila 58 %), ali i njegove izmjene i dopune („Narodne novine“, br. 145A/13, u kojemu je dozvoljena granica 60 %), kao i Zakon o proračunu („Narodne novine“ br. 87/08 i 136/12). Također, dug središnje države krajem 2013. godine bio je veći i od maksimalne dopuštene razine državnog duga iz usvojenog Zakona o izvršenju Državnog proračuna za 2014. godinu („Narodne novine“, br. 152/13), gdje ona iznosi 62 % BDP-a. Osim prekršaja iz domene nacionalnog zakonodavstva, prekršena su i pravila Pakta o stabilnosti i rastu na osnovi razine manjka i javnoga duga.

Stoga je već krajem 2013. godine Europska komisija za Hrvatsku Vijeću EU-a predložila otvaranje procedure pri prekomjernome manjku i preporuke za njegovu korekciju, što je ono i usvojilo u siječnju 2014. godine.

Nacionalno fiskalno pravilo za 2013. godinu sadržano u Zakonu o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, br. 139/10), koji je Sabor usvojio u studenom 2010. godine, također nije poštivano. Naime, kako bi se fiskalno pravilo ispunilo bilo je potrebno udio rashoda u nominalnom BDP-u prilagođenih za izračun fiskalnog pravila i izračunatih prema ESA 95 metodologiji smanjiti za jedan postotni bod, dok se u stvarnosti taj udio povećao u odnosu na 2012. godinu za 0,2 postotna boda. Povećanje ovog udjela uglavnom je posljedica uplata u proračun EU-a i porasta intermedijarne potrošnje opće države, dok je na pad tog udjela utjecalo smanjenje stanja obveza HZZO-a, čija se promjena uključuje u rashode proračuna. Izvršna je vlast procijenila kako ovo pravilo u trenutnim ekonomskim okolnostima ima znatan prociklički utjecaj na gospodarsku aktivnost te je ono u 2014. godini i izmijenjeno („Narodne novine“, br. 19/14).

Dosegnuta razina javnoga duga navodi na zaključak kako alternativa fiskalnoj konsolidaciji u budućim razdobljima ne postoji. Hrvatska se u odnosu na usporedivu skupinu zemalja članica EU-a, odnosno zemlje članice iz Srednje i Istočne Europe, ističe kao zemlja s jednom od najvećih razina manjka i javnoga duga u 2013. godini (slika 9. i slika 11.), a na glavne fiskalne pokazatelje vjerojatno će znatan negativan učinak imati i primjena ESA 2010 metodologije, koja stupa na snagu od rujna 2014. godine. Zbog svih ovih navedenih razloga nužno je ubuduće poštivati donesena fiskalna pravila, kako bi se, među ostalim, i ojačala vjerodostojnost fiskalne politike. Svrha fiskalnih pravila je osigurati fiskalnu odgovornost i održivost javnih financija. Ukoliko se pravila ocijene lošima, trebaju se ukinuti ili izmijeniti, no u suprotnome vlast treba služiti kao primjer poštivanja zakona.

## **2. Obilježja fiskalne politike u 2013. godini**

### **2.1. Pregled izmjena planova proračuna opće države i usporedba s ostvarenjem za 2013. godinu**

a) *Početni plan državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2013. godinu* („Narodne novine“ br. 139/12). Hrvatski sabor usvojio je početkom prosinca 2012. godine plan državnog proračuna i financijske planove izvanproračunskih korisnika za 2013. godinu. Planovi proračuna središnje države temeljili su se na pretpostavci godišnjeg rasta realnog BDP-a za 1,8 % i relativno snažnog rasta prihoda. Istodobno je planiran i zamjetan rast ukupnih rashoda, poglavito zbog očekivanog porasta rashoda za kamate i uplata Hrvatske u proračun EU-a, zbog čega je planirani manjak državnog proračuna bio nešto viši u odnosu na 2012. godinu, odnosno očekivao se u iznosu od -3,1 % BDP-a. Manjak izvanproračunskih fondova projiciran je u iznosu od -0,7 % BDP-a, uglavnom zbog

planiranog manjka Hrvatskih cesta i Hrvatskih voda. Na razini lokalne države očekivao se uravnoteženi fiskalni saldo pa je manjak konsolidirane opće države projiciran u iznosu od 3,8 % BDP-a ili oko 0,4 postotna boda više u odnosu na 2012. godinu.

Ubrzo nakon donošenja proračuna središnje države za 2013. godinu Hrvatskoj su dvije vodeće rejting agencije snizile kreditni rejting na neinvesticijsku razinu, između ostalog i zbog rastućeg očekivanog manjka u 2013. godini, te nedovoljno ambiciozno postavljenih fiskalnih ciljeva u srednjem roku, u kojima se konsolidacija uglavnom temeljila na povećanju prihodne strane proračuna.

b) *Prve izmjene i dopune Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2013. godinu* („Narodne novine“, 53/13). Sniženje kreditnog rejtinga Hrvatske te nepovoljnija makroekonomska kretanja od očekivanih rezultirali su usvajanjem Izmjena i dopuna državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih fondova za 2013. godinu već u travnju 2013. godine. Prema tim prvim izmjenama očekivani rast realnog BDP-a u 2013. godini smanjen je na 0,7 % BDP-a, a planirani manjak državnog proračuna za 2013. godinu s 3,2 % BDP-a na 3 % BDP-a, dok je na razini izvanproračunskih korisnika provedena nešto snažnija korekcija, uglavnom zbog odgođene investicijske aktivnosti Hrvatskih cesta i Hrvatskih voda. Na razini lokalne države i dalje je očekivan uravnoteženi fiskalni saldo te je očekivani manjak konsolidirane opće države smanjen na 3,4 % BDP-a.

c) *Druge izmjene i dopune Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2013. godinu* („Narodne novine“, br. 145A/13). Projekcije prihoda temeljene na 0,7 rasta realnog BDP-a ponovno su se pokazale preoptimističnim pa je krajem 2013. godine uslijedio još jedan rebalans proračuna središnje države. Osim toga, izvršna je vlast u lipnju 2013. godine odlučila podmiriti i znatan iznos dugova u zdravstvu, što nije bilo planirano u prvim Izmjenama i dopunama Državnog proračuna iz travnja 2013. godine („Narodne novine“, br. 53/13). Tako su planirani prihodi državnog proračuna smanjeni za 2,9 mlrd. kuna, dok su ukupni rashodi povećani za 3,2 mlrd. kuna. Osim povećanja planiranih rashoda povezanih sa sanacijom obveza zdravstvenih ustanova i HZZO-a, vidno su povećani i planirani rashodi za zaposlene. Na drugoj strani vidno su smanjeni planirani materijalni rashodi, subvencije i nabava nefinancijske imovine. Planirani manjak izvanproračunskih korisnika također je povećan, uglavnom zbog niže očekivanog ostvarenja ukupnih prihoda te većih planiranih rashoda Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka zbog potrebe za isplatom osiguranih depozita zbog nedostupnosti depozita kod jedne poslovne banke. Na razini lokalne države i dalje se očekivao uravnoteženi fiskalni saldo. Na taj je način planirani manjak proračuna konsolidirane opće države iznosio 5,5 % BDP-a ili čak 1,7 postotnih bodova više u odnosu na prvotni plan za 2013. godinu.



**Tablica 1. Izmjene planova i ostvarenje salda opće države u 2013. godini prema nacionalnoj metodologiji**

	Ostvarenje 2012.	Plan 2013.	I. Rebalans 2013.	II. Rebalans 2013.	Ostvarenje 2013.
u % BDP-a					
Državni proračun	-3,0	-3,1	-3,0	-4,8	-5,0
Izvanproračunski korisnici	-0,5	-0,7	-0,4	-0,6	-0,5
Jedinice lokalne države	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Opća država	-3,5	-3,8	-3,4	-5,5	-5,3
BDP - godišnje stope promjene realnih vrijednosti	-2,2	1,8	0,7	0,2	-0,9

Napomena: Originalni i izmijenjeni i dopunjeni planovi salda proračuna za 2013. godinu prikazani su kao udio u ocijenjenom BDP-u MF-a za 2013. godinu koji je korišten za njihovu izradu.

Izvor: MF ([www.mfin.hr](http://www.mfin.hr) na dan 30.6.2014.)

Prema Izvještaju o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu<sup>2</sup> manjak opće države naposljetku je bio nešto manji nego što je planirano u posljednjem rebalansu s kraja 2013. godine i to uglavnom zbog viška ostvarenog na lokalnoj razini, te je iznosio 5,3 % BDP-a. Međutim, ostvareni prihodi državnog proračuna znatno su manji od planiranih, ponajviše zbog podbačaja prihoda od PDV-a, što je djelomično nadomješteno manjim izvršenjem gotovinskih rashoda.

**Tablica 2. Razlika između ostvarenja državnog proračuna i posljednjeg rebalansa državnog proračuna za 2013. godinu**

	Posljednji rebalans 2013.	Ostvarenje 2013.	Razlika
u mil. HRK	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2-1</b>
<b>Prihodi poslovanja</b>	<b>110.251</b>	<b>108.585</b>	<b>-1.666</b>
Porez i prirez na dohodak	1.349	1.373	24
Porez na dobit	6.394	6.365	-28
Porez na dodanu vrijednost	54.413	53.350	-1.064
Doprinosi	37.458	37.149	-309
Ostalo	10.636	10.348	-288
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	268	259	0
<b>Rashodi poslovanja</b>	<b>125.029</b>	<b>123.506</b>	<b>-1.523</b>
Rashodi za zaposlene	21.737	21.668	-69
Materijalni rashodi	8.395	8.011	-384
Financijski rashodi	9.994	9.883	-111
Subvencije	5.616	5.538	-78
Pomoći dane u inoz.i unutar općeg proračuna	6.656	6.492	-164
Naknade građ.i kuć.na tem.osig.i dr. nak	67.629	67.244	-385
Ostali rashodi	5.002	4.669	-332
<b>Rashodi za nabavu nefinancijske imovine</b>	<b>1.776</b>	<b>1.564</b>	<b>-212</b>
<b>Saldo državnog proračuna</b>	<b>-16.286</b>	<b>-16.225</b>	<b>69</b>

Izvor: MF ([www.mfin.hr](http://www.mfin.hr) na dan 30.6.2014.)

<sup>2</sup> <http://www.sabor.hr/prijedlog-godisnjeg-izvjestaja-o-izvršenju-drzavno>

## 2.2. Obilježja fiskalne politike na strani proračunskih prihoda prikazanih prema nacionalnoj metodologiji

Prema podacima Ministarstva financija (GFS 2001 metodologija i uži obuhvat lokalne države)<sup>3</sup> prihodi konsolidirane opće države s uključenom prodajom nefinancijske imovine u 2013. godini ostvareni su gotovo na razini iz 2012. godine (blagi pad od -0,1 %). Pritom je ocijenjeno kako su mjere za smanjenje porezne evazije te brojne izmjene poreznog zakonodavstva u protekle dvije godine, koje su dijelom bile provedene s ciljem povećanja prihodne strane proračuna, dijelom zbog poboljšanja konkurentnosti hrvatskoga gospodarstva te dijelom zbog usklađenja s pravnom stečevinom EU-a, na koncu imale blagi negativan učinak na kretanje ukupnih prihoda u 2013. godini (vidi tablicu 3.).

**Tablica 3. Ocijenjeni učinak glavnih izmjena poreznog zakonodavstva i mjera za smanjenje porezne evazije na dinamiku prihoda opće države u 2013. godini**

u % BDP-a	2013.
<b>Porez na dodanu vrijednost</b>	<b>-0,5</b>
od toga:	
Puni godišnji učinak povećanja osnovne stope PDV-a	0,2
Ukidanje nulte stope PDV-a i uvođenje stope od 5% za istu skupinu proizvoda	0,2
Puni godišnji učinak ograničenja odbitka pretporeza za troškove reprezentacije i troškove nabave i najma pojedinih prijevoznih sredstava i troškove vezane uz nabavu istih	0,03
Privremeni pad prihoda od PDV-a zbog pomaka u naplati PDV-a na uvoz iz EU	-0,5
Smanjenje stope PDV-a na 10% na usluge pripremanja i usluživanja hrane i pića u ugostiteljskim objektima	-0,3
Povrat PDV-a poduzetnicima iz EU za troškove ostvarene u Hrvatskoj	-0,2
Puni godišnji učinak primjene snižene stope na određene proizvode - (jestiva ulja i masti, dječju hranu, isporuku vode (osim u bocama i drugoj ambalaži), bijeli šećer)	-0,03
<b>Porez na dobit - uvođenje neoporezivanja dobiti</b>	<b>-0,2</b>
<b>Socijalni doprinosi - puni godišnji učinak smanjenja doprinosa za zdravstveno osiguranje</b>	<b>-0,3</b>
<b>Trošarine - povećanje trošarina na duhanske preradevine i naftne derivate</b>	<b>0,1</b>
<b>Učinak mjera za bolju naplatu naplatu poreznih prihoda i socijalnih doprinosa</b>	<b>0,7</b>
<b>Neto učinak</b>	<b>-0,2</b>

<sup>3</sup> Za potrebe analize kretanja prihoda i rashoda opće države u 2013. godini prema nacionalnoj metodologiji korišteni su podaci Ministarstva financija, prema kojima lokalna država obuhvaća 53 najveće lokalne jedinice koje čine oko dvije trećine ukupnih prihoda i rashoda šire lokalne države. U dokumentima vezanim uz prijedlog izvršenja Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu lokalna država prikazana je sukladno širem obuhvatu, no detaljni podaci o prihodima i rashodima proširene opće države nisu prikazani. Osim toga, u analizi su korišteni podaci Ministarstva financija prikazani prema GFS 2001 metodologiji, dok se planovi i prijedlog izvršenja proračuna iskazuju sukladno nacionalnom računskom planu. Obuhvat podataka između ove dvije metodologije ne razlikuje se (osim na razini lokalne države), no postoje razlike u bilježenju određenih rashoda između samih kategorija prihoda, čiji se nazivi ujedno u određenoj mjeri razlikuju. Najveća razlika proizlazi iz toga što se prema GFS 2001 metodologiji rashodi za zaposlene u zdravstvu bilježe u sklopu naknada zaposlenima, dok su prema računskom planu oni uključeni u naknade građanima i kućanstvima u sklopu ukupnih rashoda za zdravstvo.

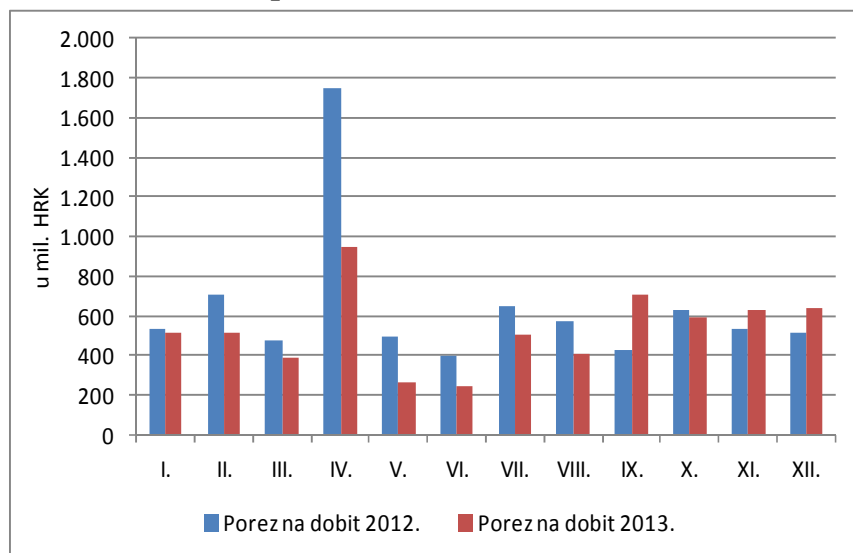
Napomena: Podaci u tablici predstavljaju okvirne izračune temeljene na dostupnim MF-ovim ocjenama utjecaja zakonskih izmjena u vremenu njihova donošenja i vlastitim izračunima.

Izvor: MF; vlastiti izračuni

Porezni prihodi blago su povećani (vidi tablicu 5.), međutim to je uvelike rezultat reklasifikacije dijela prihoda od administrativnih taksi na prihode od poreza na imovinu. Nije poznat točan učinak ovih izmjena na razinu poreznih prihoda, no ocijenjeno je da kada bi se podaci korigirali za ovu reklasifikaciju, porezni bi prihodi pokazali smanjenje na godišnjoj razini za oko -1,5 %.

*Porez na dobit.* Njihovu je smanjenju najviše pridonio pad prihoda od poreza na dobit (slika 1.), što se može povezati s padom dobiti gospodarskih subjekata u 2012. i 2013. godini (porez na dobit u tekućoj godini obično se plaća u obliku predujmova izračunatih na temelju dobiti ostvarene u prošloj godini, no porezni obveznici ujedno imaju pravo tražiti izmjenu visine predujmova) te izmjena i dopuna Zakon o porezu na dobit („Narodne novine“, br. 22/12) koje su se počele primjenjivati od siječnja 2013. godine, a kojima je uvedeno neoporezivanje reinvestirane dobiti. Pritom je zanimljivo spomenuti kako su u prvih osam mjeseci 2013. godine prihodi od poreza na dobit bili znatno manji u odnosu na isto razdoblje 2012. godine, i to najvećim dijelom zbog korištenja poreznih olakšica. Međutim, u posljednja četiri mjeseca 2013. godine prihodi od poreza na dobit povećani su na godišnjoj razini, s obzirom da su prema dostupnim informacijama pojedina poduzeća morala povećati predujmove za 2013. godinu, jer je njihova investicijska aktivnost bila manja od planirane.

**Slika 1. Prihodi od poreza na dobit u 2012. i 2013.**



Izvor: MF

Snažan negativan doprinos kretanju poreznih prihoda dali su i porezi od međunarodne razmjene zbog preuzimanja carinskog sustava EU-a.

*PDV.* Padu poreznih prihoda pridonijeli su i prihodi od PDV-a, čija je dinamika tijekom 2013., godine osim makroekonomskim kretanjima, bila određena i brojnim izmjenama poreznog zakonodavstva te mjerama za smanjenje porezne evazije. Međutim, ocijenjeno je kako njihov neto učinak na kretanje prihoda od PDV-a u 2013. godini na koncu nije bio značajan.

Snažan povoljni učinak na kretanje prihoda od PDV-a imalo je provođenje tzv. fiskalizacije, što je poboljšalo naplatu ukupnih poreznih prihoda, a posebice prihoda od PDV-a, te je za pretpostaviti i njezin veliki utjecaj na smanjenje sive ekonomije. Povoljno je djelovao i cjelogodišnji učinak povećanja stope PDV-a s 23 % na 25 % u 2012. godini, ukidanje nulte stope PDV-a od siječnja 2013. godine i istodobno uvođenje stope od 5 % na istu skupinu proizvoda. S druge strane, navedene pozitivne učinke uvelike je poništila promjena sustava oporezivanja PDV-a prilikom uvoza dobara iz EU-a. Naime, nakon pristupanja Hrvatske u EU, PDV se više ne plaća pri uvozu robe iz zemalja članica EU-a, već nakon što se ta roba proda, što je početkom drugog dijela 2013. godine rezultiralo pomakom u naplati prihoda od PDV-a te njihovim snažnim privremenim padom. Također, značajan negativan učinak na prihode od PDV-a imalo je i smanjenje stope PDV-a na 10 % na usluge pripremanja hrane i obavljanja usluga prehrane u ugostiteljskim objektima te pripremanja i usluživanja bezalkoholnih pića i napitaka, vina i piva u tim objektima. Prema dostupnim MF-ovim procjenama potencijalnih učinaka zakonskih izmjena u sustavu PDV-a na prihodnu stranu proračuna čini se da su značajan negativan učinak na kretanje prihoda od PDV-a imali i povrati PDV-a poduzetnicima iz EU-a za troškove ostvarene u Hrvatskoj, a na što imaju pravo od ulaska Hrvatske u EU<sup>4</sup>.

*Trošarine.* Za razliku od negativnih kretanja prihoda od PDV-a, prihodi od trošarina rastu, što je gotovo u cijelosti rezultat porasta prihoda od trošarina na naftne derivate. Osim što je visina trošarina na naftne derivate u nekoliko navrata povećavana<sup>5</sup>, na statistički porast ovih prihoda značajno je utjecalo i uključenje naknade koju je po litri goriva dobivala Hrvatska agencija za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata (HANDA) u prihode od trošarina državnog proračuna. Blagi pozitivan učinak na ukupne prihode od trošarina imali su prihodi od posebnog poreza na osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove te poseban porez na kavu. S druge strane, na prihode od trošarina snažno su negativno djelovali prihodi od trošarina na duhanske prerađevine, iako je visina trošarina na duhanske prerađevine također povećavana<sup>6</sup>. Naime, zbog najavljenog povećanja visine trošarina krajem 2012. godine došlo je do snažnog povećanja zaliha ovih proizvoda kako bi se odgodilo plaćanje viših trošarina i povećanje maloprodajne cijene. Kako su se isporuke početkom 2013. godine vršile iz akumuliranih zaliha, prihodi od trošarina na duhanske prerađevine snažno su smanjeni u prvom tromjesečju 2013. godine.

---

<sup>4</sup> NN 22/12, NN 136/12, NN 73/13

<sup>5</sup> NN 76/13, NN 109/13, NN 93/13

<sup>6</sup> NN 131/12, NN 66/13

*Porez na dohodak.* Unatoč nepovoljnim kretanjima na tržištu rada prihodi od poreza na dohodak također su povećani, što se uglavnom može povezati s boljim fiskalnim nadzorom te manjim povratima na osnovi godišnjih prijava poreza na dohodak.

*Socijalni doprinosi.* Osim poreznih prihoda, snažan negativan doprinos padu prihoda dali su i prihodi od socijalnih doprinosa, zbog baznog učinka smanjenja stope doprinosa za zdravstveno osiguranje (s 15 % na 13 %) i nepovoljnih kretanja na tržištu rada, što je također djelomično ublaženo njihovom boljom naplatom.

*Pomoći.* S druge strane, vidljivo su povećani prihodi od pomoći uslijed pristupanja u EU i povećanih transfera iz EU proračuna. Hrvatska je zbog ulaska u EU od 1. srpnja 2013. godine dobila pravo korištenja sredstava iz EU proračuna u sklopu stare financijske perspektive EU-a, koja je istjecala 2013. godine. Izmjenama proračuna EU-a Hrvatskoj je prema obračunskom načelu (engl. *total commitment appropriations*) omogućeno korištenje 0,7 mlrd. EUR, dok su predviđena gotovinska plaćanja iz proračuna EU-a (engl. *total payment appropriations*) iznosila 0,4 mlrd. EUR<sup>7</sup>. Glavnina odobrenih sredstava uključuje sredstva iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda, koja se moraju iskoristiti do kraja 2016. godine. Osim toga, značajan iznos sredstava iz proračuna EU-a bio je namijenjen i na osnovi tzv. kompenzacija koje služe da članica, najčešće u prve dvije godine članstva, ne bude neto uplatitelj u proračun EU-a (novim Višegodišnjim financijskim okvirom predviđena su sredstva po osnovi kompenzacija samo za 2014. godinu, i to isključivo za Hrvatsku) te za aktivnosti uspostave graničnih prijelaza sukladno Schengenskom pravnom okviru i jačanje administrativnih kapaciteta.

Međutim, iskorištena sredstva iz EU proračuna u drugoj polovici 2013. godine bila su značajno manja od raspoloživog iznosa. Najviše se u proračun uprihodilo temeljem kompenzacija, dok se sredstva na osnovi predujmova iz strukturnih i Kohezijskog fonda nisu iskoristila. Na razini cijele 2013. godine transferi iz EU proračuna koji su zabilježeni na prihodnoj strani proračuna opće države bili su nešto manji od uplaćenih sredstava u EU proračun (ako se analiziraju samo sredstva iz EU fondova, odnosno bez pretprijetnih programa, uplaćeni iznos u proračun EU-a bio je vidno veći od uprihodovanih iznosa). Međutim, kada se promatraju financijski tijekovi između proračuna EU-a i Republike Hrvatske, oni su na razini cijele 2013. godine blago pozitivni. Naime, primljena sredstva iz EU fondova koja nisu isplaćena krajnjim korisnicima evidentiraju se kao prihod i rashod proračuna tek kada se isplate krajnjim korisnicima, a do tada se i dalje bilježe na financijskom računu u obliku depozita države kod HNB-a. Hrvatska je tako zaprimila i sredstva za uspostavu graničnih prijelaza sukladno Schengenskom pravnom okviru, ali ona nisu iskorištena te stoga nisu zabilježena kao nefinancijska transakcija.

---

<sup>7</sup> Razlika u rashodima po obračunskom i gotovinskom načelu je zbog financiranja višegodišnjih projekata.

**Tablica 4. Financijski tijekovi između RH i proračuna EU-a**

	2013.
u % BDP-a	
<b>Ukupno primljena sredstva iz proračuna EU-a</b>	<b>0,6</b>
od toga:	
EU fondovi	0,4
Pretpristupni fondovi	0,2
<b>Uplaćena sredstva u proračun EU-a</b>	<b>0,6</b>
od toga:	0,0
na osnovu BND-a	0,4
na osnovu PDV-a	0,1
<b>Neto financijski tokovi</b>	<b>0,1</b>

Izvor: MF

*Ostali prihodi.* Povećanje su zabilježili i tzv. ostali prihodi (kada se korigiraju za reklasifikaciju prihoda od administrativnih taksi), i to velikim dijelom jer su krajem 2013. godine uplaćena neiskorištena sredstva iz prethodnih godina koje je HANDA ostvarila prikupljanjem dijela trošarine iz naftnih derivata.

**Tablica 5. Ukupni prihodi opće države prema nacionalnoj metodologiji**

	2012.	2013.	2013./2012.
u 000 HRK i postocima			
Prihodi poslovanja	126.138	125.876	-0,2
Porezi	74.118	74.492	0,5
od toga:			
Porez na dohodak	9.876	10.326	4,6
Porez na dobit	7.697	6.365	-17,3
Porez na dodanu vrijednost	40.652	40.253	-1,0
Trošarine	11.206	11.683	4,3
Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	1.754	1.159	-33,9
Porezi na imovinu	803	2.351	192,9
Socijalni doprinosi	37.846	37.149	-1,8
Pomoći	995	1.773	78,2
Ostali prihodi	13.179	12.463	-5,4
od toga:			
Administrativne takse	5.748	4.266	-25,8
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	600	776	29,3
<b>Ukupni prihodi</b>	<b>126.738</b>	<b>126.652</b>	<b>-0,1</b>

Napomena: lokalna država obuhvaća 53 najveće jedinice. Prikazani su originalni podaci. Prihodi nisu korigirani za reklasifikaciju dijela prihoda od administrativnih taksi na prihode od poreza na imovinu.

Izvor: MF([www.mfin.hr](http://www.mfin.hr) na dan 30.6.2014.)

### 2.3. Obilježja fiskalne politike na strani proračunskih rashoda iskazanih prema nacionalnoj metodologiji

Prema podacima Ministarstva financija rashodi konsolidirane opće države s uključenom nabavom nefinancijske imovine bili su u 2013. godini za 4,6 % veći u odnosu na 2012. godinu. Povećanje su zabilježile sve glavne kategorije rashoda, izuzev rashoda za zaposlene i subvencije.

*Socijalne naknade.* Najveći doprinos rastu ukupnih rashoda dali su rashodi za socijalne naknade, što je u prvom redu povezano s podmirenjem obveza ustanova u zdravstvu u sanaciji te HZZO-a u ukupnom iznosu od 3,3 mlrd. kuna. Međutim, porast rashoda u zdravstvu na godišnjoj je razini bio evidentno manji od iznosa utrošenog za sanaciju dugova u zdravstvu, što bi se dijelom moglo povezati s određenim uštedama, no čini se da su u 2013. godini ujedno stvorene i nove neplaćene dospelje obveze u zdravstvu. Na to upućuje i činjenica da se u 2014. godini prema Izmijenjenom i dopunjenom planu Državnog proračuna za 2014. godinu planira nova sanacija zdravstvenog sustava u iznosu od 3,2 mlrd. kuna, od čega se 1,4 mlrd. kuna odnosi na sanaciju obveza iz 2013. godine.

**Tablica 6. Rashodi državnog proračuna za zdravstvo, mirovine i naknade nezaposlenima**

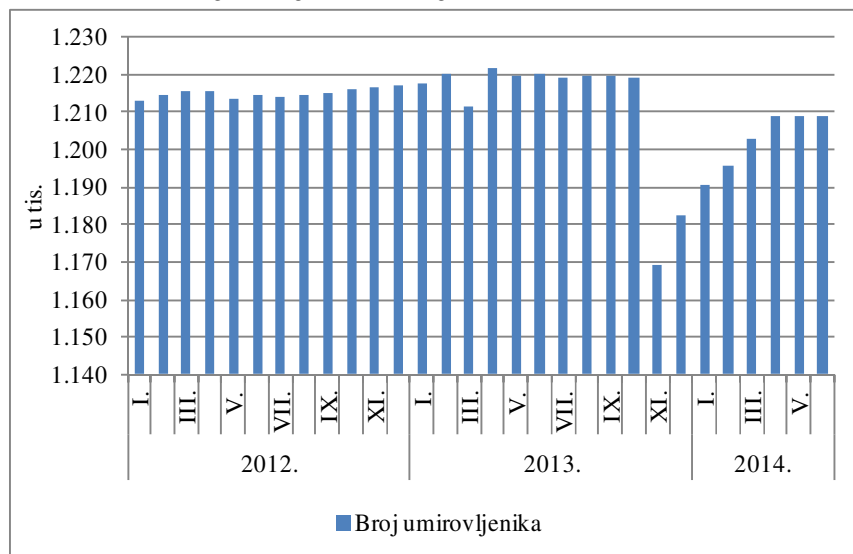
	2012.	2013.	2013. - 2012.
u mil. HRK	1	2	2-1
Zdravstvo*	19.714	21.650	1.936
Mirovine	35.137	36.065	927
Naknade nezaposlenima	1.538	1.682	144

\*uključeni su i rashodi za zaposlene u zdravstvu

Izvor: MF([www.mfin.hr](http://www.mfin.hr) na dan 30.6.2014.)

Na rast socijalnih naknada značajno je utjecalo i povećanje rashoda za mirovine, zbog provedenog usklađivanja mirovina sukladno tzv. Švicarskoj formuli (polovica zbroja stope promjene indeksa potrošačkih cijena u prethodnom polugodištu i stope promjene prosječne bruto plaće svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj u prethodnom polugodištu, u odnosu na polugodište koje mu prethodi) te porasta broja umirovljenika tijekom 2013. godine. Rashodi za mirovine povećani su za oko 0,9 mlrd. kuna, a rast bi bio i veći da krajem 2013. godine nije došlo do snažnog pada broja registriranih umirovljenika (slika 2.). Naime, značajan dio umirovljenika, a ponajviše umirovljenici s boravištem u inozemstvu, nije pravodobno dostavio Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje (HZMO) svoj osobni identifikacijski broj (OIB) zbog čega im je isplata mirovina privremeno obustavljena. S dostavom potrebnih podataka broj se registriranih umirovljenika u prvoj polovici 2014. godine postepeno povećao u odnosu na kraj 2013. godine, no on se do kraja lipnja 2014. godine još uvijek nije vratio na razinu iz studenog 2013. godine, što upućuje na zaključak i kako je dio mirovina priman i plaćan na nezakonitoj osnovi. Zbog nepovoljnih kretanja na tržištu rada porastu socijalnih naknada pridonijela su i kretanja naknada za nezaposlene.

**Slika 2. Kretanje broja umirovljenika**



Izvor: HZMO

*Uplate u proračun EU-a.* Snažan doprinos rastu ukupnih rashoda pridonijele su uplate u proračun EU-a nakon što je Hrvatska postala punopravna članica, a koje su u 2013. godini iznosile 1,8 mlrd. kuna.

*Rashodi za kamate i rashodi za korištenje dobara i usluga.* Zbog porasta zaduživanja, povećanju rashoda značajno je pridonio i porast rashoda za kamate, a rasli su također i rashodi za korištenje dobara i usluga, tzv. ostali rashodi, i rashodi za nabavu nefinancijske imovine. Pritom je rast potonje stavke posljedica povećane investicijske aktivnosti na razini državnog proračuna i lokalne države, dok je na razini izvanproračunskih korisnika nabava nefinancijske imovine smanjena zbog manjih kapitalnih ulaganja Hrvatskih cesta i Hrvatskih voda.

*Rashodi za zaposlene.* S druge strane, porast ukupnih rashoda značajno je ublažio pad rashoda za zaposlene, što se uglavnom može povezati sa:

- (i) smanjenjem plaća zaposlenika u javnim i državnim službama za 3 % od ožujka 2013. godine
- (ii) ukidanjem regresa zaposlenicima u javnim i državnim službama te
- (iii) baznim učinkom smanjenja stope doprinosa za zdravstveno osiguranje, s obzirom na to da se plaćanja socijalnih doprinosa za zaposlenike u javnim i državnim službama istodobno vode i na prihodnoj i na rashodnoj strani proračuna opće države.

*Subvencije i jamstva.* Pad su zabilježili i rashodi za subvencije, prvenstveno zbog manjih izdvajanja za subvencije u poljoprivredi te za razvoj željezničkog prometa i infrastrukture. Međutim, podaci o danim državnim jamstvima u 2013. godini pokazuju kako su snažno povećana izdana državna jamstva HŽ infrastrukturi za zaduženja kojima će se financirati izgradnja, održavanje i osuvremenjivanje željezničke infrastrukture. Navedeno bi moglo



upućivati na to da su smanjene subvencije za razvoj željezničkog prometa i infrastrukture zapravo pretočene u veća jamstva za zaduživanje HŽ infrastrukture, koja će vrlo vjerojatno opet pasti na teret državnog proračuna. Prema podacima o protestiranim jamstvima u 2013. godini, plaćanja za kamate na osnovi protestiranih jamstava danih HŽ infrastrukturi iznosila su 55 mil. HRK.

**Tablica 7. Ukupni rashodi opće države prema nacionalnoj metodologiji**

	2012.	2013.	2013./2012.
u mil. HRK	1	2	2/1
Rashodi poslovanja	132.450	138.306	4,4
Naknade zaposlenima	35.382	34.441	-2,7
Korištenje dobara i usluga	15.010	15.532	3,5
Kamate	8.869	9.818	10,7
Subvencije	6.801	6.730	-1,0
Pomoći	1.823	3.522	93,2
Socijalne naknade	56.881	59.859	5,2
Ostali rashodi	7.684	8.403	9,4
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	5.513	5.947	7,9
<b>Ukupni rashodi</b>	<b>137.963</b>	<b>144.253</b>	<b>4,6</b>

Napomena: lokalna država obuhvaća 53 najveće jedinice

Izvor: MF([www.mfin.hr](http://www.mfin.hr) na dan 30.6.2014.)

#### **2.4. Saldo proračuna opće države prema nacionalnoj metodologiji**

U skladu s navedenim, manjak konsolidirane opće države (53 lokalne jedinice) iznosio je u 2013. godini 17,6 mlrd. kuna ili 5,4 % BDP-a. Kada se uključi puni obuhvat lokalne države, manjak opće države iznosio je 17,3 mlrd. kuna ili 5,3 % BDP-a, što je za 5,8 mlrd. kuna ili 1,8 postotnih bodova BDP-a više u odnosu na 2012. godinu. Pritom je glavnina manjka ostvarena na razini državnog proračuna. Manjak na razini izvanproračunskih fondova uglavnom je posljedica negativnih ostvarenja Hrvatskih cesta (HC) i Hrvatskih voda (HV), dok su ostali izvanproračunski korisnici imali gotovo uravnoteženi fiskalni saldo. Pozitivan saldo izvanproračunskog korisnika Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka značajno je smanjen u odnosu na 2012. godinu zbog potrebe za isplatom osiguranih depozita zbog nedostupnosti depozita kod jedne poslovne banke. S druge strane, na razini lokalne države ostvaren je zamjetan višak zbog bržeg rasta prihoda od rashoda, dijelom temeljem povoljnih kretanja prihoda od poreza na dohodak.

**Tablica 8. Saldo proračuna konsolidirane opće države prema podacima MF-a (puni obuhvat lokalne države)**

	Ostvarenje 2012.	Ostvarenje 2013.
u mil. HRK	1	2
Saldo državnog proračuna	-10.001	-16.225
u % BDP-a	-3,1	-5,0
Saldo izvanproračunskih korisnika	-1.549	-1.785
u % BDP-a	-0,5	-0,5
Saldo jedinica lokalne države (puni obuhvat)	47	689
u % BDP-a	0	0,2
Saldo opće države	-11.503	-17.321
u % BDP-a	-3,5	-5,3

Napomena:

U 2012. godini obuhvaćene su 574 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (2 jedinice lokalne samouprave nisu dostavile financijske izvještaje). U 2013. godini obuhvaćene su 572 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Izvor: MF([www.mfin.hr](http://www.mfin.hr)) na dan 30.6.2014.)

## 2.5. Saldo proračuna opće države prema ESA 95 metodologiji

Razlike između manjka opće države iskazanog prema nacionalnoj metodologiji i manjka koji je sukladno s pravilima ESA 95 metodologije izračunao Državni zavod za statistiku (DZS) i prikazao u sklopu Izvješća o prekomjernom manjku i javnome dugu proizlaze iz drugačijeg obuhvata institucionalnih jedinica koje se uključuju unutar opće države te metodoloških razlika u bilježenju proračunskih transakcija.

Sukladno s nacionalnom metodologijom unutar opće države uključeni su korisnici državnog proračuna, izvanproračunski korisnici Hrvatske vode (HV), Hrvatske ceste (HC), Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU), Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (DAB) te Agencija za upravljanje državnom imovinom (AUDIO, do 30. 9. 2013. godini), odnosno Centar za restrukturiranje i prodaju od 1. listopada 2013. (CERP) kao njezin pravni sljednik<sup>8</sup> te proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prema pravilima ESA 95 metodologije unutar opće države dodatno su klasificirana javna poduzeća Hrvatska radiotelevizija (HRT) i HŽ infrastruktura, a isključen je DAB. Također, unutar lokalne države uključeni su i vlastiti prihodi i rashodi korisnika lokalnih proračuna, a koji se prema nacionalnoj metodologiji nisu uključivali u opću državu. Valja napomenuti kako se i definicije podsektora između ovih dviju metodologija razlikuju. Prema nacionalnoj metodologiji opća država dijeli se na državni proračun, izvanproračunske korisnike i lokalnu državu, dok se prema ESA 95 metodologiji opća država sastoji od

<sup>8</sup> Pritom je dio poslova AUDIO-a prebačen i na Državni ured za upravljanje državnom imovinom.

središnje države, fondova socijalne sigurnosti (HZMO, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje - HZZO i Hrvatski zavod za zapošljavanje - HZZ) i lokalne države.

Kada je riječ o razlikama u bilježenju proračunskih transakcija, prvo treba napomenuti kako su prihodi i rashodi opće države prema nacionalnoj metodologiji iskazani uglavnom na gotovinskom načelu, odnosno na načelu novčanoga tijeka, dok se sukladno ESA 95 standardu proračunske transakcije bilježe na obračunskom načelu. Prema gotovinskom načelu transakcija se evidentira u trenutku uplate prihoda u proračun, odnosno izvršenja plaćanja, dok se prema obračunskom načelu transakcija evidentira u trenutku nastanka obveze (fakturiranja). Stoga, postojanje vremenskog odmaka od trenutka evidentiranja po jednom načelu do trenutka evidentiranja po drugom načelu može dati različite rezultate.

Rashodi iskazani sukladno s obračunskim načelom trebali bi tako biti jednaki vrijednosti samo onih rashoda koji su nastali u promatranoj godini, bez obzira jesu li plaćeni u istoj toj godini ili ne. Kada je riječ o prihodnoj strani proračuna, koristi se modificirano obračunsko načelo, odnosno knjiženje prihoda opće države prema ESA 95 metodologiji vrši se prema tzv. vremenski prilagođenom gotovinskom načelu (engl. time adjusted cash basis). To jest, ovom se metodom ostvareni gotovinski prihodi pripisuju onom razdoblju kada je nastala porezna obveza, pri čemu se za određivanje trenutka njezinog nastanka koriste odredbe poreznog zakonodavstva. Na primjer, za prihode od PDV-a prema vremenski prilagođenom gotovinskom načelu koristi se pomak od jednoga mjeseca, s obzirom da se obračunati i prijavljeni PDV mora platiti do posljednjeg dana mjeseca koji slijedi po završetku obračunskog razdoblja. Tako će primjerice prihodi od PDV-a u 2013. godini iskazani prema vremenski prilagođenom načelu odgovarati gotovinskim prihodima od PDV-a ostvarenim u razdoblju od veljače 2013. godine pa do siječnja 2014. godine (osim prihoda od PDV-a ostvarenih temeljem oporezivanja uvoza za koje se ne koristi pomak, s obzirom da se moraju platiti u skladu s rokom za plaćanje carine, odnosno deset dana nakon uvoza)<sup>9</sup>. Pomak od jednog mjeseca prema dostupnim podacima primjenjuje se i na većinu prihoda od trošarina, prihoda od poreza na dohodak i prihoda od poreza na premije osiguranja, dok se za prihode od poreza na dobit koristi pomak od četiri mjeseca, s obzirom da se oni u tekućoj godini uplaćuju u državni proračun u obliku predujmova, a konačan obračun vrši do kraja travnja sljedeće godine.

Osim razlika koje proizlaze između gotovinskog i obračunskog načela bilježenja proračunskih transakcija, ESA 95 metodologija ujedno drugačije tretira pojedine transakcije u smislu njihovog knjiženja u okviru prihoda, rashoda ili financijske imovine. Prema dosad objavljenim podacima značajan učinak na razliku u visini manjka proračuna između ove dvije metodologije imao je drugačiji tretman plaćanja po danim jamstvima. Naime, plaćanja na

---

<sup>9</sup> Ipak, s obzirom da se izvori koje koristi DZS za prikupljanje podataka o prihodima od PDV-a razlikuju od izvora koje koristi MF-a, postoje male razlike između prihoda od PDV-a pomaknutih za jedan mjesec koje je objavilo MF i podataka koje je objavio DZS za pojedinu godinu.

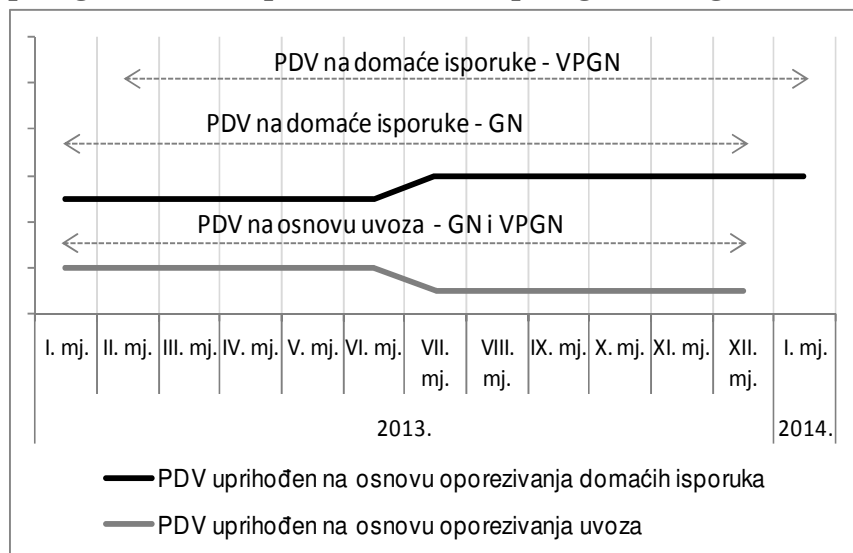
osnovi protesta danih jamstava, kao i povrati temeljem ranije plaćenih jamstava (koji su obično bili zanemarivi), prema nacionalnoj metodologiji bilježe se u sklopu neto danih zajmova, to jest kao transakcija unutar financijske imovine, dok se prema ESA 95 metodologiji ove transakcije bilježe kao prihod, odnosno rashod i tako utječu na fiskalni saldo opće države. Osim toga, u trećoj godini poziva jamstva na naplatu preostali dug dužnika za koji jamči država uključuje se u javni dug i istodobno bilježi kao rashod, odnosno kapitalni transfer. Zbog spomenutog je pravila u 2011. godini preuzet velik dio duga brodogradilišta jamčenog od strane države koji je bilježen kao kapitalni transfer, što je dovelo do znatne razlike između manjka prema ESA 95 metodologiji i manjka iskazanog prema nacionalnoj metodologiji. Također, u rashode prema ESA 95 metodologiji uključeni su i izdaci za dokapitalizaciju Hrvatske banke za obnovu i razvoj (HBOR), koji se prema nacionalnoj metodologiji vode pod izdacima za dionice i tako ne utječu na visinu proračunskog salda. Kao kapitalni transfer ocijenjeni su i izdaci za godišnju otplatu duga prema umirovljenicima, koji prema nacionalnoj metodologiji uopće nisu uključeni u obuhvat opće države, kao i ostale slične transakcije koje nisu dio rashoda prema nacionalnoj metodologiji. S druge strane, rashodi državnog proračuna za Fond za naknadu oduzete imovine (FNOI) iz kojih se financira tekuća otplata tzv. Globalne obveznice prema ESA 95 metodologiji izuzimaju se iz rashoda i bilježe u sklopu financijskog računa proračuna, dok se u kapitalne transfere uključuje iznos naknade za oduzetu imovinu koji država mora vratiti kada je on potvrđen od strane suda. Blaga razlika između manjka prema nacionalnoj metodologiji i manjka iskazanog prema ESA 95 metodologiji proizlazi i zbog uključanja boravišne pristojbe u prihode državnog proračuna, jer je ocijenjeno kako ona predstavlja porezni prihod. No, kako prihodi od boravišne pristojbe uglavnom ostaju na raspolaganju turističkim zajednicama, koje nisu uključene u obuhvat opće države, znatan dio tih prihoda bilježi se i na rashodnoj strani proračuna pa povoljan učinak na saldo proračuna prema ESA 95 metodologiji nije značajan.

U skladu s navedenim, prema ovogodišnjoj proljetnoj fiskalnoj notifikaciji DZS-a manjak opće države prema ESA 95 metodologiji u 2013. godini iznosio je 16,2 mlrd. kuna ili 4,9% BDP-a, što je 1,2 mlrd. kuna (0,4 % BDP-a) manje u odnosu na manjak iskazan prema nacionalnoj metodologiji.

Na manju razinu manjka po ESA 95 metodologiji najviše je utjecala prilagodba prihoda prema vremenski prilagođenom načelu, uglavnom prihoda od PDV-a. Naime, nakon ulaska Hrvatske u EU od 1. srpnja 2013. godine, PDV koji se uprihodio u proračun na osnovi oporezivanja uvoza roba iz EU uplaćuje se tek kada se uvezena roba proda. Stoga je iznos PDV-a povezan s oporezivanjem domaćih isporuka u siječnju 2014. godine bio statistički značajno veći od PDV-a uplaćenog u proračun u siječnju 2013. godine, dok su prihodi od PDV-a uprihodeni u proračun temeljem oporezivanja uvoza bili značajno manji. S obzirom da se PDV-e na domaće isporuke vremenski prilagođava za jedan mjesec, dok se za prihode od PDV-a koji su uplaćeni u proračun temeljem oporezivanja uvoza ne koristi pomak, ukupni prihodi od PDV-a u 2013. godini bili su prema ESA 95 metodologiji statistički značajno veći

od prihoda ostvarenih prema gotovinskom načelu. Osim toga, podaci upućuju da je u siječnju 2014. godine ujedno bila i bolja naplata PDV-a u odnosu na 2012. godinu. Osim prihoda od PDV-a, značajan povoljan učinak na saldo proračuna prema ESA 95 metodologiji imala je i obračunska prilagodba prihoda od poreza na dobit.

**Slika 3. Učinak na prihode u 2013. od promjene obračuna PDV-a na uvoz roba iz EU i prilagodbe PDV-a prema vremenski prilagođenom gotovinskom načelu - primjer**



Napomena: VPGN - vremenski prilagođeno gotovinsko načelo; GN- gotovinsko načelo

Izvor: vlastiti izračuni

Također, sukladno s obračunskim načelom bilježenja proračunskih transakcija prema kojem bi, kako je već navedeno, rashodi trebali biti jednaki vrijednosti onih rashoda koji su nastali u promatranoj godini, manjak prema ESA 95 metodologiji ne uključuje plaćanja obveza HZZO-a iz ranijih godina, ali uključuje nove obveze iz 2013. godine. Zbog toga je u 2013. godini manjak prema ESA 95 metodologiji manji u odnosu na manjak prema nacionalnoj metodologiji za 1,5 mlrd. kuna.

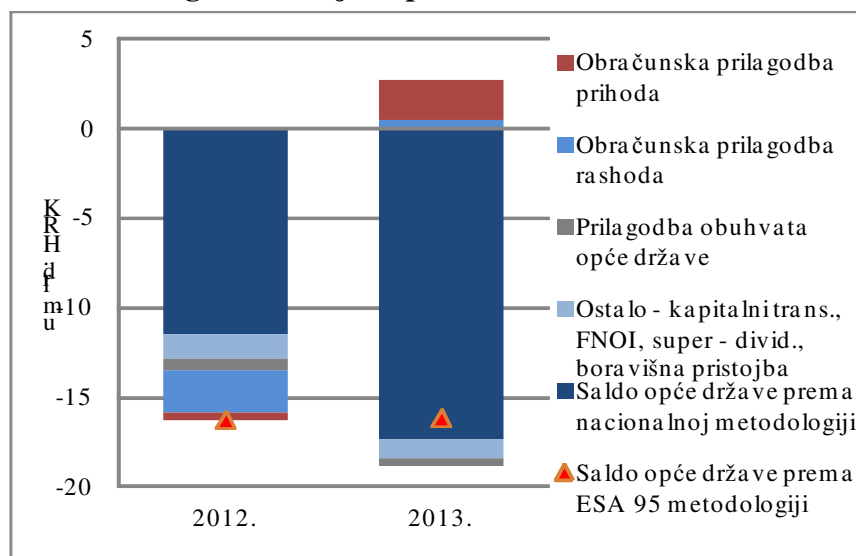
Blagi pozivan učinak na saldo prema ESA 95 metodologiji imala je i korekcija za FNOI. S druge strane, obračunska prilagodba ostalih rashoda rezultirala je nešto većim manjkom prema ESA 95 metodologiji.

Osim toga, rashodi prema ESA 95 metodologiji dodatno su uvećani za 1,3 mlrd. kuna, na osnovu bilježenja pojedinih transakcija koje nisu dio rashoda prema nacionalnoj metodologiji kao kapitalni transfer države. Pritom oko polovice navedenog iznosa čine izdaci za dokapitalizaciju HBOR-a. Ostatak se uglavnom odnosi na isplatu posljednje godišnje rate duga umirovljenicima, plaćanje protestiranih jamstava i preuzimanje dijela duga javnog poduzeća HŽ Putnički prijevoz. Blagi nepovoljan učinak na saldo opće države prema ESA 95 metodologiji imala je i korekcija prihoda na niže zbog provedenog tzv. testa super-dividende (engl. super-dividend test). Naime, ukoliko je uplata javnoga poduzeća u državni proračun u pojedinoj godini veća od dobiti poduzeća ostvarene na osnovi njegove poslovne aktivnosti,

primjerice ukoliko su sredstva uplaćena iz akumuliranih rezervi, ona se tretira kao transakcija u financijskoj imovini. Na osnovi različitog obuhvata opće države manjka po ESA 95 metodologiji korigiran je na više u odnosu na manjak prema nacionalnoj metodologiji za oko 0,5 mlrd. kuna, dijelom zbog manjka koji je ostvarila HŽ infrastruktura i isključenja viška DAB-a.

S druge strane, manjak opće države prema ESA 95 metodologiji u 2012. godini bio je zamjetno veći u odnosu na manjak prema nacionalnoj metodologiji, što je u najvećoj mjeri posljedica obračunske prilagodbe rashoda. Pritom su rashodi prema ESA 95 metodologiji u najvećoj mjeri uvećani zbog povećanja stanja obveza HZZO-a i obračunske prilagodbe kamata. Naime, prema obračunskom načelu rashodi za kamate raspoređuju se tijekom cijelog razdoblja trajanja dužničkog instrumenta, dok se prema gotovinskom načelu oni bilježe u trenutku plaćanja kamate. Razlike u bilježenju u proteklim godinama rezultirale su značajnim odstupanjima u razini i dinamici rashoda za kamate prema ESA 95 metodologiji i prema nacionalnoj metodologiji. Iznos prilagodbe vezan uz kapitalne transfere i obuhvat opće države bio je na podjednakoj razini kao i u 2013. godini, dok je obračunska prilagodba prihoda imala blagi negativan učinak na ESA 95 manjak, za razliku od snažnog pozitivnog efekta u 2013. godini.

**Slika 4. Prilagodba manjka opće države iz nacionalne metodologije na ESA 95 standard**



Napomena: U dokumentima vezanim za Izvještaj o izvršenju Državnog proračuna za 2013. godinu, saldo lokalne države u određenoj se mjeri razlikuje od salda koji je prikazan u tablicama vezanim za ovogodišnje travanjско Izvješće o prekomjernome proračunskom manjku i razini duga opće države<sup>10</sup>. Stoga se prilagodba obuhvata opće države malo razlikuje od prilagodbe koju je DZS prikazao u tablicama vezanim za spomenuto fiskalno izvješće.

Izvor: DZS; vlastiti izračuni

<sup>10</sup> [http://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2014/12-01-03\\_01\\_2014.htm](http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2014/12-01-03_01_2014.htm)

U skladu s navedenim međugodišnja dinamika prihoda i rashoda značajno se razlikuje između ovih dviju metodologija. Tako su ukupni prihodi prema ESA 95 metodologiji u 2013. godini na godišnjoj razini porasli za 0,5 %, najvećim dijelom zbog rasta indirektnih poreza i ostalih tekućih prihoda, što je pak rezultat povećanih transfera iz EU proračuna. Prihodi od PDV-a zabilježili su rast od 1,2 %, dok je prema gotovinskom načelu zabilježen pad od -1,0 %. Također, prihodi od direktnih poreza (uglavnom ih čine prihodi od poreza na dohodak i prihodi od poreza na dobit) prema ESA 95 metodologiji bilježe rast, dok su prema nacionalnoj metodologiji vidno smanjeni, no detaljni podaci o direktnim porezima prema ESA 95 metodologiji još nisu dostupni. Nadalje, ukupni rashodi opće države prema ESA 95 metodologiji samo su blago povećani u odnosu na 2012. godinu, što je ponajviše posljedica povećanja ostalih tekućih transfera zbog obveza uplata u proračun EU-a. Također, vidno je povećana i intermedijarna potrošnja opće države, koja uključuje troškove za materijal, energiju i razne usluge, a povećanje su zabilježile i investicije opće države, uglavnom zbog povećane nabave nefinancijske imovine na razini državnog proračuna i lokalne države. Razlika u odnosu na nacionalnu metodologiju u najvećoj mjeri proizlazi iz kretanja rashoda za socijalne naknade. Navedeno je u najvećoj mjeri posljedica toga što se u socijalne naknade prema ESA 95 standardu uključuje promjena stanja obveza HZZO-a te je zbog njihova smanjenja u 2013. godini došlo do snažnog pada rashoda od socijalnih naknada, dok isti prema nacionalnoj metodologiji vidno rastu. Valja napomenuti kako razlika proizlazi i iz drugačijeg obuhvata rashoda koji se uključuju u ovu kategoriju. Također, evidentno manje povećanje u odnosu na podatke prema nacionalnoj metodologiji zabilježili su i rashodi za kamate.

**Tablica 9. Prihodi, rashodi i saldo opće države prema ESA 95 metodologiji**

	2012.	2013.	2013./2012.
u mil. HRK	1	2	2/1
<b>Ukupni prihodi</b>	<b>133.945</b>	<b>134.651</b>	0,5
Izravni porezi	20.171	20.639	2,3
Neizravni porezi	59.945	60.982	1,7
Socijalni doprinosi	37.846	37.149	-1,8
Ostalo	15.983	15.881	-0,6
<b>Ukupni rashodi</b>	<b>150.232</b>	<b>150.823</b>	0,4
Socijalne naknade	53.650	51.852	-3,4
Subvencije	7.177	6.744	-6,0
Kamate	9.861	10.074	2,2
Naknade zaposlenicima	39.718	39.082	-1,6
Intermedijarna potrošnja	24.456	25.549	4,5
Investicije	6.469	7.281	12,5
Ostali tekući i kapitalni transferi	8.901	10.242	15,1
	1	2	2-1
<b>Manjak/višk opće države</b>	<b>-16.288</b>	<b>-16.172</b>	<b>116</b>
<b>od toga:</b>			
Središnja država	-15.280	-17.892	-2.612
Lokalna država	56	238	182
Fondovi socijalne sigurnosti	-1.105	1.496	2.601

Napomena: U rashode za kamate uključena je namira po osnovi ugovora o zamjeni (engl. swap) i terminskih (engl. forward) ugovora.

Izvor: DZS; HNB

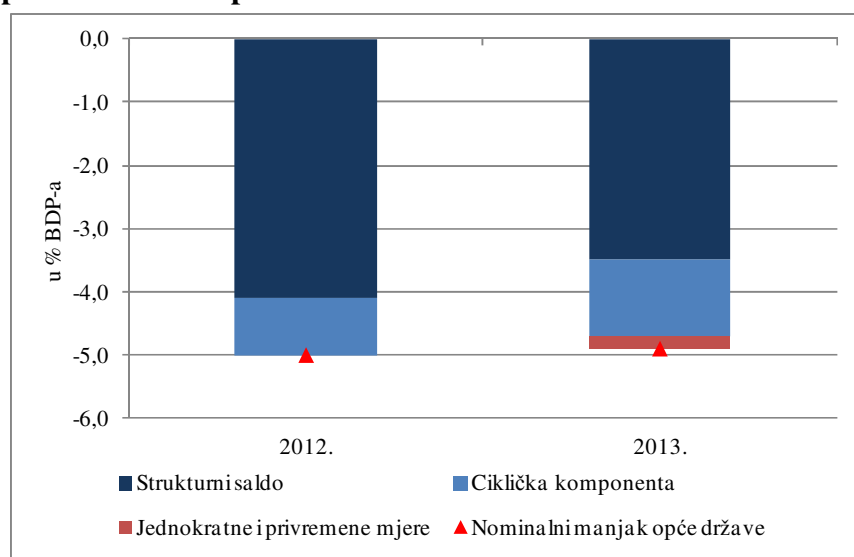
## 2.6. Strukturni manjak opće države

Europska komisija (EK), kao i ostale međunarodne institucije, prilikom praćenja fiskalnih kretanja veliki naglasak stavljaju na kretanje strukturnog salda opće države, odnosno salda iz kojeg su isključena ciklička kretanja gospodarske aktivnosti i jednokratne i privremene mjere, s obzirom na to da on bolje odražava kretanja u „stvarnoj“ fiskalnoj poziciji zemlje. Tako je u terminima strukturnog salda definiran dio fiskalnih pravila EU-a, a od 2014. godine i nacionalno fiskalno pravilo sadržano u okviru novog Zakona o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, br. 19/14).

Prema podacima EK, strukturni je manjak u 2013. godini poboljšan s 4,1 % BDP-a koliko je iznosio u 2012. godini na 3,5 % BDP-a. Međutim, njegovo smanjenje uvelike su poništili nepovoljna ciklička kretanja gospodarske aktivnosti te negativan učinak jednokratnih i privremenih mjera, što se može povezati s privremenim padom prihoda od PDV-a sredinom 2013. godine zbog promijenjenog obračuna na uvoz roba iz EU-a.



**Slika 5. Dekompozicija nominalnog manjka opće države na strukturnu, cikličku i privremenu komponentu**



Izvor: EK

## 2.7. Dug opće države

Statistika duga države koju izrađuje HNB metodološki je usklađena s ESA 95 metodologijom, odnosno Eurostatovim Priručnikom o državnom deficitu i dugu<sup>11</sup>. Prema podacima HNB-a javni je dug na kraju 2013. godine iznosio 220,2 mlrd. kuna ili 67,4 % BDP-a, što je 36,5 mlrd. kuna ili oko 11,2 postotna boda BDP-a više u odnosu na isto razdoblje 2012. godine. Potencijalni dug države u obliku izdanih državnih jamstava blago je smanjen u odnosu na 2013. godinu i iznosi 16,4 % BDP-a.

U tablici 10. prikazane su glavne odrednice promjene javnoga duga izraženog kao udio u BDP-u. Promjena javnoga duga izražena u postotku BDP-a može se prikazati kao zbroj primarnog salda ((-) povećanje duga), učinka koji proizlazi iz razlike u visini kamatne stope na javni dug i stope rasta nominalnog BDP-a (tzv. engl. snowball effect); (+) povećanje duga)<sup>12</sup>, te ostalih čimbenika koji se ne odražavaju u kretanju manjka ((+) povećanje duga).

<sup>11</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-13-001/EN/KS-RA-13-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-13-001/EN/KS-RA-13-001-EN.PDF)

<sup>12</sup> Promjena omjera javnoga duga i BDP-a može se zapisati kao  $\Delta d_t = ps_t + \left( d_{t-1} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + o$ , gdje je  $t$ -

oznaka za vremenski period,  $d$ -javni dug u postotku BDP-a,  $ps$ -primarni saldo,  $i$ -implicitna kamatna stopa na javni dug,  $y$ -stopa rasta nominalnog BDP-a, a  $o$ -ostali čimbenici. Termin u zagradi predstavlja tzv. snowball effect, koji pokazuje zajednički učinak rashoda za kamate i ekonomskog rasta na javni dug izražen u postotku BDP-a. Implicitna kamatna stopa na javni dug u tekućoj godini ( $t$ ) izračunata je kao omjer rashoda za kamate u tekućoj godini i javnoga duga u prethodnoj godini.

**Tablica 10. Odrednice promjene duga opće države, 2008.-13.**

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
u postotnim bodovima						
Primarni saldo -ESA 95	-0,3	-3,5	-4,1	-5,2	-2,0	-1,9
Učinak razlike između kamatne stope i stope rasta nominalnog BDP-a	-1,0	3,3	2,8	1,9	3,3	3,1
Ostali čimbenici	-2,6	0,0	1,3	-0,2	-1,1	6,2
Javni dug	-3,3	6,8	8,2	7,0	4,2	11,2

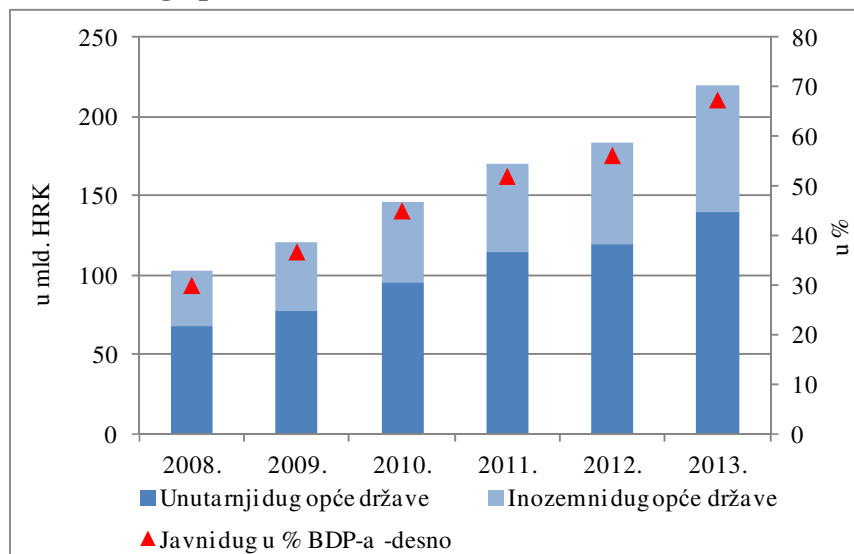
Izvor: HNB; vlastiti izračuni

Iz tablice 10. vidljivo je kako je snažan porast javnoga duga u 2013. godini ponajviše posljedica djelovanja ostalih čimbenika te nepovoljne razlike između kamatne stope i stope rasta nominalnog BDP-a, odnosno kamatna stopa na javni dug vidno je veća od stope rasta nominalnog BDP-a. Pritom snažan utjecaj ostalih čimbenika u najvećoj mjeri odražava to što su značajna sredstva osigurana zaduživanjem krajem 2013. godine položena na depozit države kod HNB-a i prenesena u 2014. godinu za potrebe financiranja manjka i refinanciranja obveza u tekućoj godini. Prema naputcima državne revizije, a sukladno s Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu („Narodne novine“, br. 114/10 i 31/11), dio oročenih sredstva od izdavanja inozemne obveznice namijenjen financijskim potrebama državnog proračuna u 2014. godini, bilježen je na stavci izdani zajmovi, a ne u okviru promjene depozita. Kako je primarni saldo u tablici 10. prikazan prema ESA 95 metodologiji, ostali čimbenici uključuju i veće potrebe za zaduživanjem države zbog plaćanja dugova u zdravstvu te manjih gotovinskih prihoda. Općenito, manjak prema gotovinskom načelu bolje odražava potrebe za zaduživanjem opće države u pojedinoj godini od manjka prema obračunskom načelu. Na statističko povećanje javnoga duga nepovoljno je djelovala i deprecijacija tečaja kune u odnosu na euro.

Unutarnji dug opće države povećao se u 2013. godini u odnosu na 2012. godinu za 20 mlrd. kuna (slika 6.) ili za 16,5 %, no zbog bržeg porasta inozemnog duga njegov je udio u ukupnom dugu smanjen s 65,3 % s kraja 2012. godine na 63,5 % na kraju 2013. godine (slika 7.). Povećanje unutarnjeg duga pritom je uvelike rezultat zaduživanja putem izdanja domaćih dugoročnih obveznica. Tako su u srpnju 2013. godine izdane petogodišnje 2,75 milijardi kuna vrijedne domaće obveznice te obveznice u iznosu od 750 milijuna EUR-a s valutnom klauzulom i dospijećem u srpnju 2024. godine. Povećanje kratkoročnog unutarnjeg duga temeljem izdanja kratkoročnih vrijednosnica iznosilo je gotovo 5 mlrd. kuna, a sličan je porast ostvario i rast domaćih kreditnih zaduženja.

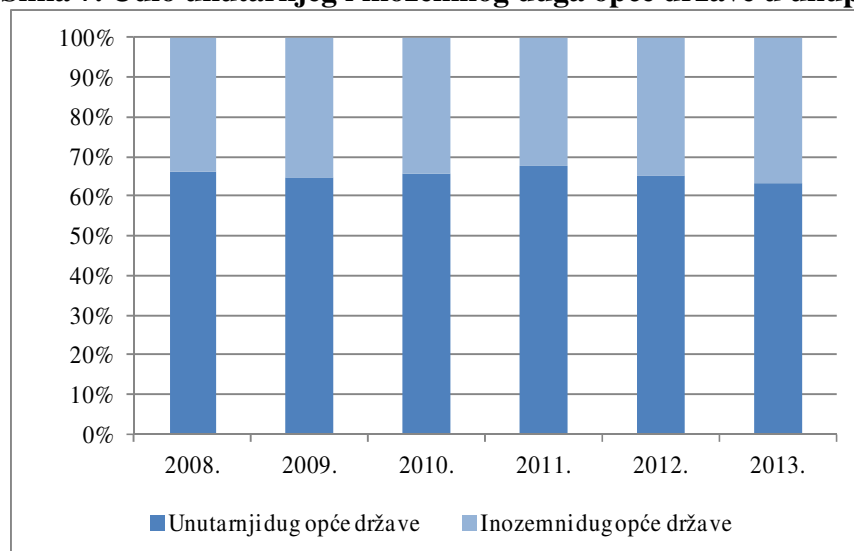
Inozemni dug povećan je uglavnom na osnovi dva izdanja inozemnih obveznica na američkom tržištu kapitala. Prvo izdanje ostvareno je u travnju 2013. godine te je iznosilo 1,5 mlrd. USD, pri čemu su obveznice izdane na deset godina, a krajem 2013. godine izdane su 1,75 mlrd. USD vrijedne inozemne obveznice koje dospijevaju početkom 2024. godine. Inozemni krediti povećani su za nešto više od 2 mlrd. kuna, uglavnom zbog kreditnog zaduženja u iznosu od 200 milijuna EUR-a kod Goldman Sachs Group.

**Slika 6. Dug opće države**



Izvor: HNB

**Slika 7. Udio unutarnjeg i inozemnog duga opće države u ukupnom dugu**

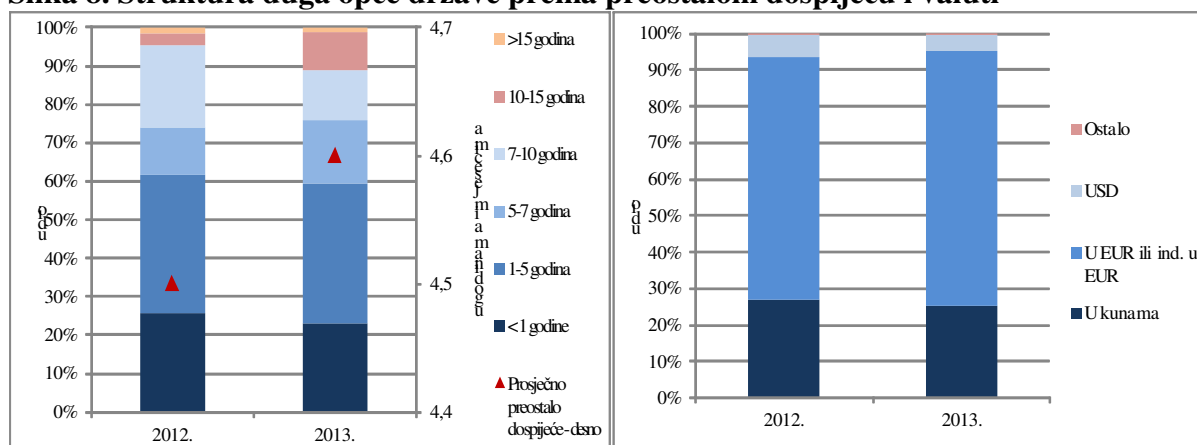


Izvor: HNB

Pozitivno je što se prosječno preostalo dospijeće javnoga duga blago povećalo u odnosu na kraj 2012. godine, s četiri godine i pet mjeseci, na četiri godine i šest mjeseci (slika 8.). Struktura javnoga duga prema preostalom dospijeću pokazuje kako najveći dio duga dospijeva između jedne i pet godina. Udio kratkoročnog duga prema preostalom dospijeću blago se smanjio u odnosu na 2013. godinu te iznosi nešto više od 20 %, a znatno se povećao udio duga s preostalim dospijećem između 10 i 15 godina, što je rezultat izdavanja obveznica na inozemnom i domaćem tržištu kapitala. Valutna struktura javnoga duga nije se značajno promijenila u odnosu na 2012. Godinu. Najveći dio duga i dalje je denominiran u stranoj valuti, i to poglavito u EUR-ima, a samo oko jedne četvrtine javnoga duga izdano je u kunama. Iz tih razloga mala promjena tečaja kune u odnosu na EUR značajno utječe na

statističko povećanje/smanjenje javnoga duga. Primjerice, deprecijacija tečaja kune u odnosu na EUR od 1 %, statistički povećava javni dug za oko 1,5 mlrd. kuna.

**Slika 8. Struktura duga opće države prema preostalom dospeljeću i valuti**

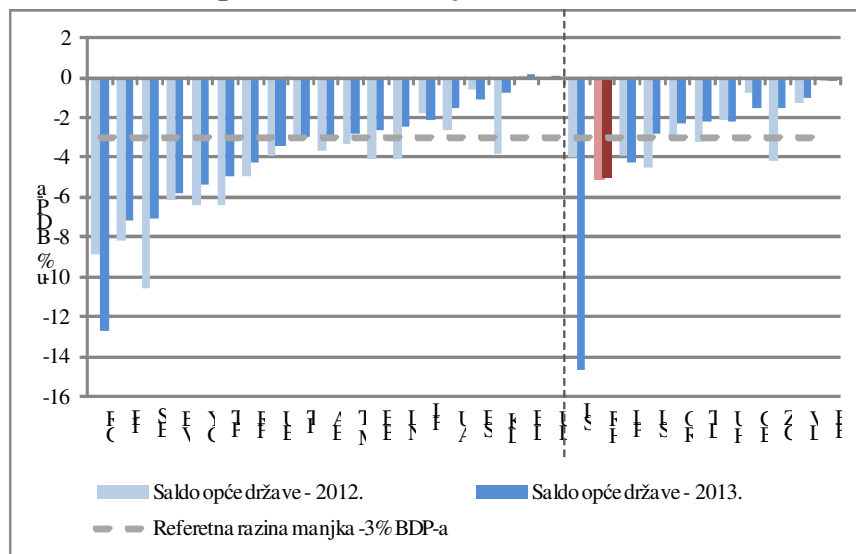


Izvor: HNB

## 2.8. Međunarodna usporedba

Prema podacima Eurostata (slika 9.) većina je EU zemalja u prošloj godini poboljšala fiskalni saldo u odnosu na 2012. godinu, a značajno se smanjio broj zemalja s manjkom opće države iznad 3 % BDP-a. Tako je manjak iznad referentne razine ostvaren u 10 zemalja članica EU-a, uključujući Hrvatsku, dok je u 2012. godini manjak iznad 3 % BDP-a ostvarilo 17 zemalja članica. Pritom su Belgija, Slovačka, Češka i Danska smanjile manjak ispod referentne razine u skladu s rokom zadanim u okviru procedure pri prekomjernom manjku, dok su Malta i Nizozemska uspjele korigirati prekomjerman manjak godinu dana prije roka. Litva je također smanjila manjak ispod 3 % BDP-a, no ona je izašla iz procedure pri prekomjernom manjku već sredinom 2013. godine jer je EK je ocijenila da ostvareni manjak u 2012. godini, koji je iznosio malo iznad 3 % BDP-a, nije prekomjerman i kada se u obzir uzmu troškovi mirovinske reforme. Promatrajuću u odnosu na usporedivu skupinu zemalja članica EU-a, odnosno zemlje Srednje i Istočne Europe, Slovenija i Hrvatska imale su najveći manjak u općem proračunu.

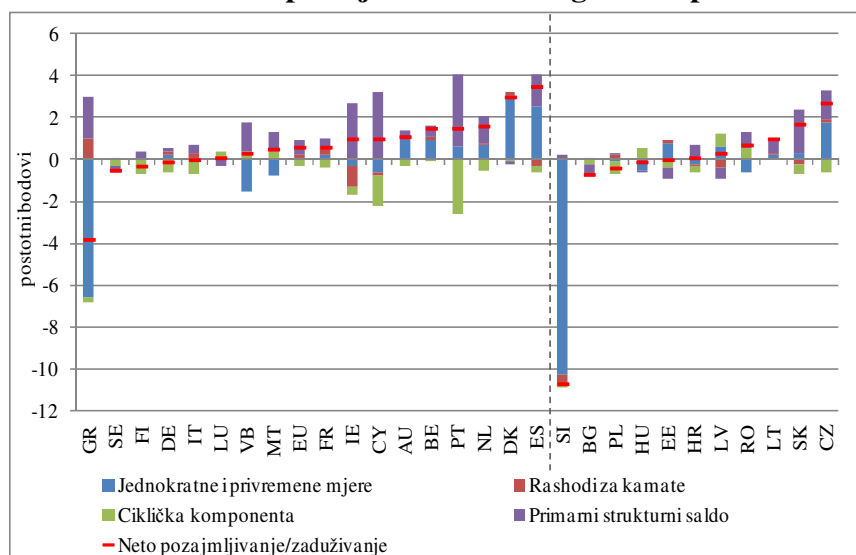
**Slika 9. Saldo opće države zemalja članica EU**



Izvor: Eurostat

Dekompozicija kretanja nominalnog manjka opće države prema podacima EK (slika 10.) za promjene primarnog strukturnog salda, rashoda za kamate, cikličke komponente i privremenih i jednokratnih mjera, pokazuje kako je u Sloveniji i Grčkoj nominalni manjak privremeno znatno povećan, što je posljedica financijske pomoći bankarskom sektoru. Također vidljivo je i kako je ciklička komponenta u velikom broju zemalja imala nepovoljan učinak na saldo općeg proračuna. To je posebice vidljivo u slučaju Portugala i Cipra, u kojima su nepovoljna ciklička kretanja uvelike poništila snažno poboljšanje primarnog strukturnog salda i tako umanjila prilagodbu nominalnog manjka.

**Slika 10. Odrednice promjene nominalnog salda opće države zemalja članica EU**

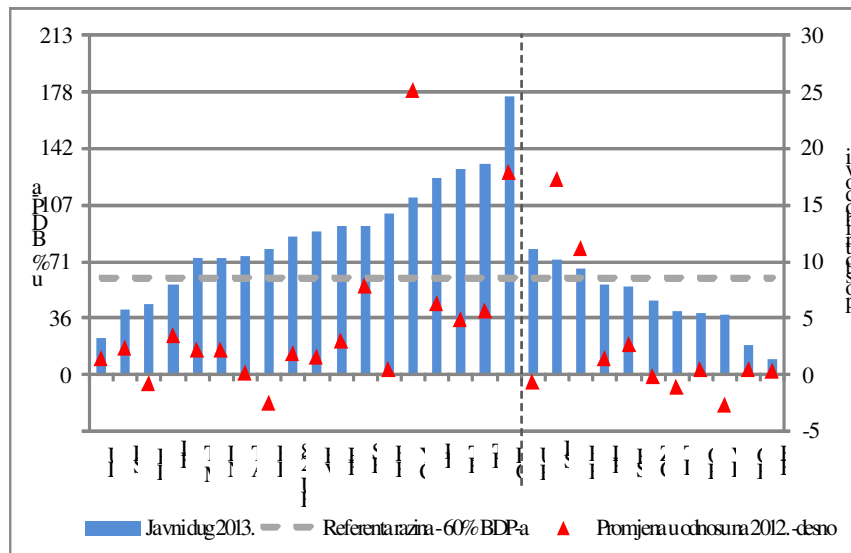


Izvor: EK.

Javni se dug nastavio povećavati u većini zemalja članica (slika 11.). Pritom je javni dug najviše povećan u Cipru, Grčkoj i Sloveniji, dok je s druge strane većina novih članica EU –a

smanjila javni dug ili ga je uspjela zadržati na razini iz 2012. godine Hrvatska se, uz Sloveniju, ističe među zemljama članicama iz Srednje i Istočne Europe kao zemlja s jednom od najvećih razina javnoga duga, čije je povećanje u 2013. godini ujedno bilo jedno od najvećih.

**Slika 11. Dug opće države zemalja članica EU i njegova promjena u odnosu na 2012.**



Izvor: Eurostat

### 3. Analiza ispunjenja fiskalnoga pravila za 2013. godinu

Zakon o fiskalnoj odgovornosti kojega je Hrvatski sabor donio na sjednici 23. studenoga 2010. godine („Nardone novine“, br. 130/10) određuje fiskalno pravilo za 2013. godinu i prema njemu:

1. Ukupni se rashodi općeg proračuna izraženi udjelom u procijenjenom bruto domaćem proizvodu godišnje trebaju smanjiti za najmanje 1 postotni bod;
2. Smanjenje ukupnih rashoda općeg proračuna izraženih udjelom u procijenjenom bruto domaćem proizvodu provodi se do trenutka kada će primarni fiskalni saldo općeg proračuna u nominalnom iznosu biti jednak nuli ili pozitivan;
3. Od trenutka kada će primarni fiskalni saldo općeg proračuna u nominalnom iznosu biti jednak nuli ili pozitivan, treba se postići ciklički prilagođeni primarni fiskalni saldo općeg proračuna na razini nula ili pozitivni tijekom ciklusa kako bi se postigla stabilizacija i smanjivanje udjela javnog duga u bruto domaćem proizvodu.

Povećavanja rashoda općeg proračuna izravno povezanih uz prirodne katastrofe, epidemije i ekološke nesreće te uz financiranje projekata sufinanciranih iz pretprijetnih programa

pomoći i europskih fondova u procesu pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji i u prve tri godine članstva izuzimaju se od utvrđenih fiskalnih pravila.

Fiskalne varijable potrebne za izračun spomenutih pravila temelje se na ESA 95 metodologiji. Za ocjenu fiskalnog pravila korišteni su podaci koje je DZS izradio za potrebe ovogodišnjeg travanjskog Izvješća o proračunskome manjku i razini duga opće države<sup>13</sup>. Za izračun udjela rashoda u BDP-u korišten je nominalni BDP koji je DZS procijenio za relevantne godine.

Međutim, Uredbom o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila („Narodne novine”, br. 78/11) propisano je, među ostalim, da se prilikom podnošenja godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za izračun udjela ostvarenih rashoda u BDP-u u godini za koju se podnosi izvještaj koristi nominalni BDP-a za tu godinu, a koji je korišten prilikom izrade državnog proračuna, odnosno izmjena i dopuna državnog proračuna. Stoga je ispunjenje fiskalnog pravila analizirano dodatno i na temelju ocijenjenog nominalnog BDP-a koji je korišten prilikom izrade rebalansa Državnog proračuna za 2013. godinu.

Primarni saldo opće države, koji je jednak razlici ukupnih prihoda i ukupnih rashoda umanjениh za rashode za kamate, prema ESA 95 metodologiji u 2012. godini iznosio je -6,4 mlrd. kuna ili -2 % BDP-a, stoga je, kako bi se ispunilo fiskalno pravilo, u 2013. godini bilo potrebno smanjiti udio ukupnih rashoda u procijenjenom BDP-u za jedan postotni bod ili za oko 3,3 mlrd. kuna

Prema podacima Ministarstva financija povećanje rashoda koje se izuzima iz izračuna fiskalnoga pravila iznosilo je u 2012. i 2013. godini 0,2 mlrd. kuna. Navedeni iznos se u cijelosti odnosi na povećanje rashoda povezano uz financiranje projekata sufinanciranih iz pretpripravnih programa pomoći i europskih fondova u procesu pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji i nakon pristupanja. Tako su ukupni rashodi konsolidirane opće države korigirani za izuzeća u 2012. i 2013. godini iznosili u nominalnom iznosu 150 i 150,6 mlrd. kuna. Rashodi opće države za izračun fiskalnog pravila izraženi kao udio u *planiranom* BDP-u u 2013. godini iznosili su 44,8 % BDP-a, što je 0,6 postotnih bodova BDP-a manje u odnosu na 2012. godinu.

Kretanje udjela rashoda u *ostvarenom* BDP-u još je nepovoljnije, odnosno udio rashoda za izračun fiskalnog pravila u ostvarenom BDP-u povećan je za 0,2 postotna boda. Pritom valja napomenuti kako je u međuvremenu DZS revidirao i procjenu BDP-a za 2012. godinu. Iz svega navedenog *vidljivo je kako fiskalno pravilo za 2013. godinu nije ispunjeno.*

Porast ukupnih rashoda ponajviše je posljedica uplata u proračun EU-a, dok plaćanja dugova u zdravstvu iz ranijih godina nisu imala utjecaj na neispunjenje fiskalnog pravila, s obzirom

---

<sup>13</sup> [http://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2014/12-01-03\\_01\\_2014.htm](http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2014/12-01-03_01_2014.htm)

da ona, sukladno s obračunskim načelom bilježenja proračunskih transakcija, nisu uključena u 2013. godini u rashode proračuna prema ESA 95 metodologiji.

**Tablica 11. Procjena ispunjenja fiskalnog pravila za 2013. godinu**

	Izvršenje 2011.	Izvršenje 2012.	Izvršenje 2013.
u mlrd. HRK	1	2	3
1. Ukupni rashodi proračuna opće države	158,2	150,2	150,8
2. Međugodišnja promjena rashoda koji se izuzimaju iz fiskalnih pravila sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti	0,2	0,2	0,2
3. Rashodi proračuna opće države za izračun fiskalnog pravila (1.-2.)	157,9	150,0	150,6
4. Nominalni BDP-a korišten prilikom izrade izmjena i dopuna državnog proračuna za 2013. godinu	328,7	330,2	336,3
5. Ostvareni nominalni BDP	328,7	327,0	326,8
u % i postotnim bodovima			
6. Udio rashoda za izračun fiskalnog pravila u BDP-u korištenom prilikom izrade izmjena i dopuna državnog proračuna za 2013. godinu (3./4.)	48,0	45,4	44,8
<b>7. Godišnja promjena udjela rashoda konsolidirane opće države za izračun fiskalnog pravila u BDP-u korištenom prilikom izrade izmjena i dopuna državnog proračuna za 2013. godinu</b>	-	<b>-2,6</b>	<b>-0,6</b>
8. Udio rashoda za izračun fiskalnog pravila u ostvarenom BDP-u (3./5.)	48,0	45,9	46,1
<b>9. Godišnja promjena udjela rashoda konsolidirane opće države za izračun fiskalnog pravila u ostvarenom BDP-u</b>	-	<b>-2,2</b>	<b>0,2</b>

Izvori:MF; DZS; vlastiti izračuni



## POPIS SLIKA

Slika 1. Prihodi od poreza na dobit u 2012. i 2013. ....	6
Slika 2. Kretanje broja umirovljenika.....	11
Slika 3. Učinak na prihode u 2013. od promjene obračuna PDV-a na uvoz roba iz EU i prilagodbe PDV-a prema vremenski prilagođenom gotovinskom načelu - primjer .....	16
Slika 4. Prilagodba manjka opće države iz nacionalne metodologije na ESA 95 standard.....	17
Slika 5. Dekompozicija nominalnog manjka opće države na strukturnu, cikličku i privremenu komponentu.....	20
Slika 6. Dug opće države .....	22
Slika 7. Udio unutarnjeg i inozemnog duga opće države u ukupnom dugu .....	22
Slika 8. Struktura duga opće države prema preostalom dospijeću i valuti .....	23
Slika 9. Saldo opće države zemalja članica EU .....	24
Slika 10. Odrednice promjene nominalnog salda opće države zemalja članica EU.....	24
Slika 11. Dug opće države zemalja članica EU i njegova promjena u odnosu na 2012.....	25

## POPIS TABLICA

Tablica 1. Izmjene planova i ostvarenje salda opće države u 2013. prema nacionalnoj metodologiji .....	4
Tablica 2. Razlika između ostvarenja državnog proračuna i posljednjeg rebalansa državnog proračuna za 2013. godinu .....	4
Tablica 3. Ocijenjeni učinak glavnih izmjena poreznog zakonodavstva i mjera za smanjenje porezne evazije na dinamiku prihoda opće države u 2013. ....	5
Tablica 4. Financijski tijekovi između RH i proračuna EU-a.....	9
Tablica 5. Ukupni prihodi opće države prema nacionalnoj metodologiji.....	9
Tablica 6. Rashodi državnog proračuna za zdravstvo, mirovine i naknade nezaposlenima....	10
Tablica 7. Ukupni rashodi opće države prema nacionalnoj metodologiji .....	12
Tablica 8. Saldo proračuna konsolidirane opće države prema podacima MF-a (puni obuhvat lokalne države).....	13
Tablica 9. Prihodi, rashodi i saldo opće države prema ESA 95 metodologiji .....	18
Tablica 10. Odrednice promjene duga opće države.....	21
Tablica 11. Procjena ispunjenja fiskalnog pravila za 2013. godinu .....	27

