

Bruxelles, 3.3.2016.
SWD(2016) 80 final/2

This document corrects document SWD(2016) 80 final of 26.2.2016
Correction of an error in section 2.3, page 43
Concerns the English and Croatian versions

The text shall read as follows:

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

**Izvješće za Hrvatsku 2016.
S detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih
neravnoteža**

SADRŽAJ

Sažetak	1
1. Kontekst: stanje i izgledi gospodarstva	5
2. Neravnoteže, rizici i prilagodba	14
2.1. Dug opće države i javne financije	14
2.2. Korporativni dug, dug kućanstava i financijski sektor	25
2.3. Vanjske obveze i trgovinska uspješnost	33
2.4. Prilagodba tržišta rada	44
2.5. Matrica procjene postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža	58
3. Dodatna strukturna pitanja	61
3.1. Ulaganja	61
3.2. Javno upravljanje i poduzeća u državnom vlasništvu	75
3.3. Zapošljavanje, obrazovanje i socijalni rezultati	86
A. Tablica	95
B. Pregled postupka zbog makroekonomskih neravnoteža	101
C. Standardne tablice	102

POPIS TABLICA

1.1. Glavni gospodarski, financijski i socijalni pokazatelji	13
2.1.1. Rebalansi državnog proračuna	21
2.5.1. Matrica procjene postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža (*) – Hrvatska	58
3.1.1. Dodjela sredstava iz ESIF-a (2014. – 2020.) po tematskim ciljevima	74
3.2.1. Raspodjela funkcija po razini vlasti	76
B.1. Pregled postupka zbog makroekonomskih neravnoteža za Hrvatsku	101
C.1. Pokazatelji financijskog tržišta	102
C.2. Pokazatelji tržišta rada i socijalni pokazatelji	103
C.3. Pokazatelji tržišta rada i socijalni pokazatelji (nastavak)	104
C.4. Pokazatelji strukturne politike i poslovnog okruženja	105
C.5. Zeleni rast	106

POPIS GRAFIKONA

1.1.	Rast realne bruto dodane vrijednosti (BDV) prema sektorima (lijevi grafikon) i realni BDP prema komponentama potražnje (desni grafikon)	5
1.2.	Ukupna zaposlenost (u tisućama) i stopa nezaposlenosti (% radne snage)	6
1.3.	Bilanca tekućeg računa i glavne komponente (% BDP-a)	7
1.4.	Domaći i vanjski dug prema institucijskom sektoru u 2001., 2008. i 2015. (% BDP-a)	7
1.5.	Evolucija novčane mase i kredita (razine i stope rasta)	8
1.6.	Inflacija u Hrvatskoj i europodručju	8
2.1.1.	Dug opće države (% BDP-a)	14
2.1.2.	Pokretači duga 2008. – 2014. (u milijardama HRK)	15
2.1.3.	Deficiti državnog proračuna: rezultati i početni planovi (% BDP-a)	15
2.1.4.	Izvanproračunske transakcije središnje države (% BDP-a)	16
2.1.5.	Doprinosi promjeni udjela duga (postotni bodovi BDP-a)	17
2.1.6.	Rashodi opće države (2014., % BDP-a)	17
2.1.7.	Prilagodba primarnih rashoda prema ekonomskim kategorijama iskazana kao udio potencijalnog BDP-a (2008. – 2014., promjena u postotnim bodovima)	18
2.1.8.	Primarni rashodi prema ekonomskim kategorijama (2014., ukupni primarni rashodi = 100)	18
2.1.9.	Primarni rashodi prema ekonomskim funkcijama (2013., ukupni primarni rashodi = 100)	19
2.1.10.	Udio duga iskazan kao postotak BDP-a prema različitim scenarijima	19
2.1.11.	Vremenska struktura duga u 2014. (% ukupnog duga opće države)	20
2.2.1.	Konsolidirani korporativni dug (% BDP-a)	25
2.2.2.	Korporativni dug Hrvatske u odnosu na usporedive države članice EU-a u 2000., 2014. i godini najveće vrijednosti (% BDP-a)	26
2.2.3.	Distribucija ukupnog korporativnog duga prema sektoru i razini rizika u privatnim korporacijama (lijevi prikaz) i poduzećima u državnom vlasništvu (desni prikaz) u 2005., 2009. i 2014. (% ukupnog korporativnog duga u svakoj godini).	27
2.2.4.	Obveze nefinancijskih poduzeća u državnom vlasništvu klasificiranih izvan opće države (% BDP-a)	27
2.2.5.	Dug kućanstava (% BDP-a)	28
2.2.6.	Dug kućanstava Hrvatske u odnosu na usporedive države članice EU-a u 2000., 2014. i godini najveće vrijednosti (% BDP-a)	29
2.2.7.	Rast hipotekarnih kredita (%) i indeks cijena nekretnina (2010. = 100)	29
2.2.8.	Loši krediti prema sektoru (% ukupnih korporativnih kredita u svakom sektoru)	30
2.2.9.	Loši krediti i pokrivenost (%)	30
2.2.10.	Stopa adekvatnosti kapitala i profitabilnost (%)	32
2.3.1.	Glavne komponente i neto stanje međunarodnih ulaganja (% BDP-a)	33
2.3.2.	Glavne komponente salda tekućeg računa (% BDP-a)	34
2.3.3.	Promjena u tržišnom udjelu izvoza robe prema odredištu i sektoru	34
2.3.4.	Realni efektivni devizni tečaj deflacioniran jediničnim troškom rada i cijenom izvoza u Hrvatskoj i usporedivim gospodarstvima EU-a (2010. = 100)	35
2.3.5.	Izvoz robe prema širokoj kategoriji (% ukupnog izvoza)	36

2.3.6.	Prepreke trgovini u Hrvatskoj (odstupanje od prosjeka EU-a)	39
2.3.7.	Izvoz usluga i turistička noćenja (pomični prosjek četiri tromjesečja, promjena u odnosu na prethodnu godinu izražena postotnim bodovima)	40
2.3.8.	Stopa promjene neto stanja međunarodnih ulaganja (u odnosu na prethodnu godinu)	42
2.3.9.	Vanjski dug prema sektoru (% BDP-a)	43
2.4.1.	Stope aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti	44
2.4.2.	Nominalni i realni bruto dohodak i plaće po zaposleniku (2010. = 100)	44
2.4.3.	Stope zaposlenosti, nezaposlenosti i neaktivnosti u Hrvatskoj (lijevo) i u EU (desno) prema spolu i dobnoj skupini, % stanovništva u relevantnoj dobnoj skupini	45
2.4.4.	Udio novih umirovljenika prema vrsti mirovine	46
2.4.5.	Razlozi za netražnje zaposlenja u Hrvatskoj (lijevo) i u EU-28 (desno) prema spolu i dobnoj skupini, % stanovništva u relevantnoj dobnoj skupini	47
2.4.6.	Efektivne granične porezne stope u Hrvatskoj i EU-u (od neaktivnosti do zaposlenja)	49
2.4.7.	Stope nezaposlenosti u Hrvatskoj i EU-u (ukupno i posebne skupine, 2014.)	50
2.4.8.	Stopa dugotrajne i vrlo dugotrajne nezaposlenosti u Hrvatskoj i EU-u	50
2.4.9.	Propisi u području zaštite zaposlenja u okviru ugovora na neodređeno i na određeno vrijeme u Hrvatskoj	51
2.4.10.	Udio zaposlenih na određeno vrijeme u ukupnom broju zaposlenih prije i nakon reforme	52
2.4.11.	Postojeći trendovi u odnosu na ključne nacionalne pokazatelje	55
3.1.1.	Raščlamba javnih ulaganja prema klasifikaciji funkcija u Hrvatskoj i usporedivim zemljama (% BDP-a)	62
3.1.2.	Investicijski planovi i realizacija hrvatskih MSP-ova koje prati CEI (milijuna HRK)	62
3.1.3.	Prosječne stope rasta dugotrajne imovine (2009. – 2014.)	63
3.1.4.	Raščlamba ukupne dugotrajne imovine prema djelatnostima u Hrvatskoj i usporedivim državama članicama srednje i jugoistočne Europe (% ukupne imovine)	64
3.1.5.	Izravna strana ulaganja (% BDP-a)	66
3.1.6.	Apsorpcija sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj i programa Kohezijskog fonda u razdoblju 2007. – 2013.	74
3.2.1.	Tekući transferi iz središnje države u lokalna tijela vlasti u 2014. (% BDP-a) u Hrvatskoj i usporedivim državama članicama EU-a	75
3.2.2.	Financiranje rashoda lokalnih tijela vlasti u 2014. (% BDP-a) u Hrvatskoj i usporedivim državama članicama EU-a	78
3.3.1.	Stopa zaposlenosti osoba koje su nedavno stekle diplomu (dobi 20-34 godine, u roku od 1 do 3 godine od diplome) prema razini obrazovanja	88
3.3.2.	Digitalne vještine (% osoba s dobrim, osnovnim i slabim digitalnim vještinama te osoba koje se ne služe internetom)	89
3.3.3.	Rashodi za socijalna davanja u 2009. i 2012. prema funkcijama	89
3.3.4.	Osobe kojima prijeti siromaštvo ili socijalna isključenost prema životnoj dobi, vrsti kućanstva i najčešćim statusom aktivnosti (2014., % u svakoj skupini)	90

POPIS OKVIRA

1.1.	Izazovi za ulaganja	10
1.2.	Doprinos proračuna EU-a strukturnim promjenama	12
2.3.1.	Komparativni pregled integriranosti Hrvatske u globalne vrijednosne lance	37
2.3.2.	Analiza pokretača uvoza	41
2.4.1.	Statistika zaposlenosti i nezaposlenosti	48
2.4.2.	Procjena učinka reforme tržišta rada na uporabu ugovora na određeno vrijeme	53
2.4.3.	Posebno praćenje u okviru postupka zbog makroekonomskih neravnoteža	57
3.1.1.	Model ulaganja poduzeća u Hrvatskoj i u usporedivim državama članicama	65
3.2.1.	Neto troškovi javnih korporacija	84
3.3.1.	Učinak poreza i naknada u Hrvatskoj i usporedivim državama članicama EU-a	92

SAŽETAK

U ovom Izvješću za Hrvatsku njezino se gospodarstvo ocjenjuje u kontekstu Godišnjeg pregleda rasta koji je Europska komisija objavila 26. studenoga 2015. U tom se dokumentu preporučuju tri prioriteta za ekonomsku i socijalnu politiku EU-a u 2016.: ponovno pokretanje ulaganja, provedba strukturnih reformi radi modernizacije gospodarstava država članica te odgovorna fiskalna politika. Istovremeno je Komisija objavila i Izvješće o mehanizmu upozoravanja kojim je započet peti godišnji ciklus postupka zbog makroekonomskih neravnoteža. U Izvješću o mehanizmu upozoravanja utvrđeno je da je za Hrvatsku potrebno dodatno detaljno preispitivanje.

Hrvatska je u 2015. napokon izašla iz šestogodišnje recesije. Trajan rast zabilježen u godinama prije krize temeljio se na neodrživim pokretačima. Potrošnja potaknuta kreditima i procvat ulaganja uzrokovali su akumulaciju znatnih domaćih i vanjskih obveza, uglavnom u stranoj valuti, a u javnim financijama provodila se pretežno prociklička politika. Hrvatska je stoga u krizu ušla s manjkom manevarskog prostora te se prilagodba oslanjala uglavnom na unutarnju devalvaciju. Ograničena izvozna osnovica Hrvatske te istodobno gospodarsko usporavanje njezinih glavnih trgovinskih partnera smanjila je koristi od povećane konkurentnosti. Realni BDP se od 2008. do 2014. smanjio za više od 12 %, a nezaposlenost se naglo povećala s manje od 9 % na više od 17 %. Stanje se počelo popravljati krajem 2014. te je tijekom 2015. rast realnog BDP-a nadmašio očekivanja. Trenutačna su očekivanja da se gospodarska aktivnost u 2015. povećala za 1,8 %. Vanjski je sektor imao dobre rezultate i Hrvatska je vratila dio izgubljenih tržišnih udjela. Rast je, međutim, bio potaknut uglavnom oporavkom potrošnje i donekle ulaganja.

U sljedećih nekoliko godina očekuje se jačanje oporavka, no rizici su i dalje prisutni. Predviđa se da će do 2017. rast BDP-a doseći 2,1 %, a nezaposlenost se smanjiti ispod 14 %, dok bi se suficit tekućeg računa trebao stabilizirati na približno 3 % BDP-a. Očekuje se da će vanjski sektor i dalje pridonositi ovim pozitivnim rezultatima, no glavni pokretač rasta bit će unutarnja potražnja. Osobito bi ulaganja trebala početi snažnije rasti, zahvaljujući pojačanoj apsorpciji sredstava iz strukturnih i investicijskih fondova EU-a. Ipak, predviđa se da će rast i dalje

biti slab za rastuće gospodarstvo te da će biti potrebno nekoliko godina da se proizvodnja vrati na razine prije krize. U uvjetima niske inflacije, visoki javni i privatni dug, koji su u 2014. zajedno činili više od 200 % BDP-a, i dalje će ograničavati javna i privatna ulaganja te potrošnju kućanstava. U ovim predviđanjima rasta nisu uračunate potrebe fiskalne konsolidacije te se predviđa da će (uz pretpostavku nepromijenjene politike) državni deficit u 2016. i 2017. i dalje biti iznad 3 %. Izgledi mogu biti i manje pozitivni u kontekstu povećane volatilnosti financijskih tržišta i usporavanja svjetske trgovine.

Pred Hrvatskom je dugoročno izazov povećanja niskog potencijalnog rasta. S obzirom na intenzitet i trajanje recesije, trenutačno se očekuje da će Hrvatska u sljedeće dvije godine rasti iznad svojeg potencijala. Međutim, očekuje se da će se s vremenom gospodarstvo vratiti na svoj dugoročni potencijalni rast, koji prema trenutačnim procjenama iznosi manje od 1 %. Ta niska stopa otežava proces konvergencije i usporava ritam uklanjanja makroekonomskih neravnoteža. Za povećanje potencijalnog rasta potrebna su trajna ulaganja i temeljite strukturne reforme tržišta rada i posebno tržišta proizvoda u cilju poticanja potpune iskorištenosti radne snage, uz istodobno osiguravanje snažnijeg rasta produktivnosti.

Približavanje parlamentarnih izbora znatno se odrazilo na kašnjenje provedbe programa reformi, što je rezultiralo ograničenim napretkom u rješavanju problema iz preporuka za Hrvatsku za 2015. Tijekom protekle godine Hrvatska je provela određene reforme za smanjivanje administrativnog opterećenja poduzeća i ukidanje neporeznih davanja. Očekuje se da će se novim i revidiranim zakonodavstvom u području osobnog stečaja i stečaja trgovačkih društava ubrzati postupak razduživanja i pomoći rješavanju loših kredita. Nadalje, nedavne mjere za potporu zapošljavanju mladih počele su pokazivati rezultate. S druge strane, napredak u više područja nedostatan je. Mjere politike namijenjene poticanju određenih kategorija radnika na dulji ostanak na tržištu rada stavljene su na čekanje. Ograničeni napredak zabilježen je i u području fiskalnog upravljanja, uključujući reformu javne uprave i donošenje strategije upravljanja javnim dugom. Provode se neke od mjera štednje utvrđene u reviziji rashoda, prije svega u zdravstvu i racionalizaciji državnih agencija, no provedba je

spora. U nekoliko područja nakon pripremnog rada nisu uslijedile konkretne mjere. To uključuje reformu okvira za određivanje plaća u javnom sektoru i poduzećima u državnom vlasništvu te reformu sustava socijalne zaštite. Postupak za odabir članova odbora u poduzećima u državnom vlasništvu postao je transparentniji. Međutim, druge su mjere u području sektora javnih poduzeća stavljene na čekanje zbog približavanja izbora. Unatoč nekim poboljšanjima, dugotrajni sudski postupci, znatna količina neriješenih predmeta i još uvijek ograničena upotreba informacijske i komunikacijske tehnologije i dalje ometaju učinkovitost i kvalitetu pravosudnog sustava.

U okviru strategije Europa 2020. Hrvatska ima dobre rezultate u odnosu na neke nacionalne ciljeve, dok su za druge potrebni dodatni naponi. Hrvatska ima dobre rezultate u pogledu stope zaposlenosti, smanjenja emisija stakleničkih plinova, obnovljive energije osim prometa, ranog napuštanja školovanja, završavanja visokog obrazovanja te smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti, no potrebni su dodatni naponi u području ulaganja u istraživanje i razvoj, obnovljive energije u prometu te energetske učinkovitosti.

Glavni su zaključci detaljnog preispitivanja sadržanog u ovom Izvješću za Hrvatsku te povezani izazovi politika sljedeći:

- **Visoki javni dug, koji i dalje raste, znatno opterećuje gospodarstvo i izvor je ranjivosti.** Dug opće države više se nego udvostručio tijekom razdoblja recesije od 2008. do 2014., povećavši se sa 38,9 % BDP-a na 85,1 % BDP-a. Na povećanje su uglavnom utjecali visoki deficiti i troškovi koje su uzrokovala poduzeća u državnom vlasništvu. Visoki udio duga opterećuje gospodarstvo jer se povećanim troškovima njegova servisiranja ograničava mogućnost fiskalne politike da odgovori na cikličke padove gospodarske aktivnosti. Nadalje, velika zaliha državnog duga povećava ranjivost Hrvatske na promjene u tržišnom okruženju. Iako se čini da su rizici održivosti kratkoročno zaustavljeni, u srednjoročnom su razdoblju i dalje visoki te ih pogoršavaju slabosti u fiskalnom upravljanju, uključujući određivanje ciljeva, strateško planiranje, okvir upravljanja dugom i ograničenu neovisnost Povjerenstva za fiskalnu politiku. Osiguravanje

održivijih javnih financija preduvjet je održivog rasta. U tom je smislu glavni izazov politike postići trajnije poboljšanje primarnog salda kako bi se stabilizirao udio duga u BDP-u, a da se ne naštetiti rastu.

- **Dug privatnog sektora visok je i ne smanjuje se, a velika količina loših kredita i dalje predstavlja izazov za financijski sektor.** Do sada je Hrvatska zabilježila prilično ograničeno razduživanje te je razina privatnog duga i dalje visoka. To posebno vrijedi za korporativni sektor, u kojem je dug u 2014. iznosio približno 80 % BDP-a, dok je dug kućanstava iznosio približno 40 % BDP-a. Visoki dug korporativnog sektora koncentriran je u sektorima niske profitabilnosti i odražava se u pogoršanju portfelja banaka. Od ukupnih nepodmirenih kredita poduzeća u 2014. i 2015. gotovo 31 % činili su loši krediti. Osim toga, sposobnost bankarskog sektora da pridonese oporavku mogla bi biti ograničena zbog utjecaja propisa donesenih u rujnu 2015. kojima se omogućuje konverzija kredita kućanstava iz CHF u EUR jer to podrazumijeva gubitke za banke. Naposljetku, domaći zajmoprimci i dalje su izloženi valutnom riziku, što pak podrazumijeva visoku izloženost financijskog sektora valutno induciranom kreditnom riziku. Međutim, visok stupanj euroizacije u gospodarstvu, u pogledu imovine i obveza, zajedno s čvrsto upravljanim fluktuirajućim tečajem domaće valute prema euru ublažava taj rizik.
- **Znatna vanjski dug dodatno je ograničenje za gospodarstvo.** Neto vanjske obveze iznose gotovo 80 % BDP-a te u njima prevladava dug denominiran u stranoj valuti, a samo mali dio obveza predstavlja vlasnički kapital. To ukazuje na veliki teret otplate neovisno o poslovnom ciklusu te na izloženost valutnom riziku. Osim toga, gotovo jednu trećinu vanjskog duga čini dug opće države, što ukazuje na rizike u pogledu održivosti. Od pristupanja EU-u Hrvatska je nadoknadila većinu gubitaka u udjelima na izvoznom tržištu koji su se akumulirali u godinama prije pristupanja. U proizvodnom sektoru, međutim, još uvijek je prisutna ograničena integracija u globalne opskrbe lance, a rezultati turističkog sektora čine se pretjerano ovisnima o strategiji

niskih troškova. Nadalje, udio uvoza u izvozu, posebno usluga, i dalje je visok, najvjerojatnije zbog izraženog sezonskog karaktera turizma. Ipak, čini se da je suficit tekućeg računa djelomično utemeljen na strukturnim poboljšanjima, a predviđa se i da će se vanjski dug u srednjoročnom razdoblju smanjiti.

- **Stopa nezaposlenosti i dalje je vrlo visoka, posebno za mlade te za niskokvalificirane radnike.** Usklađenija dinamika plaća i fleksibilni ugovori pridonose prilagodbi tržišta rada, no visoka nezaposlenost i niske stope aktivnosti smanjuju potencijal gospodarstva. Visoke stope dugoročne nezaposlenosti još su uvijek dvostruko više od prosjeka EU-a. Iskorištenost rada i dalje je niska zbog učestalog ranog umirovljenja jer financijski poticaji za dulji radni vijek još uvijek nisu dovoljno snažni. Reformama tržišta rada iz 2013. i 2014. znatno je smanjena razlika u odnosu na druga gospodarstva EU-a u pogledu propisa u području zaštite zaposlenja, što je imalo pozitivan učinak na rast zapošljavanja, no dovelo i do znatnog povećanja broja ugovora na određeno vrijeme. Posljednjih se godina bilježi blago smanjenje plaća i naglo smanjenje jediničnih troškova rada, no neučinkovito određivanje plaća u javnom sektoru i dalje otežava državnu kontrolu rashoda za plaće i može onemogućiti prilagodljivost plaća.

Druga ključna ekonomska pitanja koja su analizirana u ovom Izvješću i ukazuju na posebne izazove s kojima se suočava gospodarstvo Hrvatske su sljedeća:

- **visoki dug korporativnog sektora i komplicirano poslovno okruženje ometaju privatna ulaganja, no očekuje se da će javna ulaganja rasti s poboljšanjem apsorpcije sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova.** I javna i privatna ulaganja doživjela su nagli pad tijekom krize. Ulaganja su se počela oporavljati u 2015., no prepreke privatnim ulaganjima još postoje uglavnom u obliku administrativnih prepreka poslovanju, opterećujućih, složenih propisa koji se često mijenjaju te slabosti u javnoj upravi (vidi u nastavku). Ograničen pristup financiranju posebice za mala i srednja

poduzeća, visoke kamate te naslijeđena pretjerana zaduženost dodatno ograničuju kapacitet ulaganja hrvatskih poduzeća. Očekuje se da će sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondovi znatno pridonijeti javnim ulaganjima kako se kapacitet apsorpcije bude povećavao.

- **Slaba i rascjepkana javna uprava otežava isporuku usluga zbog čega poduzeća trpe, a neučinkovitost poduzeća u državnom vlasništvu usporava proces prilagodbe.** Visoka rascjepkanost javne uprave znači umnožavanje funkcija i javnih tijela. Decentralizacija funkcija na lokalne razine uprave početkom 21. stoljeća nadmašila je njihove fiskalne kapacitete i rezultirala snažnim oslanjanjem na transfere središnje države. Istovremeno, razlike u fiskalnom kapacitetu jedinica lokalne uprave uzrokuju regionalne nejednakosti u pruženim uslugama. Osim toga, Hrvatska upravlja velikim portfeljem javnih poduzeća koja imaju važnu ulogu u gospodarstvu. Iako su se odgovornost i transparentnost u poduzećima u državnom vlasništvu poboljšali, ona imaju izrazito slabije rezultate od privatnih poduzeća te i dalje predstavljaju opterećenje za javne financije. Unatoč nekim poboljšanjima, poslovno okruženje i dalje je nepovoljno za rast. Poduzete su mjere za smanjenje visoke razine administrativnog opterećenja i neporeznih davanja, no oni su i dalje znatni. Osim toga, regulatorno okruženje za pružatelje usluga i regulirana zanimanja i dalje je vrlo ograničavajuće. Ta ograničenja do sada nisu riješena, u nekim se slučajevima čak nameću dodatni zahtjevi.
- **U obrazovnom sustavu i sustavu socijalne zaštite i dalje su prisutne strukturne slabosti.** Iako se poduzimaju ambiciozne mjere kako bi se poboljšala kvaliteta obrazovanja, zbog nedostataka u obrazovnom sustavu osobama koje steknu diplomu nije lako prijeći na tržište rada, a odraslima se nije lako ponovno uključiti u obrazovni sustav. Unaprjeđivanje vještina kod odraslih i nezaposlenih osoba nije među prioritetima, unatoč izravnoj povezanosti s produktivnošću i zapošljavanjem. Aktivne politike tržišta rada usmjerene na mlade počinju pokazivati dobre

rezultate, ali je aktivacija dugotrajno nezaposlenih osoba i dalje nezadovoljavajuća. Neučinkovitosti u strukturi sustava socijalne zaštite dovode do visoke razine siromaštva i socijalne isključenosti, a najugroženije osobe nisu prikladno zaštićene. Trenutačne i buduće mirovine nisu na primjerenoj razini, što dovodi do visokog rizika od siromaštva u starosti, posebno za osobe s kratkim radnim vijekom.

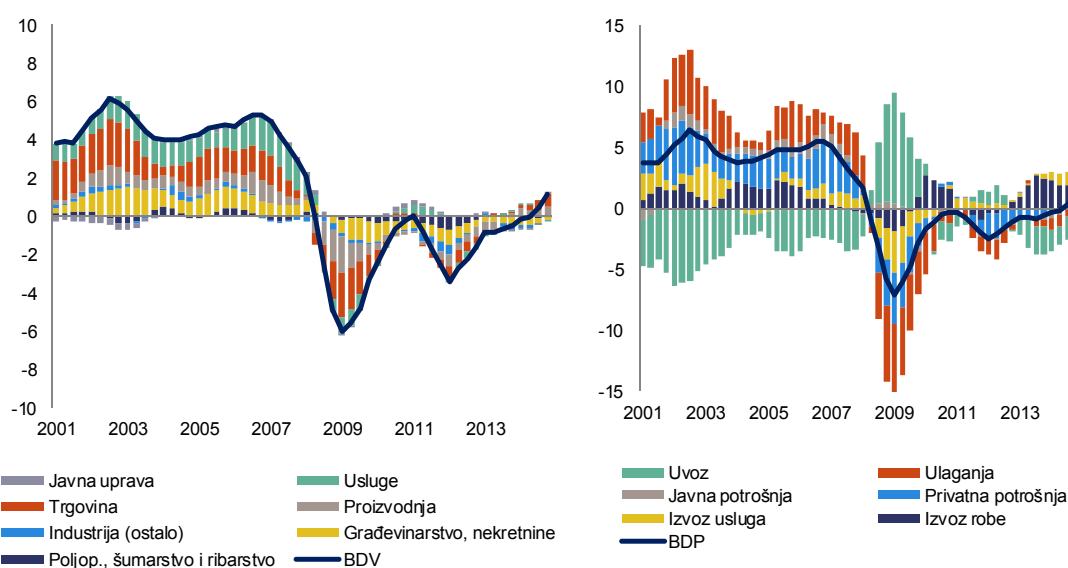
1. KONTEKST: STANJE I IZGLEDI GOSPODARSTVA

Nakon što je u godinama koje su prethodile krizi bilježila kontinuirani rast, Hrvatska je do 2014. bila suočena sa šestogodišnjom recesijom. Snažan rast ostvaren do početka svjetske financijske krize 2008. temeljio se na znatnim priljevima kapitala, djelomično usmjeravanima preko bankarskog sektora koji je većinom u stranom vlasništvu. Ulaganjima potaknuta unutarnja potražnja pridonijela je naglom rastu uvoza te rastu cijena i plaća. U kontekstu čvrsto kontroliranog tečaja Hrvatska je ubrzo izgubila konkurentnost i akumulirala je vanjske obveze. Budući da se uglavnom provodila prociklička fiskalna politika, Hrvatska je ušla u recesiju s ograničenim prostorom u kojem bi se fiskalnom i monetarnom politikom mogla osigurati protuteža padu gospodarske aktivnosti. Zbog produljene recesije realni BDP smanjio se u razdoblju 2009. – 2014. za otprilike 12,5 %. Ulagачka aktivnost pogođena je prva i u najvećoj mjeri: ulaganja, koja su na svojem vrhuncu u 2008. imala udjel u BDP-u u iznosu od 28 %, drastično su se smanjila na 21 % u 2010., pri čemu je izraziti pad zabilježio sektor građevinskih aktivnosti (vidi okvir 1.1.). Pogoršanje stanja na tržištu rada negativno je utjecalo na potrošnju, koja je u istom razdoblju zabilježila pad od gotovo 13,5 postotnih bodova

BDP-a. Tijekom šestogodišnje recesije neto vanjska potražnja ublažila je pad unutarnje potražnje. Međutim, zbog uske izvozne osnovice Hrvatska je tek neznatno profitirala od oporavka svjetske trgovine.

Hrvatska je u 2015. započela razdoblje trajnijeg oporavka, iako je potencijalni rast i dalje slab. Unutarnja potražnja napokon se oporavila krajem 2014. Privatnu potrošnju potaknule su niže cijene energenata, smanjenje poreza na dohodak i zaustavljanje gubitka radnih mjesta. I ulaganja su pokazala znakove oporavka, i to zahvaljujući povećanoj apsorpciji sredstava iz fondova EU-a (vidi okvir 1.2.). Općenito, predviđa se da je rast BDP-a u 2015. dosegnuo 1,8 % te se predviđa njegov daljnji i još brži rast u 2016. i 2017., a glavni pokretač oporavka preusmjerit će se s vanjske na unutarnju potražnju. To se predviđanje međutim temelji na scenariju nepromijenjenih politika: mjere fiskalne konsolidacije za 2016. i 2017. koje treba tek utvrditi kratkoročno mogu negativno utjecati na rast. Osim toga, potencijalni rast gospodarstva u kojem ima znatnog prostora za konvergenciju i dalje je relativno nizak zbog rekordno slabog rasta produktivnosti.

Grafikon 1.1.: Rast realne bruto dodane vrijednosti (BDV) prema sektorima (lijevi grafikon) i realni BDP prema komponentama potražnje (desni grafikon)

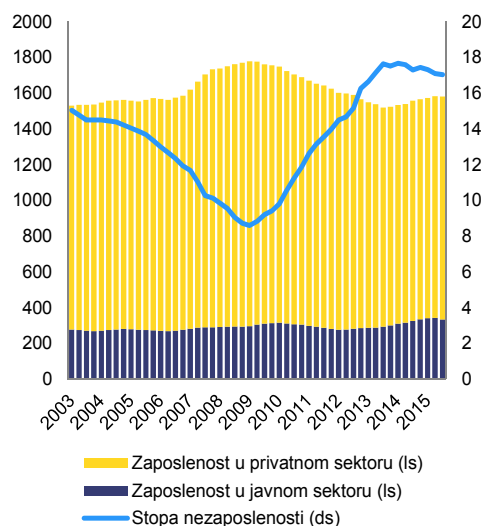


(1) Godišnji doprinosi računaju se kao pomični prosjeci komponenata BDV-a i BDP-a za četiri tromjesečja u usporedbi s pomičnim prosjekom tih komponenata u istim tromjesečjima prethodne godine.

Izvor: Europska komisija

Zahvaljujući važnim strukturnim reformama i ograničenom rastu plaća predviđa se ubrzavanje procesa otvaranja novih radnih mjesta. Relativna krutost institucija tržišta rada i odgađanje prilagodba plaća produbile su učinak krize na tržište rada. Intenzivno smanjenje broja zaposlenih u privatnom sektoru doveo je do naglog povećanja nezaposlenosti, koja se povećala sa 8,9 % u 2008. na 17,0 % u 2014. U razdoblju od 2013. do 2014. provedeno je nekoliko reformi u cilju poboljšanja fleksibilnosti tržišta rada, dok se rast plaća znatno usporio. Stopa gubitka radnih mjesta dosegla je najniže vrijednosti krajem 2014., dok je 2015. zabilježen blagi porast zaposlenosti (0,6 %). Zbog svega navedenoga, u kombinaciji s daljnjim smanjenjem radno aktivnog stanovništva (što je uglavnom potaknuto starenjem stanovništva), sezonski prilagođena stopa nezaposlenosti pala je na 16,6 %. Nominalne plaće su u 2015. umjereno rasle u visini od približno 1,3 % nakon što su u 2014. općenito stagnirale. Kako bude jačao oporavak, očekuje se da će u budućnosti rast zaposlenosti biti trajniji zahvaljujući većoj fleksibilnosti tržišta rada. Predviđa se da će pritisak na plaće i dalje biti slab, čemu pridonosi i ograničen rast plaća u javnom sektoru. Općenito, predviđa se progresivna kontrakcija nezaposlenosti na približno 14 % do kraja 2017.

Grafikon 1.2. Ukupna zaposlenost (u tisućama) i stopa nezaposlenosti (% radne snage)



(1) Pomični prosjeci za četiri tromjesečja. Zaposlenost u javnom sektoru približno odražava klasifikaciju prema oznakama djelatnosti O, P i Q sustava NACE.

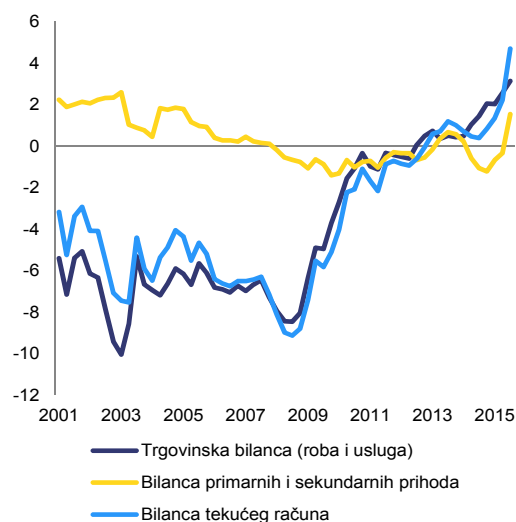
Izvor: Eurostat

Uravnoteženje vanjskog sektora brzo je napredovalo i Hrvatska sada bilježi zadovoljavajući suficit na tekućem računu. Uvoz se u 2009. naglo smanjio zbog pada ulaganja i vanjske potražnje. Izvoz robe bilježi snažan rast još od pristupanja EU-u u srpnju 2013. U prva tri tromjesečja 2015. obujam izvoza robe bio je više od 10 % veći nego u prethodnoj godini. Taj snažan rast uslijedio je nakon dobrih rezultata zabilježenih već u 2014. (11 % u odnosu na prethodnu godinu) te ukazuje na to da Hrvatska profitira od pristupa jedinstvenom tržištu EU-a. Recesija je u 2009. bila snažno pogodila i prihode od turizma, koji su već 2010. počeli bilježiti oporavak, doduše sporiji. Zbog toga je trgovinska bilanca u 2012. zabilježila blagi suficit. Zbog pada cijena nafte i rekordno velikog broja turističkih dolazaka očekuje se porast bilance roba i usluga na 3,2 % BDP-a u 2015. Predviđa se da će tekući račun zabilježiti rekordni suficit od 4,4 % BDP-a jer privremeni učinci povezani s konverzijom kredita u švicarskim francima utječu na repatrijaciju dobiti bankarskog sektora, koji je većinom u stranom vlasništvu.⁽¹⁾

(1) Točnije, gubici što će ih pretrpjeti bankarski sektor, koji je uglavnom u stranom vlasništvu, dovest će do negativnog toka zadržane dobiti u iznosu od približno 5 milijardi HRK, odnosno 1,5 % BDP-a.

Nakon toga očekuje se stabilizacija suficita tekućeg računa na razini od približno 3 % BDP-a, dok se može očekivati da će neto pozajmljivanje biti čak i veće zbog znatnih priljeva kapitala povezanih sa sredstvima iz fondova EU-a.

Grafikon 1.3.: Bilanca tekućeg računa i glavne komponente (% BDP-a)



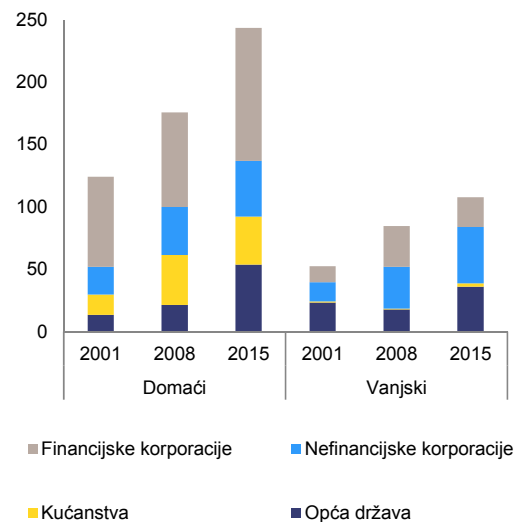
(1) Pomični prosjeci za četiri tromjesečja.
Izvor: HNB

Preokret stanja na tekućem računu polako pridonosi smanjenju hrvatskih neto vanjskih obveza. Nakon negativnih vrijednosti u visini od –99 % BDP-a zabilježenih u prvom tromjesečju 2011., neto stanje međunarodnih ulaganja blago se popravilo, uglavnom zbog smanjenja vrijednosti nepodmirene imovine u stranom vlasništvu (tj. negativni vrijednosni učinci). U kontekstu općenito stabilnog deviznog tečaja (u odnosu na euro i u pogledu nominalnog efektivnog deviznog tečaja) ta su smanjenja odražavala pad povjerenja u hrvatsko gospodarstvo. Otada se udio neto stanja međunarodnih ulaganja u BDP-u stabilizirao na razini od približno –90 % BDP-a. Pad proizvodnje i slab rast cijena onemogućili su veće smanjenje na temelju učinka nazivnika. S druge strane, nastavio se rast bruto vanjskog duga zbog povećanog državnog zaduživanja na vanjskim tržištima.⁽²⁾ Tek je nedavno akumulacija suficita na tekućem računu pridonijela smanjenju neto stanja

⁽²⁾ Bruto vanjski dug dosegao je 112 % BDP-a u drugom tromjesečju 2015., što je porast u odnosu na 107 % u istom tromjesečju prethodne godine.

međunarodnih ulaganja i vanjskog duga, koji su u trećem tromjesečju 2015. iznosili 77 % odnosno 107 % BDP-a.

Grafikon 1.4.: Domaći i vanjski dug prema institucijskom sektoru u 2001., 2008. i 2015. (% BDP-a)



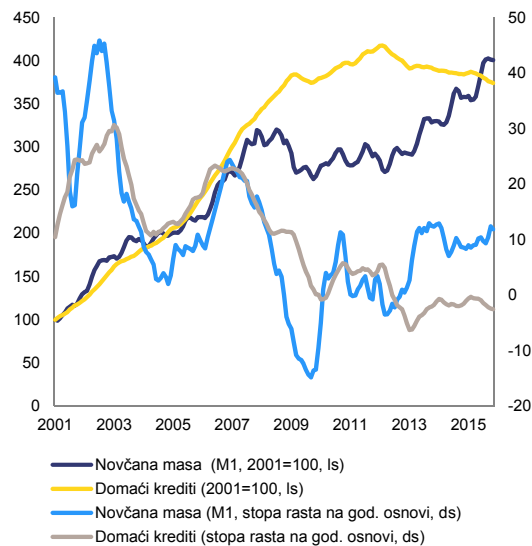
Izvor: Eurostat

Privatni dug se stabilizirao, dok dug opće države i dalje raste iako znatno sporijim tempom nego prije. Prije prsnuća financijskog balona dug privatnog sektora brzo se akumulirao. Osobito su nefinancijske korporacije znatno povećale svoje omjere financijske poluge, ostvarujući korist i od jeftinijeg prekograničnog financiranja, dok su i kućanstva povećala svoju zaduženost, iako s nižih razina. Nakon što je balon prsnuo, počela je kontrakcija rasta kredita, no razine duga privatnog sektora stabilizirale su se tek nakon 2010.

Istovremeno je usporavanje gospodarske aktivnosti naštetilo javnim financijama. Deficit opće države porastao je u 2009. na 5,8 % BDP-a te se do 2014. zadržao na razini većoj od 5 %. Predviđa se da se deficit opće države u 2015. smanjio na 4,2 % BDP-a zahvaljujući neočekivanim prihodima proizašlim iz neočekivano većeg rasta i određenog zaustavljanja rasta rashoda. Spriječen je učinak izbjegličke krize na javne financije u 2015. jer je Hrvatska dosad prvenstveno bila tranzitna zemlja. Predviđa se da se dug opće države povećao sa 85,1 % BDP-a u 2014. na 86,0 % BDP-a u 2015. te se uslijed

temeljnih kretanja deficita predviđa njegov daljnji rast (iako umjeren) u 2016. i 2017.

Grafikon 1.5.: Evolucija novčane mase i kredita (razine i stope rasta)

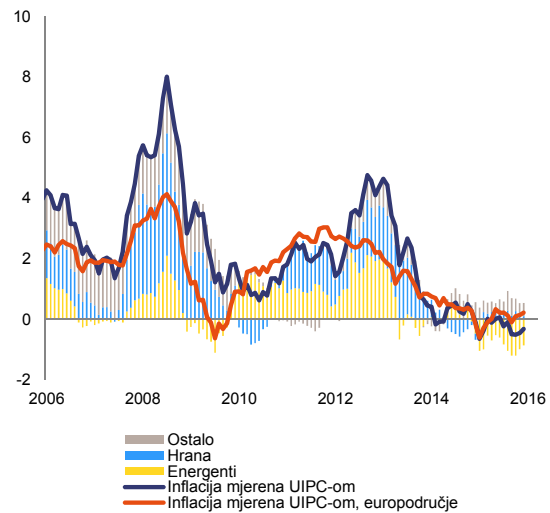


(1) Novčana masa je M1, domaći krediti su u kunama i uzimaju se u obzir vrijednosni učinci

Izvor: HNB

Financijski sektor pokazao se otpornim unatoč visokom udjelu loših kredita i mjerama politika kojima se smanjila njegova profitabilnost. Rast domaćih kredita, koji je do 2009. bio znatan, s početkom se krize počeo usporavati. Unatoč popuštanju monetarne politike krajem 2012., počela je kontrakcija kredita uglavnom temeljena na čimbenicima potražnje. Financijski sektor odupro se krizi iako je profitabilnost oslabljena akumulacijom loše imovine. Udio loših kredita u rujnu 2015. iznosio je 17 %. U korporativnom sektoru, koji je osobito pogođen krizom, omjer loših kredita dosegao je 30 %, dok je u sektoru kućanstava iznosio približno 12 %. Iako su visoke razine kapitala i revizije kvalitete imovine bankarskog sektora učvrstile povjerenje u stabilnost financijskog sektora, profitabilnost banaka znatno će se smanjiti zbog administrativnih mjera kojima se uređuje konverzija kredita kućanstava denominiranih u švicarskim francima u eure. S druge strane, bankarski sektor i dalje ostvaruje korist od visoke razine likvidnosti tako da bi krediti mogli uskoro početi bilježiti rast i financirati započeti oporavak.

Grafikon 1.6.: Inflacija u Hrvatskoj i europodručju



(1) Stope rasta na godišnjoj osnovi

Izvor: Eurostat

Pad cijena potiče konkurentnost, ali usporava smanjenje duga. Nakon što je duže razdoblje bila iznad prosjeka EU-a, inflacija se u 2013. usporila te je Hrvatska u 2015. zabilježila blagu kontrakciju razina cijena. Dok pad cijena energenata i općenito cijena robe utječe na cijene u većem dijelu EU-a, temeljna inflacija je i dalje niska zbog prevladavajućih slabih uvjeta. Deflacijski pritisci u gospodarstvu potiču konkurentnost i raspoloživi dohodak te pokazuju da se ograničavanje rasta plaća širi na sve sektore gospodarstva. S druge strane, niska inflacija zabilježena u Hrvatskoj i njezinim glavnim trgovinskim partnerima usporava stopu smanjenja duga gospodarstva. Predviđa se daljnja kontrakcija cijena energenata u prvoj polovini 2016., dok bi temeljna inflacija trebala postupno rasti. Uz oporavak cijena robe 2017., predviđa se da će inflacija postupno konvergirati prema 2 %.

Produljena gospodarska kriza ostavila je traga na socijalnoj koheziji. U Hrvatskoj je udio osoba suočenih s rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti u 2014. iznosio 29,3 %, što je znatno iznad prosjeka EU-a, koji iznosi 24,5 %. S visokim rizikom osobito su suočene nezaposlene i neaktivne osobe te samci i starije sobe. Zabrinjavajući je i položaj mladih koji ne rade, ne obrazuju se niti se stručno usavršavaju, kojih je u 2014. bilo 22,2 % u odnosu na prosjek EU-a od 16,6 %.

Čini se da je počeo stabilan oporavak te da su se počele rješavati akumulirane neravnoteže, no visoke razine preostalog duga kratkoročno su i dalje izvor ranjivosti. S povećanjem rasta očekuje se postupno smanjenje nezaposlenosti, dok bi tekući račun i dalje trebao bilježiti zadovoljavajući suficit. Javni dug, koji i dalje raste, opterećuje gospodarstvo i izvor je ranjivosti. Stabilizirao se dug privatnog sektora, no on i dalje koči ulaganja i potrošnju, a u kontekstu niske inflacije bit će potrebno vremena za prilagodbu visokih omjera financijske poluge. Hrvatska je izložena unutarnjim i vanjskim šokovima zbog visoke razine vanjskog duga u kombinaciji s domaćim dugom denominiranim u stranoj valuti.

U srednjoročnom razdoblju Hrvatska će i dalje biti suočena s izazovom povećanja potencijalnog rasta u cilju održavanja procesa konvergencije. Oporavak unutarnje potražnje trenutačno pridonosi rastu BDP-a iznad razine potencijalnog rasta proizvodnje. To je očekivano s obzirom na trajanje i dubinu recesije. Međutim, očekuje se da će rast proizvodnje dugoročno konvergirati prema svojem potencijalu, koji se trenutačno procjenjuje na ispod 1 %. Niski potencijalni rast djelomično odražava pad ulaganja, iako će u budućnosti glavne prepreke trajnijem potencijalnom rastu biti rekordno niski rast produktivnosti i u manjoj mjeri smanjenje radne snage. Promjena tog trenda uključivat će poticanje učinkovitosti gospodarstva u dodjeli sredstava putem strukturnih reformi.

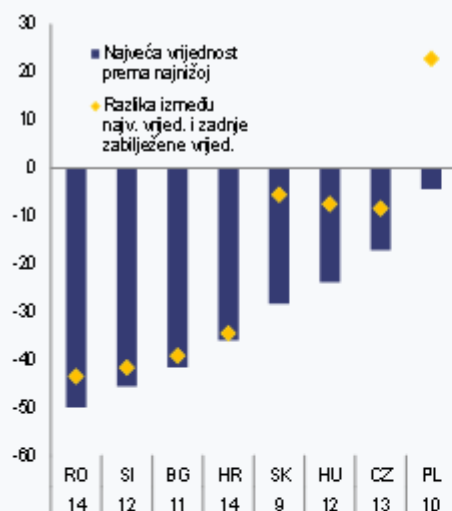
Okvir 1.1. Izazovi za ulaganja

Odjeljak 1. Makroekonomsko gledište

U razdoblju od 2002. do 2008. ulaganja (mjerena kao bruto investicije u fiksni kapital) rasla su prosječnom stopom od gotovo 10,5 % godišnje, što je nešto iznad prosječne stope usporedivih država članica srednje i jugoistočne Europe. Nakon naglog pada 2009. i 2010. usporen je tempo smanjenja ulaganja, ali je njihov oporavak započeo tek krajem 2014. U većini usporedivih gospodarstava EU-a smanjenje je bilo ograničenije (npr. u Poljskoj, Slovačkoj, Mađarskoj i Češkoj), dok je u Bugarskoj, Rumunjskoj i Sloveniji također došlo do sličnog smanjenja ulaganja i sporog oporavka.

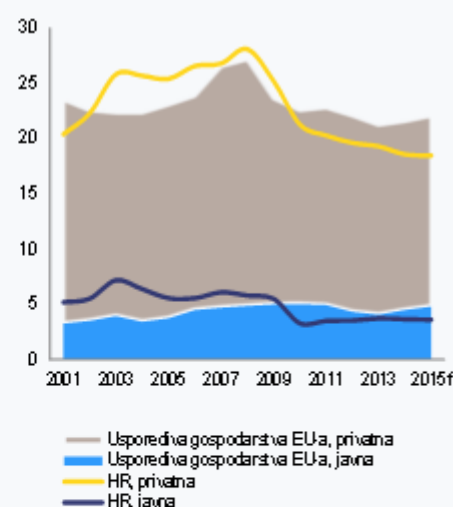
Javna ulaganja snažno su rasla u fazi ekspanzije prije krize, no 2010. srezana su za 41 %, a nakon toga su zabilježila tek blagi rast. To je bio rezultat pokušaja da se ograniči javna potrošnja zbog rastućeg deficita opće države. Udio javnih ulaganja u BDP-u u 2014. iznosio je 3,7 % BDP-a, što je jedan od najnižih udjela među usporedivim gospodarstvima. Najveće smanjenje zabilježili su projekti u području prometa i javne uprave, koji su se isticali u razdoblju prije krize. Iako je smanjenje pogodilo investicijske projekte općenito jednako na središnjoj i lokalnoj razini, oporavak na razini jedinica lokalne i regionalne samouprave, za koje je kreditiranje ograničeno, započeo je znatno kasnije (2014.).

Grafikon 1. Smanjenje ulaganja u Hrvatskoj i u usporedivim gospodarstvima EU-a (% BDP-a)



(1) Godina u kojoj je zabilježena najniža vrijednost je navedena ispod naziva zemlje na osi x.
Izvor: Eurostat

Grafikon 2. Privatna i javna ulaganja u Hrvatskoj i u usporedivim gospodarstvima EU-a (% BDP-a)



(1) Podaci za 2015. temelje se na prognozi.
Izvor: Eurostat

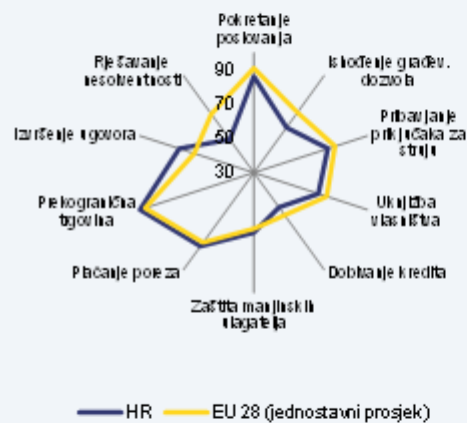
Privatna ulaganja smanjila su se za 33 % od 2008., te su 2014. dosegla 3,7 % BDP-a. Domaća i strana ulaganja u razdoblju prije krize bila su usmjerena na sektore nerazmjernih dobara. Kontrakcija unutarnje potražnje imala je stoga snažan i trajan učinak na investicijske aktivnosti. Slaba potražnja, visoki dug i slaba profitabilnost korporativnog sektora te visoki troškovi zaduživanja pridonijeli su zajedno slaboj razini ulaganja hrvatskih poduzeća te će i dalje kočiti trajniji oporavak u kratkoročnom razdoblju.

(nastavak na sljedećoj stranici)

Okvir (nastavak)

natječajni postupak. No kako se bude povećavao kapacitet apsorpcije, javna ulaganja mogla bi se u sljedećim godinama povećati za 1,5 do 2 postotna boda BDP-a. Predviđa se da ukupno privatna ulaganja neće ostvariti tako veliku korist od toga, iako bi poljoprivreda i ribarstvo mogli profitirati od mogućnosti financiranja namijenjenih tim sektorima. Javna ulaganja ograničena su neučinkovitostima u postupcima javne nabave kojima se usporava apsorpcija sredstava EU-a i pridonosi dugim zaostacima u provedbi (vidi „Javna nabava”).

Grafikon 3. Udaljenost od najbolje prakse prema pokazateljima iz izvješća Svjetske banke o poslovanju: Hrvatska i EU



(1) Najbolja praksa predstavlja najbolji rezultat zabilježen za svaki pokazatelj među svim gospodarstvima koja su od 2005. uključena u uzorak za izvješće o poslovanju. Udaljenost od najbolje prakse označuje se na ljestvici od 0 do 100, pri čemu je 0 najniži rezultat, a 100 je najbolja praksa.

Izvor: Svjetska banka

Iako se boljom upotrebom sredstava iz fondova mogu potaknuti ulaganja u srednjoročnom razdoblju, postoje značajne sustavne prepreke javnim ulaganjima u Hrvatskoj. One uključuju s jedne strane zakonodavno-administrativne prepreke, a s druge strane strukturne prepreke. Zakonodavno-administrativne prepreke prvenstveno uključuju česte izmjene zakonodavnih propisa i nedostatak procjene regulatornog učinka, prekomjerno reguliranje sektora i djelatnosti, brojne neporezne (parafiskalne) namete, duge sudske postupke i nedostatak dosljedne sudske prakse. U odjeljku 3.2. ti su problemi detaljno opisani. Strukturni problemi uključuju infrastrukturne nedostatke i probleme s pristupom izvorima financiranja. Nadalje, veliki sektor javnih poduzeća obilježen je neučinkovitošću, niskom produktivnošću i manjim ulaganjima u usporedbi s privatnim sektorom. Ta su obilježja pogoršana tzv. učincima zatvaranja (eng. *lock-in effects*) kojima se poduzećima u državnom vlasništvu često osigurava dominacija na tržištu, a čime se smanjuje ukupna konkurentnost, narušava tržišno natjecanje i sprječavaju privatna ulaganja. Razduživanje napreduje usporeno jer niska dobit i slaba dinamika cijena ograničavaju kapacitete poduzeća za otplatu kredita. Kad je riječ o ponudi, banke nisu sklone povećati kreditiranje visokozaduženim poduzećima i nemaju poticaj za otpis dugova. Problem je osobito ozbiljan za visokozaduženi sektor građevinarstva, koji je još uvijek opterećen velikim brojem neprodanih objekata.

Okvir 1.2.:Doprinos proračuna EU-a strukturnim promjenama

Hrvatska je važan korisnik sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u razdoblju 2014. – 2020., iz kojih su joj dodijeljena financijska sredstva u iznosu od 10,7 milijardi EUR. Taj je iznos jednak 3,3 % BDP-a na godišnjoj osnovi i čini 73 % očekivanih nacionalnih javnih ulaganja u područjima kojima su sredstva namijenjena – što je najveća stopa u Europskoj uniji. Europski strukturni i investicijski fondovi najvažniji su financijski instrument za provedbu nacionalnog programa reformi i za jačanje gospodarske konkurentnosti i zapošljavanja.

Za svako područje kojemu su namijenjena sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova primjenjuju se *ex ante* uvjeti, koji se moraju ispuniti do kraja 2016. Ti uvjeti uključuju poštovanje relevantnih uredbi i direktiva EU-a, donošenje strategija i planova provedbe te uspostavu potrebnih uvjeta za ulaganja u relevantnim sektorima. Ako se ti *ex ante* uvjeti ne ispunje do kraja 2016., Komisija može obustaviti međuplaćanja za prioritete dotičnog programa.

U tom je kontekstu donesen niz strategija i planova provedbe navedenih u Nacionalnom programu reformi 2015. (u okviru europskog semestra), primjerice Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije 2014. – 2020., Aktivna politika zapošljavanja 2015. – 2017., Strategija razvoja javne uprave 2015. – 2020. Pripremljena je i „Strategija pametne specijalizacije”, kojom se sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova namjeravaju učinkovito uložiti u sektor istraživanja i razvoja. Hrvatska je i korisnik sredstava u iznosu od 66 milijuna eura u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih (što se nadopunjava istim iznosom iz Europskog socijalnog fonda) kako bi se mladima pomoglo da uđu na tržište rada, uključe u projekte stažiranja ili se nastave obrazovati. Redovito praćenje provedbe uključuje podnošenje izvješća sredinom 2017. o doprinosu sredstava ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020. i napretku u rješavanju relevantnih strukturnih reformi kako bi se financijska sredstva EU-a iskoristila u najvećoj mogućoj mjeri.

Uz sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova bit će dostupna i financijska sredstva u okviru novog Europskog fonda za strateška ulaganja, Obzora 2020., Instrumenta za povezivanje Europe i ostalih sredstava EU-a kojima se izravno upravlja. Nakon prvog kruga poziva na prijavu projekata u okviru Instrumenta za povezivanje Europe, Hrvatska je potpisala sporazume u vrijednosti od 8 milijuna EUR u području energetike i 44 milijuna EUR za projekte u području prometa. Za više informacija o upotrebi sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u Hrvatskoj vidi: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HR>.

Tablica 1.1.: Glavni gospodarski, financijski i socijalni pokazatelji

	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	prognoza		
									2015	2016	2017
Realni BDP (godišnja promjena)	4,7	2,1	-7,4	-1,7	-0,3	-2,2	-1,1	-0,4	1,8	2,1	2,1
Privatna potrošnja (godišnja promjena)	5,1	1,3	-7,4	-1,5	0,3	-3,0	-1,8	-0,7	1,0	1,8	1,9
Javna potrošnja (godišnja promjena)	4,0	-0,7	2,1	-1,6	-0,3	-1,0	0,3	-1,9	0,6	1,1	1,7
Bruto investicije u fiksni kapital (godišnja promjena)	10,0	9,2	-14,4	-15,2	-2,7	-3,3	1,4	-3,6	1,7	2,6	2,7
Izvoz robe i usluga (godišnja promjena)	6,1	0,8	-14,1	6,2	2,2	-0,1	3,1	7,3	8,1	5,0	5,3
Uvoz robe i usluga (godišnja promjena)	7,3	4,0	-20,4	-2,5	2,5	-3,0	3,1	4,3	7,9	4,6	5,3
Proizvodni jaz	2,9	7,1	-0,7	-1,6	-1,5	-3,1	-4,0	-4,3	-3,0	-1,4	0,2
Potencijalni rast (godišnja promjena)	3,1	1,8	-0,1	-0,8	-0,4	-0,6	-0,2	0,0	0,5	0,4	0,5
Doprinos rastu BDP-a:											
Domaća potražnja (godišnja promjena)	5,7	3,1	-7,9	-5,0	-0,4	-2,7	-0,7	-1,5	1,0	1,7	2,0
Zalihe (godišnja promjena)	0,0	0,5	-3,5	0,2	0,3	-0,7	-0,3	-0,2	0,5	0,1	-0,1
Neto izvoz (godišnja promjena)	-1,0	-1,5	4,1	3,1	-0,1	1,2	0,0	1,3	0,2	0,3	0,2
Dopinos rastu potencijalnog BDP-a:											
Ukupni rad (u satima) (godišnja promjena)	0,6	0,4	-0,1	-0,6	-0,4	-0,6	-0,5	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3
Akumulacija kapitala (godišnja promjena)	1,9	2,4	1,5	0,8	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Ukupni faktor produktivnosti (godišnja promjena)	0,6	-1,0	-1,4	-1,0	-0,7	-0,5	-0,3	-0,3	0,0	0,1	0,2
Bilanca tekućeg računa (% BDP-a), platna bilanca	-5,9	-8,9	-5,1	-1,2	-0,8	-0,2	0,9	0,8	.	.	.
Trgovinska bilanca (% BDP-a), platna bilanca	-6,6	-8,0	-3,7	-0,4	-0,4	0,5	0,4	2,0	.	.	.
Trgovinski uvjeti za robu i usluge (godišnja promjena)	1,5	1,2	1,2	0,6	0,2	-0,6	-0,1	0,6	0,7	1,3	-0,6
Bilanca tekućeg računa (% BDP-a)	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	.	.	.
Neto stanje međunarodnih ulaganja (% BDP-a)	-61,5	-74,9	-87,6	-95,6	-92,3	-90,2	-88,7	-88,8	.	.	.
Neto tržišni vanjski dug (% BDP-a)1	-24,7*	-35,1*	-40,6*	-43,9*	-46,6*	-43,9*	-42,7*	.	.	.	.
Bruto tržišni vanjski dug (% BDP-a)1	64,4*	73,1*	82,6*	86,2*	88,2*	85,9*	88,0*	.	.	.	.
Izvozni rezultati prema naprednim gospodarstvima (% promjene tijekom 5 godina)	37,3	5,0	2,8	-6,0	-8,4	-15,0	-16,0	-12,21	.	.	.
Udjel na izvoznom tržištu, roba i usluge (godišnja)	2,9	1,3	-0,7	-12,8	-5,6	-7,7	2,7	5,4	.	.	.
Neto priljevi izravnih stranih ulaganja (% BDP-a)	-4,7	-5,5	-2,9	-2,0	-2,7	-2,7	-1,9	-3,0	.	.	.
Stopa štednje kućanstava (neto štednja kao postotak neto raspoloživog dohotka)	2,5	1,4	6,7	7,4	7,0	7,4	6,1	7,3	.	.	.
Kreditni tok u privatnom sektoru (konsolidiran, % BDP-a)	14,2	16,1	2,9	5,6	-2,1	-3,0	-0,6	0,4	.	.	.
Dug privatnog sektora, konsolidiran (% BDP-a)	82,7	111,1	119,6	126,5	124,0	121,1	119,6	120,5	.	.	.
od čega dug kućanstava, konsolidiran (% BDP-a)	31,1	39,0	40,0	42,0	41,5	41,2	40,4	40,3	.	.	.
od čega dug nefinancijskih poduzeća, konsolidiran (% BE)	51,6	72,1	79,6	84,5	82,5	79,9	79,2	80,2	.	.	.
Poduzeća, neto pozajmljivanje (+) ili neto zaduživanje (-) (% BDP-a)	-3,6	-5,2	-3,0	0,2	2,3	0,7	3,4	1,0	1,8	2,3	2,2
Poduzeća, suficit bruto poslovanja (% BDP-a)	19,7	21,7	19,2	18,1	19,3	18,6	18,6	17,5	17,2	17,9	18,0
Kućanstva, neto pozajmljivanje (+) ili neto zaduživanje (-) (% BDP-a)	1,4	-0,8	3,9	4,8	4,6	5,1	3,7	5,1	6,1	4,8	4,5
Deflacirani indeks cijena nekretnina (godišnja promjena)	8,0	-2,0	-6,8	-9,4	-5,9	-2,1	-18,1	-2,0	.	.	.
Rezidentna ulaganja (% BDP-a)									.	.	.
Deflator BDP-a (godišnja osnova)	3,9	5,7	2,8	0,8	1,7	1,6	0,8	0,0	0,4	1,2	1,2
Harmonizirani indeks potrošačkih cijena (HIPC, godišnja)	2,7	5,8	2,2	1,1	2,2	3,4	2,3	0,2	-0,3	0,3	1,6
Nominalna naknada po zaposleniku (godišnja osnova)	5,6	3,5	-0,3	2,3	4,3	0,3	-0,6	-5,4	1,4	1,5	2,0
Produktivnost rada (realna, broj zaposlenih, godišnja)	0,9	-1,6	-6,7	2,2	3,7	1,5	1,6	-3,0	.	.	.
Jedinični troškovi rada (JTR, cijelo gospodarstvo, godišnja)	3,1	5,2	6,9	0,1	0,6	-1,3	-2,2	-2,4	0,1	0,7	1,4
Realni jedinični troškovi rada (godišnja osnova)	-0,8	-0,5	4,0	-0,7	-1,1	-2,8	-3,0	-2,5	-0,2	-0,5	0,3
Realni efektivni devizni tečaj (JTR, godišnja osnova)	2,3	3,5	1,7	-1,0	-1,7	-5,8	-2,6	-3,6	-2,8	-0,8	.
Realni efektivni devizni tečaj (HIPC, godišnja osnova)	0,8	3,9	1,5	-3,4	-2,7	-2,5	1,2	0,5	-1,4	1,0	-0,9
Porezni klin na troškove rada samca koji zarađuje prosječnu plaću (%)	.	.	.	.	.	.	30,3	30,3	.	.	.
Porezni klin na troškove rada samca koji zarađuje 50% prosječne plaće (%)	.	.	.	.	.	.	23,1	23,1	.	.	.
Ukupne obveze financijskog sektora, nekonsolidirane (godišnja promjena)	20,2	-10,3	5,3	3,8	1,6	1,5	3,5	1,1	.	.	.
Stopa osnovnog kapitala (%)2	.	.	.	.	.	.	12,5	10,2	.	.	.
Povrat na kapital (%)3	.	.	.	.	.	.	-6,6	-31,2	.	.	.
Bruto loš dug (% ukupnih dužničkih instrumenata i ukupnih kredita i predujmova) (4)	.	.	.	.	.	.	11,8	12,9	.	.	.
Stopa nezaposlenosti	12,5	8,6	9,2	11,7	13,7	16,0	17,3	17,3	16,2	15,1	13,8
Stopa dugotrajne nezaposlenosti (% aktivne populacije)	7,3	5,3	5,1	6,6	8,4	10,2	11,0	10,1	.	.	.
Stopa nezaposlenosti mladih (% aktivne populacije iste dobne skupine)	30,7	23,7	25,2	32,4	36,7	42,1	50,0	45,5	44,6	.	.
Stopa aktivnosti (dob od 15 do 64 godine)	63,6	65,8	65,6	65,1	64,1	63,9	63,7	66,1	.	.	.
Osobe izložene riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti (% ukupne populacije)	.	.	.	31,1	32,6	32,6	29,9	29,3	.	.	.
Osobe koje žive u kućanstvima s niskim intenzitetom rada (% ukupne populacije mlađe od 60)	.	.	.	13,9	15,9	16,8	14,8	14,7	.	.	.
Saldo opće države (% BDP-a)	-3,8	-2,7	-5,8	-5,9	-7,8	-5,3	-5,4	-5,6	-4,2	-3,9	-3,2
Udio poreza u BDP-u (%)	36,7	36,7	36,4	36,1	35,2	35,9	36,4	36,5	37,0	36,9	37,3
Strukturni proračunski saldo (% BDP-a)	.	.	.	-5,1	-7,1	-3,9	-3,3	-3,5	-2,7	-3,2	-3,3
Bruto dug opće države (% BDP-a)	38,7	38,9	48,0	57,0	63,7	69,2	80,8	85,1	86,0	87,0	87,4

(1) Zbroj dužničkih instrumenata iz portfelja, ostalih ulaganja i imovine za rezervacije.

(2,3) Domaće bankovne grupacije i samostalne banke.

(4) Domaće bankovne grupacije i samostalne banke, društva kćeri i podružnice u stranom vlasništvu (EU i izvan EU-a).

(*) Označava BPM5 i/ili ESA95

Izvor: Europska komisija, Zimska prognoza 2016.; ESB

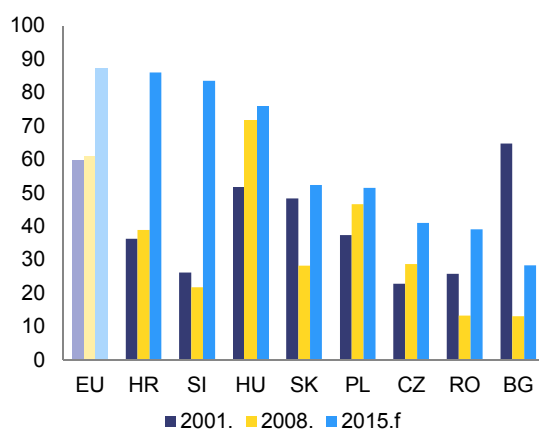
2. NERAVNOTEŽE, RIZICI I PRILAGODBA

Ovaj odjeljak sadržava detaljno preispitivanje predviđeno postupkom u slučaju makroekonomskih neravnoteža⁽³⁾. Naglasak je stavljen na rizike i ranjivosti istaknute u Izvješću o mehanizmu upozoravanja za 2016. U odjeljku se u prvom redu analiziraju strukturni pokretači brzog rasta duga opće države i procjenjuje se njegova dugoročna održivost i osjetljivost na unutarnje i vanjske šokove. Kao drugo, analiziraju se pokretači akumulacije duga kućanstava i korporativnog sektora i procjenjuju se potrebe za preostalim razduživanjem. U odjeljku se zatim razmatra održivost vanjskog položaja i procjenjuje se u kojoj mjeri strukturna kretanja utječu na poboljšanje bilance tekućeg računa. Na kraju se procjenjuje kapacitet prilagodbe tržišta rada kako bi se u budućnosti osigurao uravnoteženiji model rasta. Odjeljak završava s matricom procjene postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža u kojoj su sažeto prikazani glavni zaključci.

2.1 DUG OPĆE DRŽAVE I JAVNE FINACIJE

Hrvatska je razdoblje recesije 2008. – 2014. završila s visokim dugom opće države, koji znatno opterećuje gospodarstvo i izvor je ranjivosti. U razdoblju od 2008. do 2014. dug opće države povećao se sa 38,9 % BDP-a na 85,1 % BDP-a te se predviđa da je u 2015. nastavio rasti dosegnuvši 86 % BDP-a. Ta je razina znatno veća od praga od 60 % utvrđenog Ugovorom kao i od razine duga u svim usporedivim državama članica EU-a (vidi grafikon 2.1.1.)⁽⁴⁾. Naime, državni je dug rastao u uvjetima dugotrajne recesije, koja je kočila rast prihoda i opterećivala javne rashode. No visoki dug opterećuje gospodarstvo jer se povećanim troškovima njegova servisiranja ograničavaju ostali državni rashodi i sposobnost fiskalne politike da odgovori na ciklički pad gospodarske aktivnosti. Nadalje, velika zaliha državnog duga izvor je ranjivosti gospodarstva jer se njome Hrvatska izlaže volatilnosti financijskih tržišta u razdobljima povećanog straha od rizika.

Grafikon 2.1.1.: Dug opće države (% BDP-a)



(1) Ukupna razina za EU predstavlja ponderirani prosjek.
Izvor: Eurostat, Komisijina zimska prognoza 2016.

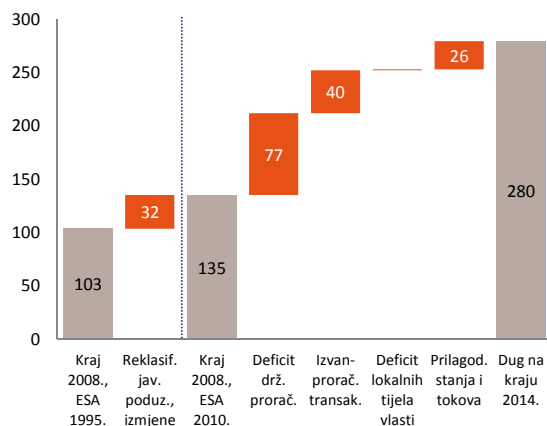
Pokretači duga

Na rast duga opće države od 2008. utjecali su deficiti državnog proračuna i čimbenici koji se uglavnom odnose na poduzeća u državnom vlasništvu. Dva najvažnija čimbenika koja su uzrokovala brzi rast udjela duga opće države u BDP-u bili su deficiti državnog proračuna i troškovi koji se odnose na realizaciju potencijalnih rizika u poduzećima u državnom vlasništvu (vidi grafikon 2.1.2.: potonji su u grafikonu navedeni pod „izvanproračunske transakcije”). Na razinu duga opće države znatno je utjecala i reklasifikacija nekoliko visokozaduženih poduzeća u državnom vlasništvu unutar sektora opće države, do čega je došlo zbog prijelaza na Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa (ESA2010). To je međutim dovelo do revizije povijesne serije duga opće države i stoga je u grafikonu 2.1.2. prikazano kao zasebna stavka.

⁽³⁾ Na temelju članka 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011.

⁽⁴⁾ U ovom i sljedećim odjeljcima usporedit će se rezultati s rezultatima usporedivih gospodarstva iz srednje i jugoistočne Europe. Ta skupina uključuje Bugarsku, Češku, Mađarsku, Poljsku, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju.

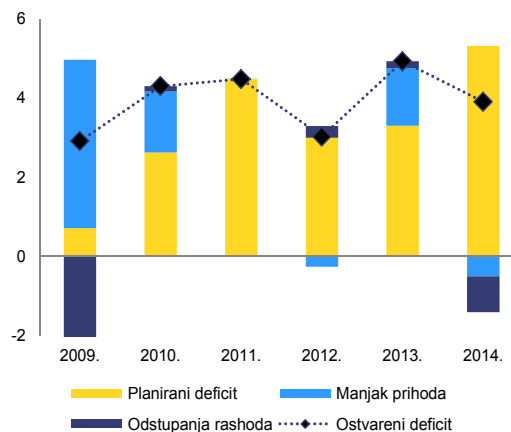
Grafikon 2.1.2.: Pokretači duga 2008. – 2014. (u milijardama HRK)



(1) Podaci o reklasifikaciji poduzeća u državnom vlasništvu odnose se na njihov učinak na dug opće države u 2008. U svim ostalim stupcima navedene su kumulativne promjene u razdoblju od kraja 2008. do 2014.

Izvor: Europska Komisija, Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Grafikon 2.1.3.: Deficiti državnog proračuna: rezultati i početni planovi (% BDP-a)



(1) Planirani rezultati odnose se na iznose iz prvog proračuna donesenog za određenu godinu (bez rebalansa).

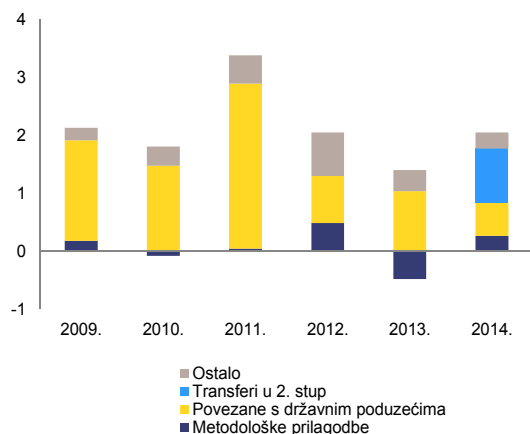
Izvor: Ministarstvo financija

Na visoke deficite državnog proračuna, koji su najvažniji čimbenik koji je utjecao na rast duga opće države posljednjih godina, utjecali su manjak prihoda i pritisci na rashode. U razdoblju 2009. – 2014. deficit državnog proračuna u prosjeku je iznosio 3,9 % BDP-a te se na temelju preliminaranih podataka očekuje da se u 2015. smanjio na 2,7 %. Naporima u području fiskalne konsolidacije u određenoj je mjeri ograničen rast deficita, ali oni nisu bili dovoljni snažni kako bi se zaustavio rast socijalnih naknada i sve veći teret rashoda za kamate, što se tijekom krize pojavilo kao novo fiskalno opterećenje. Na visoke deficite utjecali su i manjak prihoda i pritisci na rashode u kombinaciji s poteškoćama s kojima se vlada suočavala pri rješavanju nastalog fiskalnog jaza. Manjak prihoda bio je uglavnom nepredviđen zbog optimističnih makroekonomskih pretpostavki na kojima su se temeljili početni proračuni, a to objašnjava zbog čega su proračunski rezultati na državnoj razini u 2009. i 2010., a ponovno i u 2013. bili lošiji nego što se to početno predviđalo. Nastojanja da se zaustave pritisci na rashode dovela su do znatnih ušteda (u usporedbi s početnim planovima) tek 2009. i 2014., dok su se ostalih godina rashodi kretali u skladu s početnim planovima.

Drugi najvažniji pokretač rasta duga bili su troškovi koji se odnose na realizaciju potencijalnih rizika u poduzećima u državnom vlasništvu. Potrebno je provesti određene prilagodbe kako bi se (gotovinski) deficit državnog proračuna pretvorio u neto pozajmljivanje ili zaduživanje središnje države prema ESA2010. Te su prilagodbe u grafikonu 2.1.2 prikazane kao „izvanproračunske transakcije” i detaljno su razrađene u grafikonu 2.1.4. U razdoblju 2009. – 2014. njihov je godišnji doprinos deficitu opće države prosječno iznosio 2 % BDP-a. Među njima najveći dio (1,4 postotna boda) odnosio se na poduzeća u državnom vlasništvu i uključivao je dug koji je vlada preuzela na temelju učestalih aktiviranja jamstava odobrenih javnim poduzećima i rastućeg neto zaduživanja poduzeća u državnom vlasništvu klasificiranih u sektor opće države koje je do 2013. bilo u porastu. Preostali dio (0,6 postotnih bodova) otpadao je na ostale transfere i prilagodbe kako bi se osigurao prikaz sektora opće države u skladu s ESA2010 te kako bi se državni proračun temeljen na gotovinskom načelu konvertirao u proračun temeljen na obračunskom načelu, a neki su od tih elemenata imali znatan učinak u određenim godinama ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ To osobito uključuje znatnu korekciju učinka gotovinskog transfera mirovinskih sredstava iz stupa kapitalizirane štednje u prvi stup 2014., što se u državnom proračunu

Grafikon 2.1.4.: Izvanproračunske transakcije središnje države (% BDP-a)



(1) U grafikonu se prikazuju prilagodbe kojima se objašnjava prijelaz s tekućeg salda središnje države (državni proračun) na neto zaduživanje središnje države. Pozitivan znak označava pozitivan doprinos deficitu središnje države.

Izvor: Europska komisija

Doprinos ostalih čimbenika dugu opće države bio je poprilično ograničen. U razdoblju 2009. – 2014. prosječno neto zaduživanje lokalnih tijela vlasti (i fondova socijalne sigurnosti) bilo je zanemarivo jer je iznos duga koji mogu preuzeti lokalna tijela vlasti ograničen⁽⁶⁾. Učinak prilagodbi stanja i tokova (kojima se promjene u zalihama duga usklađuju s proračunskim rezultatima) bio je 2013. relativno velik, što je odraz velikog broja obveznica koje je vlada izdala u posljednjim mjesecima godine, ali je ograničen u drugim godinama. Ostale značajne prilagodbe uključivale

smatralo (gotovinskim) prihodom, ali je evidentirano kao financijska transakcija bez učinka na deficit prema pravilima ESA2010. Nadalje, neka ulaganja provedena u okviru projekta javno-privatnog partnerstva (izvan državnog proračuna) vraćena su u državni saldo nakon revizije temeljnih rizika u skladu s računovodstvenim pravilima ESA2010. Kad je riječ o prilagodbama provedenima zbog prelaska s gotovinskog na obračunsko načelo, važno je napomenuti da se dio odražava u prilagodbi stanja i tokova, što se pojašnjava u nastavku.

⁽⁶⁾ Kao prvo, Sabor svake godine utvrđuje gornju granicu novog zaduživanja sektora lokalne uprave u cjelini (3 % ukupnih prihoda na lokalnoj razini u 2015.). Kao drugo, ukupne kratkoročne obveze svake jedinice lokalne uprave ograničene su zbog ograničenja godišnjih otplata glavnice i kamata (20 % prošlogodišnjih prihoda). Konačno, dugoročni dug ograničen je na ulaganja i podliježe izričitom odobrenju Vlade. U odjeljku 3.2. dodatno su objašnjeni odnosi među različitim razinama vlasti.

su promjene u vrednovanju zbog postupne deprecijacije kune prema euru (valuta za koju je vezana većina duga opće države) i zaduživanje za otplatu trgovačkih kredita, koje je osobito zabilježeno 2010. i 2013.

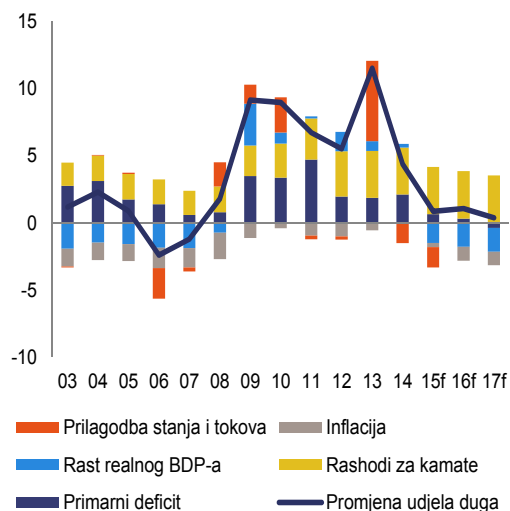
Državnom dugu dodatno je pridonijela reklasifikacija nekoliko poduzeća u državni sektor u skladu s ESA2010. Dosad je najveći učinak na dug opće države imalo uključivanje triju sljedećih subjekata: Hrvatskih autocesta i Autoceste Rijeka – Zagreb u 2014. te Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR) u 2015. Učinak te revizije na dug opće države u Hrvatskoj (približno 32 milijarde HRK, prikazano u grafikonu 2.1.2.) bio je najveći u Europskoj uniji, što je uzrokovano izrazitom zaduženosti dotičnih poduzeća⁽⁷⁾.

Kratkoročne prognoze i prostor za prilagodbu

Komisija predviđa da će se rast duga u kratkoročnom razdoblju nastaviti, uglavnom zbog visokog troška zaduživanja. Predviđa se da će u kratkoročnom razdoblju dug opće države nastaviti umjereno rasti, odnosno da će se povećati sa 86,0 % BDP-a koji se očekuje za 2015. na 87,4 % BDP-a u 2017. Kako je prikazano u grafikonu 2.1.5., rastući rashodi za kamate glavni su čimbenik kojim se onemogućuje smanjenje udjela duga u kratkoročnom razdoblju. Unatoč trenutačno općenito povoljnim uvjetima na svjetskim financijskim tržištima procjenjuje se da je hrvatska efektivna kamatna stopa (4,2 %) u 2015. bila među najvišima u Europskoj uniji. Razlika između efektivne kamatne stope na dug opće države i rasta nominalnog BDP-a bit će tijekom prognoziranog razdoblja i dalje pozitivna, što znači da će u nedostatku dostatnog primarnog suficita udio duga i dalje rasti (vidi grafikon 2.1.5.).

⁽⁷⁾ Vidi ESTAT (2014.): „Revisions to government deficit and debt of EU Member States for 2010-2013”. Posebno objašnjenje pripremljeno zbog uvođenja metodologije ESA 2010. i objavljeno 21. listopada 2014. uz Priopćenje Eurostata za tisak 158/2014.

Grafikon 2.1.5.: Doprinosi promjeni udjela duga (postotni bodovi BDP-a)



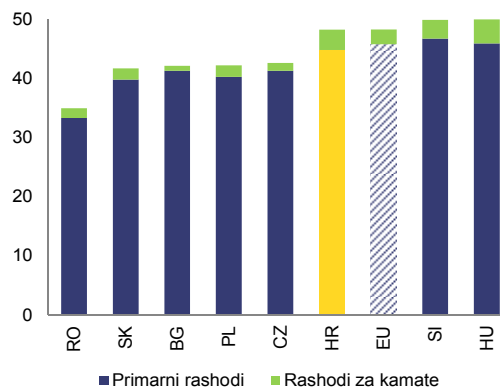
Izvor: Eurostat, Komisijina zimska prognoza 2015.

Veći nominalni rast pridonijet će zaustavljanju rasta udjela duga u BDP-u, no trajnije poboljšanje primarnog salda neće biti moguće bez konsolidacijskih napora. Veći rast trebao bi pridonijeti smanjenju udjela duga u BDP-u na temelju učinka nazivnika te poticanjem prihoda i zaustavljanjem pritiska na rashode. Konsolidacijski naponi mogli bi biti usmjereni na prihode ili rashode. Iako je odluka o veličini državnog sektora politički izbor, usporedna analiza pokazuje da je u Hrvatskoj ukupni udio poreza u BDP-u (36,6 % BDP-a) i udio rashoda opće države (48,2 % BDP-a) u 2014. bio među najvećima u odnosu na usporediva gospodarstva EU-a (vidi grafikon 2.1.6.)⁽⁸⁾. No, na udio rashoda u Hrvatskoj snažno su utjecale dugotrajna recesija i rastući rashodi za kamate. U razdoblju od 2008. do 2014. primarni rashodi zapravo su se smanjili u nominalnim i realnim vrijednostima (deflacirani deflatorom BDP-a), dok su se u usporedivim gospodarstvima nastavili povećavati. Kad se izrazi u vrijednostima potencijalne proizvodnje, što bolje odražava dugoročne kapacitete zemlje da financira svoju potrošnju, jaz između hrvatskih javnih

⁽⁸⁾ Udio poreza u BDP-u u usporedivim gospodarstvima u 2014. iznosio je 32,5 % BDP-a (jednostavni prosjek). Udio rashoda usporedivih gospodarstava iznosio je 43,3 % BDP-a (jednostavni prosjek). Za Europsku uniju u cjelini (ponderirani prosjeci) ti su udjeli iznosili 39,1 % BDP-a odnosno 48,2 % BDP-a.

rashoda u odnosu na usporediva gospodarstva nešto je manji, ali i dalje značajan (3,8 postotna boda).

Grafikon 2.1.6.: Rashodi opće države (2014, % BDP-a)



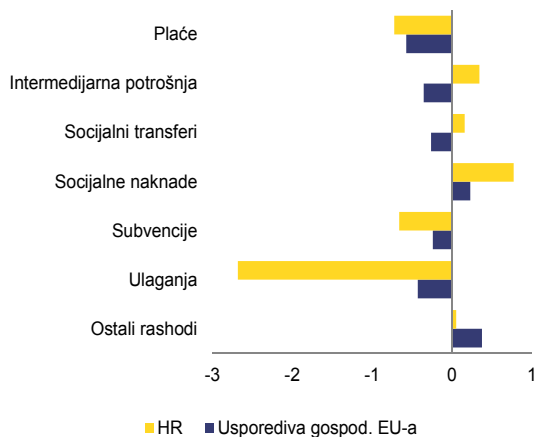
(1) Ukupna razina za EU predstavlja ponderirani prosjek.

Izvor: Eurostat, Europska komisija

Primarna je potrošnja smanjena prvenstveno smanjenjem rashoda za ulaganje, što će se teško održati. Prilagodba primarnih rashoda u razdoblju 2008. – 2014. prvenstveno je bila usmjerena na smanjenje ulaganja, iako su neke uštede ostvarene i smanjenjem rashoda za plaće i subvencije (vidi grafikon 2.1.7.). Iako su u određenoj mjeri uštede ostvarene smanjenjem rashoda za ulaganja predstavljale korekciju uzleta potrošnje zabilježenog prije 2008., udio ulaganja u BDP-u trenutačno je jedan od najnižih među usporedivim gospodarstvima (vidi odjeljak 3.1.). Ako se dugoročno održi, to će opteretiti hrvatske izgleda za rast i ograničiti apsorpciju sredstava iz fondova EU-a. S druge strane, rashodi za intermedijarnu potrošnju i socijalne naknade brže su rasli od potencijalnog BDP-a. Dok se povećanje socijalnih naknada može djelomično opravdati većim rastom nezaposlenosti⁽⁹⁾, povećanje intermedijarne potrošnje na razini središnjih i lokalnih tijela vlasti upućuje na poteškoće u provedbi brzih i djelotvornih prilagodbi poslovanja. Stoga je preusmjeravanje konsolidacijskih napora prema mjerama koje manje štete dugoročnom rastu izazov za fiskalnu politiku u kratkoročnom razdoblju.

⁽⁹⁾ Među čimbenicima mogli su i biti razmjerno blagi uvjeti pod kojima se dopušta prijevremeno napuštanje tržišta rada, kako je pokazala analiza u Izvješću za 2015.

Grafikon 2.1.7.: **Prilagodba primarnih rashoda prema ekonomskim kategorijama iskazana kao udio potencijalnog BDP-a (2008. – 2014., promjena u postotnim bodovima)**



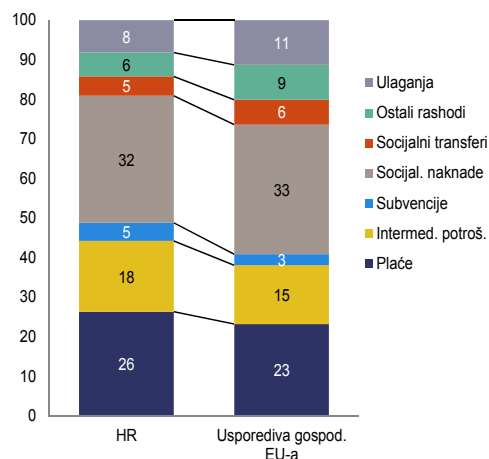
(1) Socijalni transferi odnose se na socijalne transfere u naravi koje kućanstvima isporučuju tržišni proizvođači.
 (2) Ukupna razina za usporediva gospodarstva EU-a odnosi se na jednostavni prosjek BG, CZ, HU, PL, RO, SI i SK.
Izvor: Europska komisija

Usporedba strukture javne potrošnje s usporedivim gospodarstvima upućuje na to da ima prostora za poboljšanje učinkovitosti.

Raščlamba državnih rashoda prema općim ekonomskim kategorijama i prema klasifikaciji funkcija na vidjelo iznosi glavne čimbenike kojima se objašnjava visoki udio primarnih rashoda u Hrvatskoj u odnosu na usporediva gospodarstva (vidi grafikone 2.1.8. i 2.1.9.). Intermedijarna potrošnja, subvencije i rashodi za plaće imali su relativno visoke udjele u primarnoj potrošnji u pogledu ekonomskih kategorija (podaci iz 2014.). No u pogledu raščlambe prema funkcijama (podaci za 2013.) visoka potrošnja uglavnom se odnosila na opće javne usluge i rashode za zdravstvo, osobito u bolnicama. Iako su troškovi poslovanja (intermedijarna potrošnja) i subvencije glavni čimbenici koji uzrokuju visoke troškove pružanja općih javnih usluga, čini se da iza prekomjerne potrošnje u zdravstvu u odnosu na usporediva gospodarstva EU-a stoje rashodi za plaće. Iako bi veće razine potrošnje mogle odražavati veću kvalitetu pruženih usluga, dostupni dokazi ne potkrepljuju taj zaključak, osobito oni o

uspješnosti javne uprave; to znači da ima prostora za poboljšanje učinkovitosti⁽¹⁰⁾.

Grafikon 2.1.8.: **Primarni rashodi prema ekonomskim kategorijama (2014., ukupni primarni rashodi = 100)**

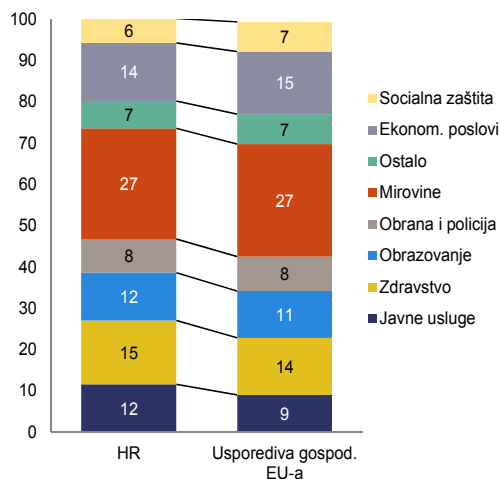


(1) Socijalni transferi odnose se na socijalne transfere u naravi koje kućanstvima isporučuju tržišni proizvođači. Ostali rashodi uključuju ostale tekuće transfere i kapitalne transfere. Socijalna zaštita ne uključuje mirovine (koje su zasebno prikazane).
 (2) Ukupna razina za usporediva gospodarstva EU-a odnosi se na jednostavni prosjek BG, CZ, HU, PL, RO, SI i SK.
Izvor: Eurostat, Europska komisija

Vlada je početkom 2015. pripremila reviziju rashoda, ali nije objavila njezine rezultate. Revizija je bila usmjerena na četiri kategorije rashoda (sustav zdravstva, poslovanje državnih agencija, plaće koje se isplaćuju iz državnog proračuna i subvencije osim za poljoprivredu) i porezne rashode, koji su u 2014. ukupno činili gotovo polovinu ukupnih rashoda opće države. Cilj je revizije bio utvrditi pakete mjera kojima bi se mogle ostvariti uštede od 10 % u svakoj kategoriji u odnosu na 2014. Iako se neke od utvrđenih mjera štednje trenutačno provode, prije svega u zdravstvu i racionalizaciji državnih agencija, nisu utvrđeni ni rokovi ni opseg provedbe odabranih paketa mjera. Rezultati revizije u pogledu dijagnoze, utvrđenih mjera štednje i procijenjenih učinaka nisu objavljeni ni dostavljeni Saboru.

⁽¹⁰⁾ Primjerice, Hrvatska je u 2014. ostvarila nepovoljan rezultat u okviru indeksa Svjetske banke o učinkovitosti državnog sektora (sa stabilnom vrijednosti indeksa u usporedbi s 2013.). Više pojedinosti o rascjepkanosti u javnoj upravi može se pronaći u odjeljku 3.2., a detaljna analiza zdravstva u Izvješću za 2015.

Grafikon 2.1.9.: **Primarni rashodi prema ekonomskim funkcijama (2013., ukupni primarni rashodi = 100)**

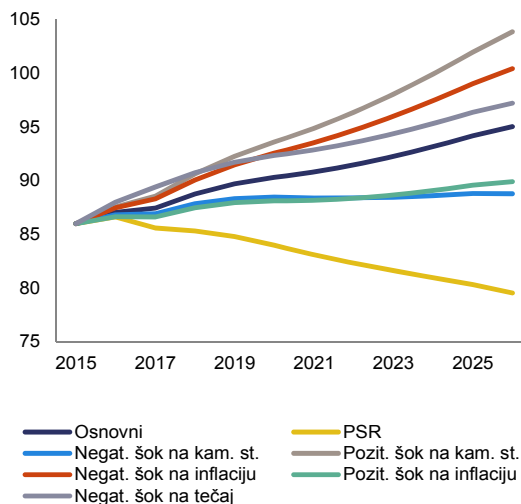


(1) Ostali rashodi uključuju zaštitu okoliša, usluge unaprijeđenja stanovanja i zajednice, rekreaciju, kulturu i religiju.
 (2) Ukupna razina za usporediva gospodarstva EU-a odnosi se na jednostavni prosjek BG, CZ, HU, PL, RO, SI i SK.
Izvor: Eurostat, Europska komisija

Održivost duga te kratkoročni i srednjoročni rizici

Potrebe za državnim zaduživanjem su velike, no trenutni uvjeti na financijskim tržištima i snažna domaća likvidnost ublažavaju rizike refinanciranja u kratkoročnom razdoblju. Razina potrebnog financiranja proračunskog deficita i dospjelog državnog duga u 2015. iznosila je 19,5 % BDP-a, što uključuje trezorske zapise u iznosu od 9 % BDP-a. Visoka likvidnost financijskog sektora i trenutno okruženje niskih kamatnih stopa znak su da ne postoje značajni rizici refinanciranja u kratkoročnom razdoblju. Unatoč trendu smanjenja udjela kratkoročnog duga, on je i dalje visok u usporedbi s ostalim državama članicama EU-a (vidi grafikon 2.1.11.). Iako visoki udio državnog duga drže domaći ulagatelji, 78,5 % duga u 2014. bilo je denominirano ili indeksirano u stranoj valuti (uglavnom u eurima), što odražava visoku razinu euroizacije u Hrvatskoj. Time je državni dug izložen valutnom riziku, što se smanjuje čvrsto upravljanim fluktuirajućim tečajem kune prema euru koji provodi Hrvatska narodna banka.

Grafikon 2.1.10.: **Udio duga iskazan kao postotak BDP-a prema različitim scenarijima**



(1) Osnovni scenarij: osnovni scenarij nepromijenjene politike
 PSR: institucijski scenarij u okviru Pakta o stabilnosti i rastu
 Negativni šok na kamatne stope: standardizirani (trajni) negativni šok (- 1 postotni bod) na kratkoročne i dugoročne kamatne stope za novoizdani i preneseni dug
 Pozitivni šok na kamatne stope: pojačani (trajni) pozitivni šok (+ 2 postotna boda / + 1 postotni bod) na kratkoročne i dugoročne kamatne stope za novoizdani i preneseni dug
 Negativni šok na inflaciju: standardizirani (trajni) negativni šok (- 0,5 postotnih bodova) na inflaciju
 Pozitivni šok na inflaciju: standardizirani (trajni) pozitivni šok (+ 0,5 postotnih bodova) na inflaciju
 Negativni šok na tečaj: poboljšani test osjetljivosti na deprecijaciju hrvatske kune prema euru (- 5 % u 2016. i 2017.)
Izvor: Europska komisija

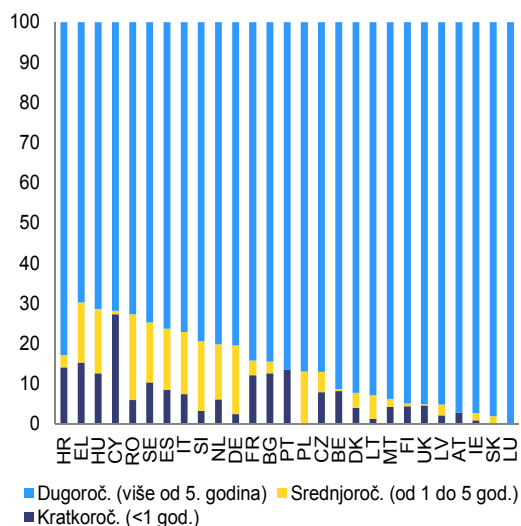
Simulacija dinamike duga opće države provedena je na temelju raznih scenarija, u kojima se navodi potreba za fiskalnom konsolidacijom. Osnovni scenarij temelji se na Komisijinoj zimskoj prognozi 2016., prema kojoj su kratkoročne i dugoročne kamatne stope usklađene s predviđenom implicitnom kamatnom stopom, udjelima kratkoročnog i dugoročnog javnog duga i podacima o dospjelom dugu. Taj scenarij obuhvaća određene tehničke pretpostavke. Simulacije pokazuju da će u izostanku mjera konsolidacije dug opće države vjerojatno i dalje rasti. Na temelju povoljnih pretpostavki o kamatnim stopama udio duga bio bi nešto niži, tj. iznosio bi nešto manje od 90 % BDP-a do kraja prognoziranog razdoblja. Na temelju nepovoljnog scenarija o kamatnim stopama dug bi pak iznosio oko 104 % BDP-a. Na temelju „institucijskog scenarija u okviru Pakta o stabilnosti i rastu” iz grafikona pretpostavlja se prilagodba strukturnog

primarnog salda u 2016. u skladu s fiskalnim naporima koje je preporučilo Vijeće i nakon toga konvergencija strukturnog salda prema $-1,5\%$. Prema tom bi scenariju udio duga počeo postupno opadati nakon 2016. te bi 2026. dosegnuo razinu nešto manju od 80% BDP-a.

Analiza održivosti duga upućuje na visoke rizike u srednjoročnom razdoblju. Uz već ionako visoku razinu duga povećava se osjetljivost na mogući negativan nominalni rast te se povećavaju kamatne stope na novi i preneseni dug. Analiza održivosti duga pokazuje da bi u određenim ekonomskim uvjetima⁽¹¹⁾ i okruženju nepromijenjene fiskalne politike dug opće države nastavio rasti do razine od $90,3\%$ BDP-a do 2020., te zatim do 95% BDP-a do 2026. (zadnja godina prognoziranog razdoblja). Ta su kretanja potaknuta činjenicom da fiskalni napor na kojem se temelji taj scenarij (nepromijenjeni strukturni primarni saldo u visini od $-0,1\%$ BDP-a) vjerojatno neće biti dostatan kako bi se kompenzirali relativno visoki rashodi za kamate tijekom prognoziranog razdoblja. Analiza pokazuje da je Hrvatskoj potrebna snažna fiskalna konsolidacija kako bi se državni dug stabilizirao i s vremenom počeo smanjivati.

⁽¹¹⁾ Zatvaranje proizvodnog jaza do 2018., konvergencija realne dugoročne kamatne stope na državne obveznice prema 3% do 2026., konvergencija stope inflacije prema 2% do 2021.

Grafikon 2.1.11: **Vremenska struktura duga u 2014. (% ukupnog duga opće države)**



Izvor: Europska komisija

Predviđenim smanjenjem rashoda za mirovine smanjuju se rizici za održivost u dugoročnom razdoblju, no na uštrb nižih budućih naknada.

Pod pretpostavkom da strukturni primarni saldo u dugoročnom razdoblju ostane nepromijenjen na razini predviđenoj za 2017. (u visini od $-0,1\%$ BDP-a), čini se da su rizici za održivost javnih financija dugoročno niski. To se objašnjava predviđenim smanjenjem rashoda za mirovine, čime se neutralizira nepovoljno početno proračunsko stanje. No postoji znatan rizik za primjerenost mirovinskog sustava (vidi odjeljak 3.3.).

Visoka razina i stalni rast duga opće države zahtijevaju aktivne politike upravljanja dugom. Velike potrebe državnog sektora u pogledu financiranja i velika izloženost državnog duga valutnom riziku naglašavaju važnost razvoja i održavanja pouzdanih izvora financiranja, pod uvjetom da se razborito upravlja rizikom i osigura održivost duga.

Vlada još nije utvrdila srednjoročnu i dugoročnu strategiju upravljanja dugom. Zadnja strategija objavljena je za razdoblje 2011. – 2013. U njoj se razmatra institucijski okvir, analizira dug u prethodnom petogodišnjem razdoblju i nepodmireni dug u pogledu instrumenata, kamatnih stopa, valuta i vremenske strukture. Utvrđuju se smjernice za sljedeće

dvogodišnje razdoblje, ali bez preciznih pretpostavki o dugu nekih poduzeća u državnom vlasništvu. Naposljetku, nisu poduzete značajne mjere kako bi se u okviru Ministarstva financija ojačala funkcija upravljanja dugom.

U zdravstvenom sektoru postoji trend gomilanja dugova. Zbog toga su potrebne periodične novčane injekcije iz državnog proračuna te su ti dugovi izvor fiskalnog rizika. Iako se tradicionalno dospelje nenaplaćene obveze po trgovačkim kreditima s izvornim dospeljem kraćim od godinu dana ne iskazuju kao dug opće države, novčane injekcije iz državnog proračuna upućuju na to da je općoj državi potrebno dodatno financiranje. Nadalje, gomilanje dugova ukazuje na neravnotežu između rashoda i dostupnih sredstava te može biti naznaka određenih slabosti u proračunskom planiranju ili kontroli rashoda. U nacionalnom programu reformi vlada se obvezala dugove u zdravstvenom sektoru smanjiti za 25 % u 2015. (sa 0,8 % BDP-a na kraju 2014.). Međutim, zaliha dugova je u rujnu 2015. i dalje općenito bila nepromijenjena zbog smanjenja dugova Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i nastavka gomilanja dugova bolnica. Vlada smatra da je sportije smanjenja dugova od planiranog uglavnom uzrokovano prihodovnom stranom u zdravstvenom sustavu, ali je uvjerena da je ispunjen ambiciozni cilj utvrđen za kraj 2015.

Fiskalni okvir

Unatoč nedavnim poboljšanjima i dalje je nepotpuna korelacija između višegodišnjeg proračunskog okvira i godišnjih proračuna. Višegodišnje proračunsko planiranje odnosi se na ciljeve za deficit i rashode. Kada je riječ o deficitu, Zakonom o proračunu, koji je izmijenjen 2015., propisuje se da Sabor ili predstavničko tijelo lokalne vlasti ne mogu usvojiti proračun za sljedeću godinu s planiranim deficitom koji je veći od deficita koji je za tu istu godinu predviđen u trenutku donošenja prošlogodišnjeg proračuna. Moguće je da će biti teško provoditi to pravilo jer zakonodavstvo ne predviđa mehanizam prilagodbe za situacije u kojima bi njegova primjena bila iznimno skupa, odnosno u razdobljima iznenadnog pada gospodarske aktivnosti. S druge strane, čini se da ne postoji korelacija između višegodišnjih ograničenja rashoda i proračunski utvrđenih rashoda za sljedeću godinu. Zapravo je višegodišnji okvir za rashode jedan od najmanje

obvezujućih u Europskoj uniji. Nadalje, gornje granice mogu se mijenjati diskrecijskom odlukom vlade bez javnog objašnjenja ⁽¹²⁾.

Potencijal strateških i financijskih planova za pojedinačne proračunske korisnike nije u potpunosti iskorišten. Cilj je strateškog planiranja uskladiti prioritete politika sa srednjoročnim fiskalnim ciljevima. Strateško planiranje počinje tako da proračunski korisnici iznesu svoje ciljeve politika i potrebe u pogledu financiranja za sljedeće tri godine. Ti planovi sadržavaju polazne informacije za višegodišnje smjernice ekonomske i fiskalne politike i godišnje proračune. No financijske projekcije na kojima se temelje pojedinačni planovi obično nisu javno dostupne, što utječe na kvalitetu rezultata. Istovremeno Ministarstvo financija provodi samo ograničeni nadzor nad projekcijama rashoda pojedinačnih proračunskih korisnika. Time se u kombinaciji s mekim proračunskim ograničenjima (vidi prethodno) narušava vjerodostojnost proračunskog planiranja općenito i dolazi do rebalansa.

Tablica 2.1.1.: **Rebalansi državnog proračuna**

	1. rebalans	2. rebalans	3. rebalans
2009.	Tra.	Srp.	Srp
2010.	Kol.		
2011.			
2012.	Sij. (*)	Stud.	
2013.	Tra.	Pros.	
2014.	Ožu.	Stud.	
2015.	Ruj.		

(*) Rebalans proračuna iz siječnja 2012. odnosio se na privremeni proračun za prvo tromjesečje godine. Napomena: U 2009. deficit se revidirao dva puta u mjesecu.

Izvor: Ministarstvo financija

Ograničenja i raspodjele sredstava iz godišnjeg proračuna tijekom se godine često izmjenjuju. Postojećim proračunskim okvirom utvrđeno je da se rebalans provodi kada mjere privremene obustave izvršenja državnog proračuna nisu dovoljne da bi se neutralizirao neočekivani rast rashoda ili manjak prihoda. Vlada stoga ima značajno diskrecijsko pravo u pogledu izmjena proračunskih planova. Nadalje, ne postoji

⁽¹²⁾ Vidi EK (2015.): *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States*, Dokument za raspravu br. 21, M. Sherwood, Europska komisija, Glavna uprava za ekonomske i financijske poslove, str. 29.

mehanizam kojim bi se jamčila usklađenost revidiranog proračuna s višegodišnjim planiranjem. Zbog toga su u sedmogodišnjem razdoblju od 2009. početni proračuni izmijenjeni deset puta, odnosno u prosjeku više od jedanput svake godine (vidi tablicu 2.1.1.). Nepoželjna je posljedica te prakse činjenica da se početni proračunski planovi smatraju provizornima i podložnima izmjenama. Neki su rebalansi posljedica promjena politika koje su donesene u prethodnoj godini, a nisu u potpunosti uzete u obzir u proračunu. Nadalje, rebalansi su se odnosili i na proračunske stavke koje je relativno jednostavno planirati, primjerice rashode za kamate, plaće i rashode za mirovine, što negativno utječe na vjerodostojnost financijskog planiranja. Izmenama Zakona o proračunu iz 2015., koje će se prvi put primjenjivati na proračun za 2016., propisana je obveza da se financijska ograničenja raspodijele između troškova postojećih i novih programa. Time se očekuje veća transparentnost financijskog planiranja.

U proračunskom postupku u vrlo se malo mjeri uzimaju u obzir znatne izvanproračunske transakcije i računovodstvene prilagodbe. Iako se u proračunskoj dokumentaciji planirani deficit državnog proračuna konsolidira sa saldima izvanproračunskih korisnika i lokalnih tijela vlasti, ta dokumentacija ne sadržava deficit opće države iskazan u nacionalnim računovodstvenim vrijednostima. Te su procjene navedene u Programu konvergencije iz travnja i Smjernicama ekonomske i fiskalne politike koje se objavljuju u srpnju svake godine (obično bez dodatnih prilagodbi). No ključna rasprava o proračunu koja se odvija kasnije tijekom godine ne odnosi se na opću državu. Izrada proračunskih procjena za cijeli sektor opće države nedvojbeno je komplicirana, osobito ako se uzme u obzir nepredvidljiva narav nekih izvaproračunskih transakcija. Međutim uzimajući u obzir visoki doprinos tih transakcija dugu opće države i s obzirom na to da one u određenoj mjeri predstavljaju troškove vladinih politika, izostankom konsolidiranih projekcija opće države u proračunskoj dokumentaciji smanjuje se transparentnost fiskalne politike i stvara se jaz između proračunskog planiranja

temeljenog na ESA-i i praćenja proračunskih kretanja ⁽¹³⁾.

Još uvijek nije zajamčena politička i funkcionalna neovisnost Povjerenstva za fiskalnu politiku. Uloga hrvatskog Povjerenstva za fiskalnu politiku važna je zbog naglašene slabosti proračunskog okvira. Hrvatsko fiskalno nadzorno tijelo osnovano je 2011., a reformirano je krajem 2013. na temelju odluke Sabora kojom je postalo Povjerenstvo za fiskalnu politiku te se očekuje da će zakonski biti utemeljeno izmjenama Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Njegov mandat uključuje nadzor nacionalnih numeričkih propisa i ocjenjivanje nacionalnih makroekonomskih i proračunskih predviđanja, što uključuje i usporedbu s prognozama Europske komisije. Povjerenstvo za fiskalnu politiku trenutačno djeluje pri Hrvatskom saboru, koji imenuje njihove članove. Povjerenstvom predsjedava predsjednik Odbora za financije i državni proračun, dok ostalih šest članova dolazi iz redova stručnjaka koji nisu članovi političkih stranaka i koji se imenuju na mandat od pet godina. U tim uvjetima ne jamči se neovisnost Povjerenstva za fiskalnu politiku, a njegove mogućnosti ispunjenja mandata ograničene su zbog nedostatka vlastitog osoblja.

Vlada je nedavno poduzela određene mjere kako bi se poboljšala točnost proračunskog planiranja i postrožila kontrola rashoda. U listopadu 2015. donijela je odluku o obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka novih zakonodavnih propisa, čime bi se mogao ukloniti formalistički pristup troškovima novih zakonodavnih propisa koji se ranije primjenjivao. Na temelju Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru donesenom u srpnju 2015. javna poduzeća, uključujući ona koja

⁽¹³⁾ Činjenica da svi korisnici koji su klasificirani u sektor opće države nisu u potpunosti obuhvaćeni postupkom proračunskog planiranja vjerojatno stvara dodatne poteškoće za prikladno proračunsko planiranje temeljeno na ESA-i. Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika koji Ministarstvo financija vodi za potrebe proračunskog planiranja, izvršenja i izvješćivanja trenutačno nije usklađen s popisom korisnika klasificiranih u sektor opće države prema standardima ESA-e. Prema Programu konvergencije iz 2015. neusklađenost je bila najizraženija u kategoriji izvanproračunskih korisnika. Novim Zakonom o proračunu propisuje se usklađivanje dvaju registara kako bi se osigurala potpuna obuhvaćenost svih korisnika klasificiranih unutar sektora opće države, no to još uvijek nije učinjeno.

su u vlasništvu lokalnih tijela vlasti, podliježu pravilima unutarnje revizije koja se primjenjuju u javnom sektoru. Time se očekuje povećanje transparentnosti u pogledu korištenja javnih sredstava. Konačno, vlada je osigurala dodatna financijska sredstva namijenjena Državnom uredu za reviziju i razmatra uvođenje kazni za nepoštovanje preporuka tog Ureda.

Oporezivanje

Porezno opterećenje u Hrvatskoj relativno je veliko, ali veliki udio prihoda proizlazi iz izvora kojima se potiče rast. Kako je prethodno navedeno, u Hrvatskoj je ukupni udio poreza u BDP-u manji od ponderiranog prosjeka EU-a, ali veći nego u usporedivim gospodarstvima EU-a, osim u Sloveniji i Mađarskoj (vidi prethodno). S 51% neizravnih poreza u ukupnim poreznim prihodima, udio neizravnog oporezivanja, za koje se smatra da manje šteti rastu, jedan je među najvećima u Europskoj uniji, dok su prihodi od postojećih poreza na dohodak i bogatstvo među najnižima u Europskoj uniji (17 % ukupnih poreznih prihoda). Preostali dio (32 %) čine doprinosi za socijalno osiguranje, čiji je udio jednak prosječnom udjelu u Europskoj uniji, ali je prilično nizak u odnosu na usporediva gospodarstva.

Porezni sustav ne predstavlja značajne izazove u odnosu na ključna područja porezne politike. U skladu s niskim udjelom izravnog oporezivanja, implicitna porezna stopa na rad relativno je niska (31,0 % u 2014. u usporedbi s ponderiranim prosjekom EU-a od 36,4 %). Nadalje, čimbenici kojima se odvraća od ulaska na tržište rada, a koji proizlaze iz interakcije poreznog sustava i sustava socijalnih naknada, mjereno efektivnim graničnim poreznim stopama, uglavnom su usklađeni s prosjekom EU-a iako i dalje postoje neki izazovi u pogledu određenih skupina (vidi odjeljak 2.4.). Čini se da kućanstava i korporacije nisu sklona zaduživanju u pogledu ulaganja.

Struktura oporezivanja imovine pokazuje da ima prostora za prilagodbu poboljšanja učinkovitosti. Ukupni prihodi od oporezivanja imovine (0,5 % BDP-a u 2014.) manji su od ponderiranog prosjeka EU-a (2,5 % BDP-a) i manji od usporedivih gospodarstava (0,9 % BDP-a), osobito zbog vrlo niskih prihoda od periodičnih poreza na nekretnine. Istovremeno su prihodi od

komunalnih naknada, koje se također plaćaju na nekretnine, iznosili otprilike 0,5 % BDP-a u 2014. Nedavno je pokrenuta reforma sustava komunalnih naknada u okviru opće reforme oporezivanja imovine (vidi odjeljak 3.2.). Porez na promet nekretnina, koji se plaća po stopi od 5 %, nije iznimno visok, ali je veći nego u svim usporedivim gospodarstvima EU-a, iako se primjenjuju određena izuzeća kojima se smanjuje porezna osnovica (prinos neperiodičnih poreza na nekretnine, koji uglavnom čine porezi na promet nekretnina, iznosi 0,5 % BDP-a, što je iznad prosjeka usporedivih gospodarstava EU-a od 0,3 % BDP-a, ali ispod ponderiranog prosjeka EU-a od 0,9 % BDP-a). S ekonomskog gledišta čini se da porezi na promet nekretnina ne dostižu svoj potencijal jer se njima uglavnom obeshrabruje promet nekretnina. To može dovesti do slabljenja tržišta nekretnina i negativno utjecati na mobilnost radne snage.

Porezni dugovi, porezne utaje u pogledu PDV-a i siva ekonomija glavni su izazovi porezne discipline. I dalje je problem nedostatak unaprijeđenog okvira upravljanja rizicima kojim bi se omogućilo utvrđivanje i procjena rizika porezne discipline. Iako nema čvrstih dokaza o opsegu poreznih prijevара povezanih s PDV-om, neprijavlivanju poreza i sivoj ekonomiji, hrvatska Porezna uprava smatra da sve navedeno predstavlja značajne rizike porezne discipline⁽¹⁴⁾. Nadalje, udio poreznih dugova u ukupnim neto poreznim prihodima (35,3 % u 2013.) bio je jedan od najvećih u Europskoj uniji te je bio veći od srednje vrijednosti od 15 %.

Uloženi su naponi da se poboljša porezna disciplina i modernizira porezna uprava, no dokazi o njihovoj učinkovitosti i dalje su ograničeni. Hrvatska je 2014. i 2015. nastavila provoditi mjere smanjenja rizika porezne discipline povezanih s povratom PDV-a i primjenom postupka obrnute porezne obveze. Donesen je i počeo se provoditi akcijski plan za suzbijanje poreznih prijevара povezanih s PDV-om, te je ostvaren napredak u uvođenju sustava upravljanja rizicima porezne discipline. Osim toga, provedeno je i nekoliko ciljanih revizija radi

⁽¹⁴⁾ Vidi OECD (2015.), *Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris.

otkrivanja neprijavljivanja nastanka poreznih obveza, uvedene su nagradne igre za poboljšanje porezne discipline i ojačana je suradnja s inozemnim poreznim upravama. Zbog nedostatka konkretnih ažuriranih informacija Porezne uprave teško je jednoznačno izdvojiti učinak tih mjera od ostalih čimbenika. Za razliku od većine ostalih država članica godišnji izvještaj Porezne uprave nije javno dostupan zasebno, već samo kao dio konsolidiranog izvještaja Ministarstva financija. Količina informacija u konsolidiranom izvještaju poprilično je ograničena, čime se smanjuje transparentnost poslovanja hrvatske Porezne uprave.

2.2. KORPORATIVNI DUG, DUG KUĆANSTAVA I FINANCIJSKI SEKTOR

Dug privatnog sektora u godinama prije krize brzo se povećavao, iako s relativno niske razine.

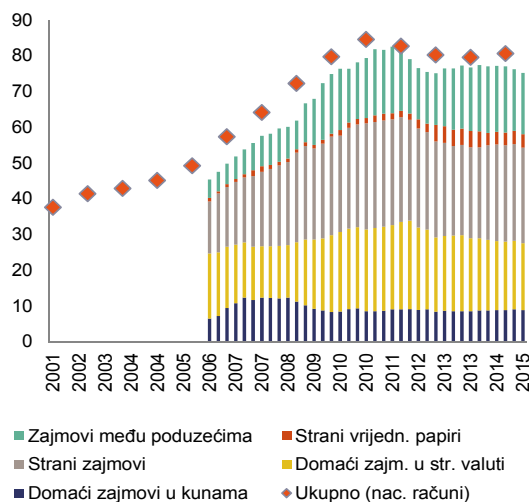
U fazi ekspanzije prije krize Hrvatska je profitirala od procvata na temelju ulaganja. Znatna priljev kapitala potaknut je zahvaljujući visokoj globalnoj likvidnosti, preoptimističnim očekivanjima i snažnom sklonosti preuzimanju rizika za ulaganja na tržištima u usponu. Priljev kapitala djelomično je usmjeren preko bankarskog sektora, koji je većinom u stranom vlasništvu. Nefinancijske korporacije uglavnom su u svrhu financiranja pribjegavale prekograničnim zajmovima stranih banaka i matičnih društava. U međuvremenu je procvat na tržištu nekretnosti doveo do znatnog povećanja duga kućanstava, uglavnom u stranoj valuti.

Razduživanje napreduje, ali usporeno.

Smanjenje priljeva stranog kapitala pokrenulo je proces razduživanja, a djelomično je neutralizirano ublaživanjem makrobonitetnih politika koje su obilježile ciklus ekspanzije prije krize. Stoga je dug u privatnom sektoru nastavio rasti u 2010. i 2011. Međutim dug se na kraju počeo smanjivati na temelju čimbenika potražnje i ponude, ali je razduživanje teklo relativno sporo.

Recesija, loši krediti i konverzija zajmova iz švicarskog franka u euro pridonijeli su slabljenju profitabilnosti financijskog sektora, koji je ipak ostao dobro kapitaliziran. Stabilnost valute i otpornost financijskog sustava temeljili su se tijekom recesije na stvaranju zaštitnih slojeva u obliku međunarodnih pričuva te kapitala i devizne likvidnosti banaka. Iako je nedavnom revizijom kvalitete imovine u bilanci većih banaka potvrđena otpornost financijskog sektora, visoka razina loših kredita i dalje izaziva zabrinutost. Propisi o konverziji kredita kućanstava iz CHF, koji su doneseni u rujnu 2015., negativno su utjecali na profitabilnost financijskog sektora. Međutim zahvaljujući središnjoj banci, koja je osiguravala likvidnost, bankarski je sektor bio dostatno likvidan kako bi se financirao početni oporavak.

Grafikon 2.2.1.: Konsolidirani korporativni dug (% BDP-a)



(1) Bez podataka o raščlambi domaćih kredita prema valuti prije 2006. Stupci odgovaraju ukupnim potraživanjima domaćih kreditnih institucija i vanjskom dugu korporacija (statistika platne bilance). Ukupni dug na temelju nacionalnih računa.

Izvor: HNB, Eurostat

Korporativni sektor

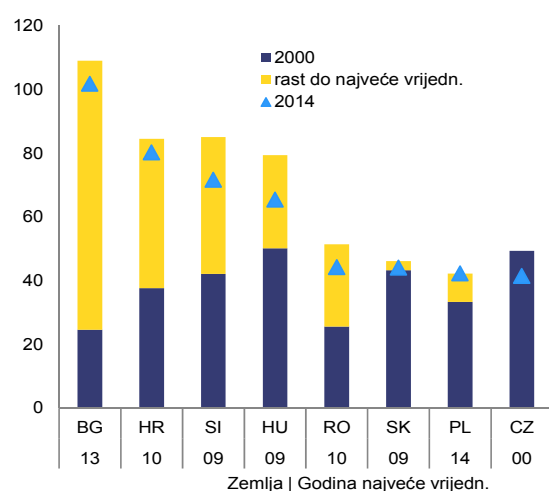
Visoke stope ulaganja u godinama prije krize dovele su do brzog povećanja korporativnog duga. Uz rast ulaganja prosječnom stopom većom od 10 % u razdoblju 2002. – 2008., ukupni je dug nefinancijskih korporacija – mjeran kao udio konsolidiranog duga u BDP-u – naglo rastao do 2010., kad je dosegnuo vrijednost od 84,5 % BDP-a. Domaća društva često su zaobilazila domaći bankarski sektor dobivajući prekogranične kredite od stranih banaka i, u manjoj mjeri, matičnih društava. Stoga je u razdoblju do 2010. gotovo 60 % ukupnog duga nefinancijskih korporacija bio vanjski dug, uglavnom prema zemljama europskog područja. Osim toga dvije trećine domaćih zajmova bile su denominirane u stranoj valuti.

Razduživanje nefinancijskih korporacija sporo je napredovalo zbog niskog nominalnog rasta.

Usporavanjem priljeva stranog kapitala zbog globalne financijske krize pokrenut je proces razduživanja, što je donekle neutralizirano ublaživanjem određenih makrobonitetnih politika koje su uvedene tijekom ciklusa ekspanzije radi usporavanja rasta kredita. Dug u privatnom sektoru nastavio je rasti čak i u 2010. i 2011. Tek 2012.

došlo je do kontrakcije kredita na temelju čimbenika potražnje i ponude. Kao rezultat toga udio konsolidiranog duga korporativnog sektora u BDP-u iznosio je 80,4 % krajem 2014. Smanjenje omjera financijske poluge za 4,3 postotna boda u odnosu na vrhunac od 84,5 % u 2010. najmanje je smanjenje zabilježeno među usporedivim gospodarstvima.

Grafikon 2.2.2.: Korporativni dug Hrvatske u odnosu na usporedive države članice EU-a u 2000., 2014. i godini najveće vrijednosti (% BDP-a)



Izvor: Eurostat

Gomilanje, a zatim i stabilizacija korporativnog duga razvijali su se u skladu s njegovom preraspodjelom među sektorima. Distribucija duga među sektorima znatno je varirala u fazi ekspanzije prije financijske krize, a zatim i u fazi prilagodbe (vidi grafikon 2.2.3.). Na temelju podataka iz baze ORBIS, u razdoblju 2005. – 2009. rast korporativnog duga osobito je bio naglašen u građevinarstvu, veleprodaji i maloprodaji, dok je u sektoru komunalnih usluga došlo do smanjenja ukupnog duga. U razdoblju 2009. – 2014. dug se preusmjerio iz sektora nerazmjenjivih dobara (energetika, komunalne usluge, veleprodaja i maloprodaja) prema proizvodnom sektoru. Znatn porast duga zabilježen je u uslugama prijevoza i skladištenja, prehrambenim i smještajnim uslugama te drugim uslugama. Osim toga u sektoru građevinarstva i nekretnina nije bilo znatnog razduživanja, pa udio u ukupnom dugu još uvijek iznosi 14 %, odnosno nešto više od 11 % BDP-a.

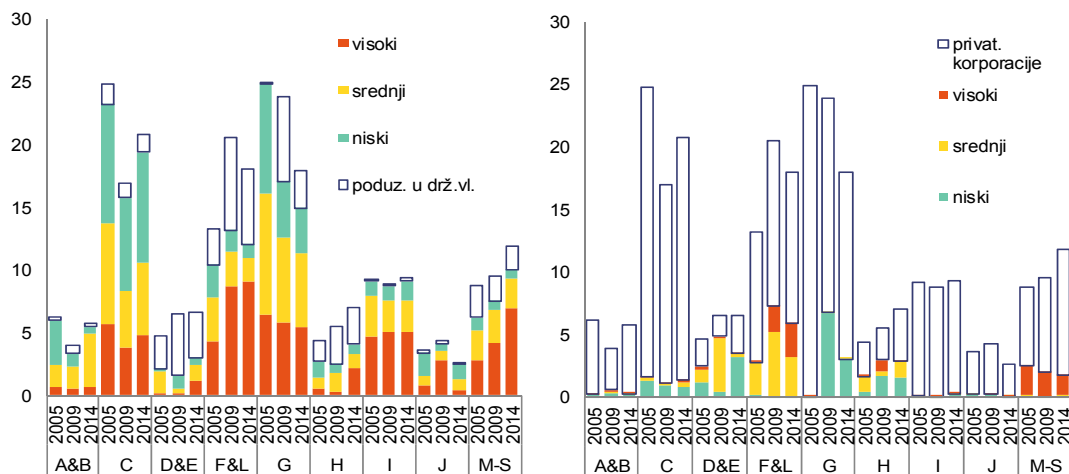
Dug privatnog sektora koncentriran je u nekoliko društava, a većina njih su poduzeća u državnom vlasništvu. Dug privatnih korporacija koncentriran je u kapitalno intenzivnim industrijama (građevinarstvo i proizvodnja) te u sektoru veleprodaje i maloprodaje. U svakom je sektoru zabilježena relativno visoka koncentracija: preko 50 % duga u svakom sektoru otpada na 5 % najvećih društava u predmetnom sektoru. Koncentracija duga osobito je visoka (oko 75 %) u mrežnim industrijama (prijevoz i skladištenje, informacije i komunikacije), a nešto je manja u uslužnom sektoru. Dug poduzeća u državnom vlasništvu (isključujući korporacije klasificirane u sektor opće države i financijske korporacije) iznosio je 2014. oko 17 % BDP-a, što je 2 postotna boda manje u odnosu na vrhunac iz 2011. ⁽¹⁵⁾. Ukupna rizičnost korporativnog duga poduzeća u državnom vlasništvu znatno se poboljšala (vidi grafikon 2.2.3., desni prikaz). Dug je međutim i dalje koncentriran u nekoliko sektora povezanih s komunalnim uslugama, energetikom, građevinarstvom i veleprodajom. Osim toga koncentriran je u svega nekoliko društava – osobito u sektoru građevinarstva i maloprodaje (distribucija nafte).

Zadnjih je godina korporativni dug postao manje rizičan. Korporativni dug može se kvalificirati u okviru profila rizičnosti (niska, srednja i visoka) na temelju kombinacije omjera duga u odnosu na prihode i imovinu ⁽¹⁶⁾. Podaci iz pojedinačnih bilanci poduzeća upućuju na to da se, iako je ukupni dug uglavnom stabiliziran 2010., korporativna solventnost pogoršavala do 2012., kad je udio visokog i srednjeg rizika dosegno vrhunac od gotovo 75 % ukupnog duga. U 2013. i 2014. ukupni je rizik ukupnog korporativnog duga smanjen, osobito u pogledu udjela visokog rizika (sa 45 % na 39 %). Međutim u privatnom korporativnom sektoru razina rizika nije znatno

⁽¹⁵⁾ Polazi se od široke definicije nefinancijskih poduzeća u državnom vlasništvu kojom su obuhvaćena i. društva u većinskom javnom vlasništvu središnje države, ii. društva od strateške ili posebne važnosti u manjinskom vlasništvu središnje države, iii. društva u lokalnom vlasništvu koja se zbog statističkih razloga tretiraju kao javne korporacije i iv. druga društva za koje je na temelju vlasničkih veza prijavljenih u bazi podataka Orbis utvrđeno da su u većinskom javnom vlasništvu.

⁽¹⁶⁾ Za pojedinosti o definicijama kategorija rizika vidi analizu iz prošlogodišnjeg izvješća. Vidi Europska komisija, Makroekonomske neravnoteže. Izvješće – Hrvatska 2015., European Economy. Occasional Papers, 218, lipanj 2015.

Grafikon 2.2.3.: Distribucija ukupnog korporativnog duga prema sektoru i razini rizika u privatnim korporacijama (lijevi prikaz) i poduzećima u državnom vlasništvu (desni prikaz) u 2005., 2009. i 2014. (% ukupnog korporativnog duga u svakoj godini).



(1) Dug je razvrstan prema razini rizika. Histogramima u boji prikazuje se udio duga privatnih korporacija (lijevi prikaz) i poduzeća u državnom vlasništvu (desni prikaz). Neobojenim histogramima prikazuje se udio duga poduzeća u državnom vlasništvu (lijevi prikaz) i privatnih korporacija (desni prikaz). Dug za svaki sektor i godinu normaliziran je u odnosu na ukupni dug.

Sektori: A – poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo; B – rudarstvo i vađenje; C – proizvodnja; D – opskrba električnom energijom, plinom, parom i klimatizacijom; E – opskrba vodom; uklanjanje otpadnih voda, gospodarenje otpadom i djelatnosti sanacije okoliša; F – građevinarstvo; L – poslovanje nekretninama; G – veleprodaja i maloprodaja; popravak motornih vozila i motocikala; H – prijevoz i skladištenje; I – djelatnosti pružanja smještaja te pripreme i usluživanja hrane; M – stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti; I – administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti; S – ostale uslužne djelatnosti.

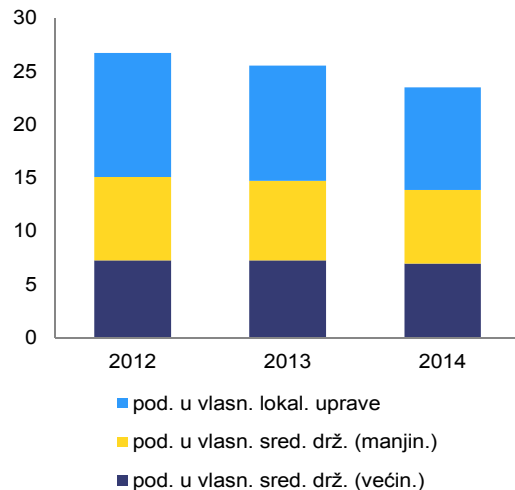
Izvor: Orbis, Europska komisija

smanjena jer je do njezina smanjenja došlo uglavnom u poduzećima u državnom vlasništvu.

hotelijerstvu i ugostiteljstvu, gdje se generira prihod u stranoj valuti.

Izloženost valutnom riziku koji proizlazi iz duga denominiranog u stranoj valuti izvor je ranjivosti. Zbog niske bonitetne ocjene države hrvatska su društva suočena s većim troškovima dugoročnih kredita u odnosu na usporedive države članice europskog područja (za 2 do 3 postotna boda). Veće privatne korporacije i dalje pozajmljuju izravno iz inozemstva, a krediti domaćih kreditnih institucija često su denominirani u stranoj valuti. Do kraja 2014. 73,3 % ukupnih korporativnih kredita bilo je denominirano u stranoj valuti, zbog čega je korporativni sektor izložen valutnom riziku. Udio kredita koji nije denominiran u kunama neravnomjerno je raspoređen među sektorima: iznadprosječno u građevinarstvu i nekretninama, ali ispodprosječno u trgovini i proizvodnji. Ograničen udio inozemnih prihoda od izvoza (u stranoj valuti) pridonosi valutnom riziku u građevinskom sektoru, dok je rizik manji u

Grafikon 2.2.4.: Obveze nefinancijskih poduzeća u državnom vlasništvu klasificiranih izvan opće države (% BDP-a)



(1) Podaci za 2012. – 2014. iz baze podataka ORBIS. Društva odabrana na temelju popisa društava u državnom/lokalnom vlasništvu i na temelju klasifikacije prema sektorima (javne korporacije) u nacionalnim računima.

Izvor: Orbis, Eurostat

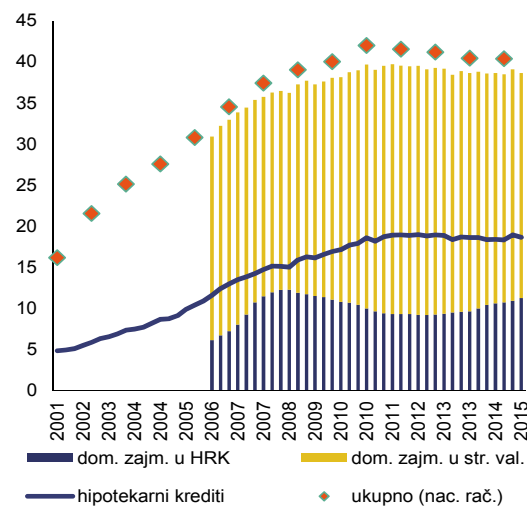
Pritisak na razduživanje u korporativnom sektoru trebao bi se ublažiti, ali zabrinjava visoka razina zaduženosti u građevinskom sektoru. Zahvaljujući ubrzanju rasta u 2015. i poboljšanim ekonomskim izgledima potreba za daljnjim razduživanjem općenito se čini ograničenom. Niska profitabilnost u građevinskom sektoru zbog stagnirajuće prodaje nepovoljno utječe na sektor koji je jedan od najvažnijih izvora loših kredita u gospodarstvu. Tržište nekretnina uglavnom je u znaku niske likvidnosti s obzirom na to da je, primjerice, pokazatelj vremena koje nekretnina provede na tržištu, prilagođen u odnosu na promjene u ponudi objekata, i dalje veći u odnosu na stanje prije krize te nastavlja rasti.

Sektor kućanstava

Razduživanje kućanstava započelo je 2011., ali je napredovalo sporo uz dugo dospijeeće zajmova i povećani teret otplate duga. U razdoblju prije krize procvat stanogradnje pratio je kontinuiranu potražnju za kreditima za nekretnine. Kad su se cijene nekretnina počele prilagođivati, rast kredita u sektoru kućanstava naglo se smanjio. Budući da je oko polovina zajmova odobrena za kupnju nekretnina, prosječno trajanje

nepodmirenog duga kućanstava i dalje je dugačko. Naglo pogoršanje uvjeta na tržištu rada i smanjenje raspoloživog prihoda sprečavaju brzu otplatu duga kućanstava i povećavaju njihovo opterećenje. Ukupni dug kućanstava kontrahirao se stoga samo za 1,7 postotnih bodova BDP-a u razdoblju 2010. – 2014. (grafikon 2.2.5.) i sada je najveći u odnosu na usporediva gospodarstva (vidi grafikon 2.2.6.).

Grafikon 2.2.5.: Dug kućanstava (% BDP-a)



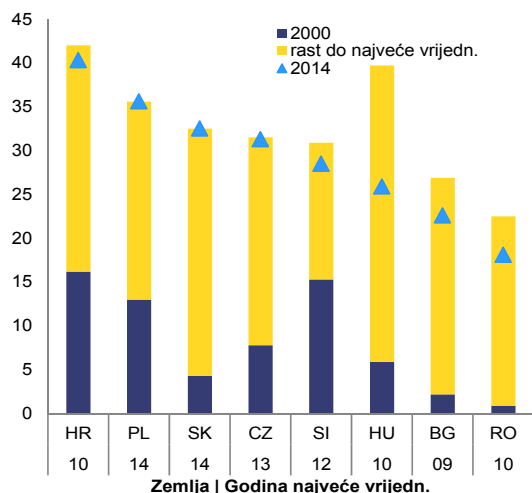
(1) Bez podataka o raščlambi domaćih kredita prema valuti prije 2006. Stupci odgovaraju ukupnim potraživanjima domaćih financijskih institucija. Ukupni dug kućanstava na temelju nacionalnih računa.

Izvor: HNB, Eurostat

Pritisci za smanjivanje duga kućanstava ublažuju se jer se stanje na tržištu rada poboljšava, a cijene nekretnina stabiliziraju. Prema procjenama Hrvatske narodne banke dug kućanstava uglavnom je u skladu s temeljnim pokazateljima (nezaposlenost, cijene nekretnina, BDP, kamatne stope, stopa vlasništva). Suzdržan rast primanja i neznatno smanjenje nezaposlenosti zasad ne pridonose povećanju potražnje za novim stambenim kreditima. Dok se stanje na tržištu rada poboljšava, a cijene nekretnina dosežu dno, preostali pritisak za smanjivanje razine duga čini se ograničen⁽¹⁷⁾.

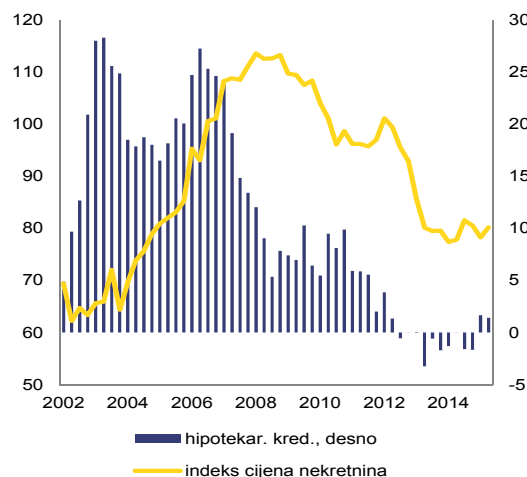
⁽¹⁷⁾ HNB (2014.), „Izješće o financijskoj stabilnosti”, sv. (7), 13, str. 27–30.

Grafikon 2.2.6.: Dug kućanstava Hrvatske u odnosu na usporedive države članice EU-a u 2000., 2014. i godini najveće vrijednosti (% BDP-a)



Izvor: Eurostat

Grafikon 2.2.7.: Rast hipotekarnih kredita (%) i indeks cijena nekretnina (2010. = 100)



(1) Godišnja promjena udjela hipotekarnih kredita u odnosu na BDP

Izvor: HNB

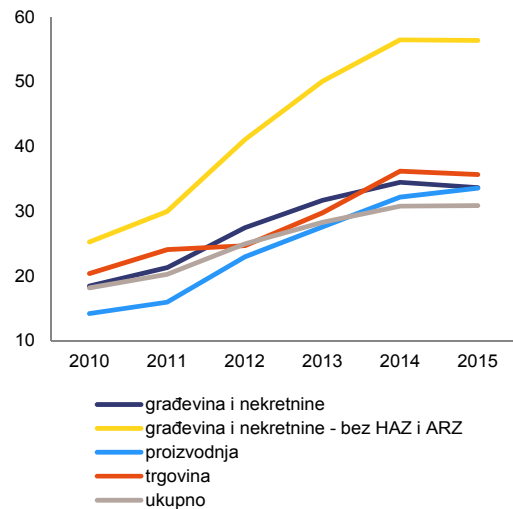
Kamatni rizik i rizik deviznog tečaja i dalje opterećuju otplatu duga kućanstava. Zaduženost kućanstava povezana je s izloženošću valutnom riziku zbog bankarske prakse produživanja dugoročnih kredita u EUR i CHF. Do kraja 2014. 71,4% ukupnih kredita kućanstava bilo je denominirano u stranoj valuti, od čega je više od 53 postotna boda u EUR, a više od 17 postotnih bodova u CHF (uglavnom hipotekarni krediti). Aprecijacija švicarskog franka u siječnju 2015. znatno je utjecala na kućanstva čiji su krediti bili denominirani u toj valuti te je potaknula intervenciju države (vidi sljedeći pododjeljak). Osim toga udio kredita s varijabilnom kamatnom stopom (variranje u razdoblju od jedne godine) i dalje je vrlo visok. Rizik od povećanja opterećenja otplate koči potražnju kućanstava za kreditima ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ Hrvatska narodna banka procjenjuje da bi povećanje kamatne stope za 2 postotna boda potaknulo povećanje udjela loših stambenih kredita od 0,3 postotnih bodova te povećanje udjela loših potrošačkih kredita od 3,2 postotna boda. HNB (2015.), „Izveštje o financijskoj stabilnosti”, sv. (8), 15, str. 26-28.

Kretanja u financijskom sektoru

Revizijom kvalitete imovine i provjerom portfelja početkom 2015. potvrđena je otpornost bankarskog sektora te se pristupilo rješavanju slabosti u nekim manjim bankama. Godine 2014. četiri najveće hrvatske banke sudjelovale su u sveobuhvatnoj ocjeni koju provodi ESB. Pregled srednjih i manjih hrvatskih banaka (koje ne sudjeluju u sveobuhvatnoj ocjeni) provela je Hrvatska narodna banka u okviru tzv. provjere portfelja. Ne računajući jednu državnu banku, najveće su institucije ocijenjene kao dobro kapitalizirane, dok su određene slabosti u upravljanju i upravljanju rizikom utvrđene u malom broju srednjih i manjih institucija. U međuvremenu se pristupilo njihovom rješavanju, a državna je banka uspješno rekapitalizirana.

Grafikon 2.2.8.: Loši krediti prema sektoru (% ukupnih korporativnih kredita u svakom sektoru)



(1) HAC i ARZ reklasificirani su unutar opće države 2014.; njihovim isključivanjem ekspanzija loših kredita postaje uočljivija.

Izvor: HNB

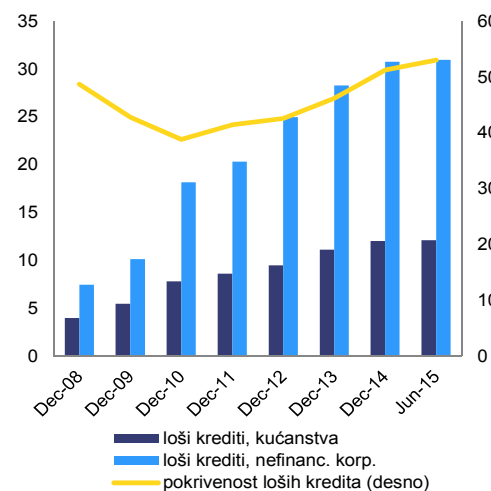
Unatoč dobroj kapitalizaciji bankarski je sektor i dalje opterećen lošim kreditima. Udio loših kredita u ukupnoj kreditnoj masi nedavno je stabiliziran na oko 17 %. U korporativnom sektoru udio je u rujnu 2015. iznosio 31 %, dok je najveći udio zabilježen u sektorima koji su najpogođeniji krizom: građevinarstvu, nekretninama, veleprodaji i maloprodaji (vidi prethodno izlaganje o korporativnom dugu). Udio za kućanstava iznosio je 12 %, uz znatne razlike među kreditima u EUR, CHF i HRK. Za stambene je kredite, na koje otpada najveći dio loših kredita kućanstava, omjer loših kredita u lipnju 2015. iznosio 6 % za kredite u EUR, 14 % za kredite u CHF i 11 % za kredite u HRK. Primjerena pokrivenost rezervacijama za loše kredite pridonosi umanjivanju kreditnog rizika koji proizlazi iz portfelja loših kredita. Stopa pokrivenosti dosegla je 54 % u rujnu 2015., što je porast u odnosu na 39 % u 2010. Do tog je rastućeg trenda djelomično došlo zahvaljujući automatskom mehanizmu u vezi sa starenjem kredita koji je HNB uspostavio 2013.

Sporo rješavanje loših kredita opterećuje kapital banaka i resurse koji su potrebni za investicijske projekte. Trenutačni porezni propisi u području otpisa loših kredita omogućuju porezne olakšice, ali ostavljaju prostor za tumačenje koje uključuje pravne rizike za banke. Specijalizirani

ulagatelji u loše kredite dosad su pokazali ograničen interes za hrvatske loše kredite, vjerojatno zbog male veličine portfelja pojedinačnih banaka. Međutim veća aktivnost u prodaji loših kredita zabilježena je tijekom 2015., osobito u maloprodajnom segmentu (za oko 1 % ukupnih loših kredita).

Provedbom izmijenjenih propisa u području korporativne insolventnosti trebalo bi se pridonijeti bržem rješavanju korporativnih loših kredita, makar i uz odgodu. Nova pravila, prema kojima trgovački sudovi imaju veću kontrolu nad predstečajnim postupcima, zahtijevaju da državna financijska agencija FINA pokrene likvidaciju tisuća društava s blokiranim računima, od kojih većina nema nikakvu imovinu. Do kraja 2015. na trgovačkim je sudovima pokrenuto 16 876 takvih postupaka, koji uključuju gotovo 2,5 milijarde EUR neplaćenih dugovanja. U 2015. postupci likvidacije i predstečajni postupci i dalje su bili dugotrajni, uz prosječno trajanje od 327 odnosno 216 dana od pokretanja do okončanja. Evaluacija učinka novog okvira zahtijeva pažljivo praćenje (npr. stopa naplate potraživanja, dužina postupka i iznos restrukturiranog duga).

Grafikon 2.2.9.: Loši krediti i pokrivenost (%)



(1) Vrijednosti za 2015. odnose se samo na prvu polovinu godine

Izvor: HNB

Na rješavanje loših kredita kućanstava povoljno će utjecati novi propisi o osobnom stečaju, no čini se da njihova provedba neće

nužno biti glatka. U siječnju 2016. na snagu je stupio Zakon o stečaju potrošača. U taj su zakon ugrađeni mehanizmi za automatsko pokretanje postupka, ali postoji mogućnost pokretanja postupka i u slučaju da svi kriteriji nisu ispunjeni. U takvim slučajevima sudac ima diskrecijsko pravo odlučiti o tome hoće li odobriti primjenu postupka. Sudac utvrđuje razdoblje nakon kojeg se dužnik oslobađa od obveza, što može biti između jedne i pet godina. Učinkovitost postupka mogla bi se narušiti zbog nedostatka iskustva općinskih sudova u tom području.

Mnogim propisima utvrđene su različite gornje granice kamatnih stopa. Propisima su utvrđene gornje granice za različite kamatne stope, različite ugovorne strane i različite ugovorne odnose. Utvrđene su kao zbroj referentne stope i marže. Ograničenja se primjenjuju na kamatne stope za zakašnjela plaćanja, ugovorene stope, efektivne kamatne stope i kamatne stope za kredite s varijabilnom kamatnom stopom. Referentna stopa uzima se iz prethodnog izvještajnog razdoblja kao prosječna kamatna stopa relevantna za predmetni ugovorni odnos. Nije očito kako su utvrđene marže, a ograničenja kamatnih stopa uređena su mnogim propisima, što pridonosi složenosti pravnog okvira.

Na temelju propisa donesenih u rujnu 2015. zahtijeva se od banaka da privatnim dužnicima ponude konverziju nepodmirenih kredita iz CHF u EUR. Krediti se konvertiraju s pomoću deviznih tečajeva i kamatnih stopa koje su se primjenjivale na kredite u EUR od trenutka otvaranja kredita do datuma konverzije⁽¹⁹⁾. Zbog nagle aprecijacije CHF u siječnju 2015.⁽²⁰⁾ javnom se intervencijom htio umanjiti financijski

stres s kojim su bila suočena mnoga kućanstva pa je veći dio tereta uzrokovanog konverzijom prebačen na banke.

Konverzija kredita denominiranih u CHF utjecat će na bankarski sektor i šire gospodarstvo. Konverzija će pogoditi profitabilnost banaka i njihovu kapitalnu osnovu: prema procjenama Hrvatske narodne banke⁽²¹⁾ gubici će iznositi oko 8 milijardi HRK, što otprilike odgovara trogodišnjoj dobiti banaka prije oporezivanja. Iako se očekuje da će bankarski sektor moći podnijeti te gubitke⁽²²⁾, mjerom se povećava nepredvidivost poslovnog okruženja i stvara rizik od obeshrabrivanja stranih ulaganja. Osim toga opteretit će se hrvatske međunarodne pričuve (vidi odjeljak 2.3.) i javne financije jer će se gubici banaka odbijati od poreza, čime će se umanjiti prihodi države.

Izloženost privatnog sektora valutnom riziku neizravan je rizik za banke. Zbog potpune konverzije kredita iz CHF u EUR većina je kredita za kupnju nekretnina sad denominirana ili indeksirana u EUR. Iako se čini da je bankarski sektor u cijelosti dobro zaštićen od izravnog valutnog rizika, izložen je valutno induciranom kreditnom riziku jer bi gubici koje pretrpe zajmoprimci zbog neočekivane promjene tečaja mogli dovesti do gubitaka za zajmodavce. Međutim razmjernost izloženosti zajmoprimaca valutnom riziku nije jasno utvrđen s obzirom na visoku razinu euroizacije imovine i obveza u svim institucionalnim sektorima⁽²³⁾.

⁽¹⁹⁾ Ako nakon konverzije ukupni iznos koji je dužnik s kreditom u CHF otplatio premašuje iznos koji bi bio otplaćen u okviru odgovarajućeg kredita u EUR, tim će se viškom (preplata) umanjiti dužnikove buduće rate za najviše 50 % mjesečno, do iscrpljivanja tog viška. Novi plan otplate može dovesti do nedovoljne otplate ako je dosad otplaćeni iznos kredita u CHF manji od iznosa koji bi bio otplaćen za kredit denominiran u EUR. Dužnici međutim ne moraju pristati na konverziju.

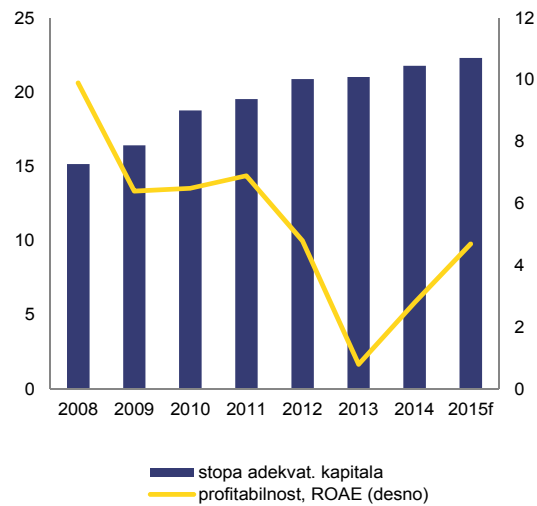
⁽²⁰⁾ U siječnju 2015. došlo je do deprecijacije kune od oko 15 % u odnosu na CHF nakon što je švicarska središnja banka ukinula gornju granicu deviznog tečaja CHF/EUR. Dana 23. siječnja 2015. Hrvatski sabor donio je propis o fiksiranju tečaja za ugovore o kreditu denominirane u CHF (uglavnom stambeni krediti) na 6,39 HRK/CHF za razdoblje od jedne godine kako bi se pomoglo zajmoprimcima.

⁽²¹⁾ HNB (2015.): „Izvješće o problematici zaduženosti građana kreditima u švicarskim francima i prijedlozima mjera za olakšavanje položaja dužnika u švicarskim francima na temelju zaključka Odbora za financije i državni proračun Hrvatskog sabora”, rujna 2015.

⁽²²⁾ Procjenjuje se da će se stopa adekvatnosti kapitala smanjiti sa 23,5 % (krajem lipnja 2015.) na 19,7 %, što je još uvijek iznad vrijednosti u mnogim zemljama EU-a i znatno iznad minimalnih regulatornih zahtjeva.

⁽²³⁾ Prema Hrvatskoj narodnoj banci udio nezaštićenih kredita u ukupnom broju kredita izloženih valutno induciranom kreditnom riziku iznosio je u ožujku 2015. gotovo 67 % (HNB (2015.), „Izvješće o financijskoj stabilnosti”, sv. (8), 15, str. 47.). Međutim primijenjena definicija može zbuniti jer se svi krediti denominirani u stranoj valuti smatraju nezaštićenima osim ako su izravno kolateralizirani depozitom koji im odgovara dospjećem i valutom.

Grafikon 2.2.10.: Stopa adekvatnosti kapitala i profitabilnost (%)



(1) Vrijednosti za 2015. odnose se samo na prvu polovinu godine

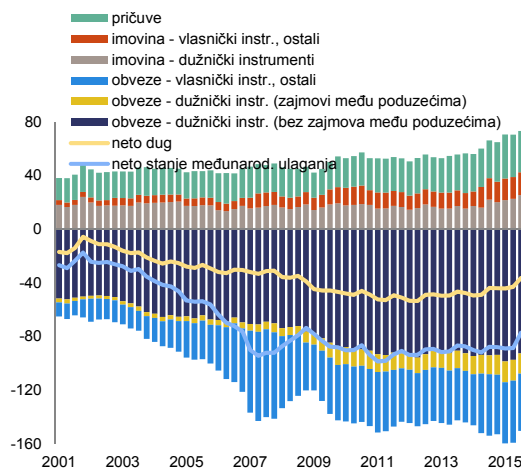
Izvor: HNB

2.3. VANJSKE OBVEZE I TRGOVINSKA USPJEŠNOST

Nakon rekordnog deficita 2008., saldo tekućeg računa iskazuje manji suficit 2013., uz daljnja poboljšanja 2014. i 2015. Gubitak konkurentnosti akumulirao se godinama prije svjetske financijske krize, što je dovelo do pogoršanja salda tekućeg računa i stvaranja velikih vanjskih obveza. Do 2008. na tekućem je računu zabilježen rekordan deficit od 8,9 % BDP-a, pri čemu su neto vanjske obveze (mjereno neto stanjem međunarodnih ulaganja) iznosile preko 75 % BDP-a. Deficit tekućeg računa smanjen je u godinama nakon izbijanja financijske krize, 2013. saldo je bio pozitivan, a da bi 2015. bio postignut rekordan suficit od preko 4,2 %. Zahvaljujući niskim cijenama energije energetske su troškovi Hrvatske smanjeni za 1 postotni bod BDP-a jer je jeftiniji uvoz djelomično neutraliziran smanjenjem prihoda od izvoza. Nadalje, zbog odluke vlade o konverziji kredita u CHF privremeno će doći do preokreta u bilanci primarnih dohodaka⁽²⁴⁾. Bez tih privremenih učinaka na tekućem bi računu bio zabilježen ograničeniji suficit (no još uvijek iznad 2 % BDP-a).

⁽²⁴⁾ To je dovelo do znatnih gubitaka u bankarskom sektoru, koji je uglavnom u stranom vlasništvu (vidi odjeljak 2.2.), što je utjecalo na odljev dobiti (na temelju negativne zadržane dobiti) pa je tekući račun uvećan za iznos koji se procjenjuje na 8 milijardi HRK, odnosno 2,4 % BDP-a.

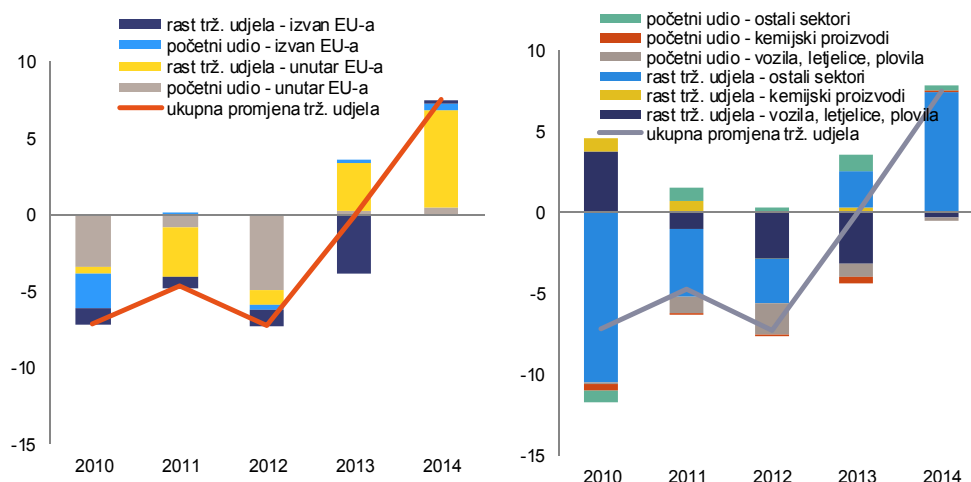
Grafikon 2.3.1.: Glavne komponente i neto stanje međunarodnih ulaganja (% BDP-a)



Izvor: Platna bilanca, Hrvatska narodna banka

Gospodarstvo će morati održavati znatne trgovinske suficite kako bi se smanjio vanjski dug. Nedavni preokret na tekućem računu tek je nedavno doveo do smanjenja neto stanja međunarodnih ulaganja (vidi grafikon 2.3.1.), koje međutim ostaje daleko najveće u regiji i jedno od najvećih u cijelom EU-u. Iako gospodarstvo još uvijek konvergira, Hrvatska će morati generirati znatne trgovinske suficite kako bi zadržala održivost svojeg vanjskog duga ili potaknula izravna strana ulaganja.

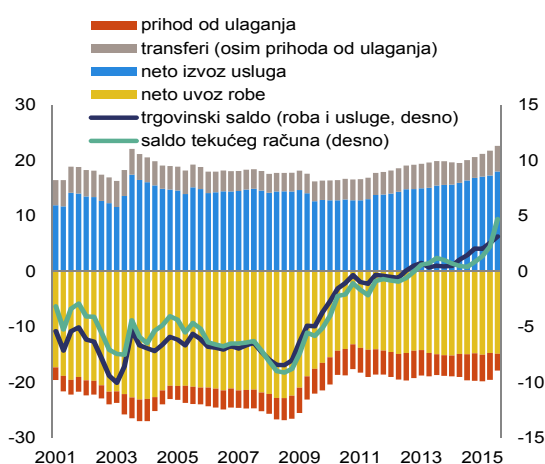
Grafikon 2.3.3.: Promjena u tržišnom udjelu izvoza robe prema odredištu i sektoru



(1) „Shift-share” analizom omogućuje se raščlamba promjene u tržišnom udjelu izvoza robe na doprinos povezan s početnim udjelom na određenom geografskom tržištu / u određenom sektoru i na povećanje tržišnog udjela na određenom geografskom tržištu / u određenom sektoru.

Izvor: Comtrade, Europska komisija

Grafikon 2.3.2.: Glavne komponente salda tekućeg računa (% BDP-a)



Izvor: Platna bilanca, Hrvatska narodna banka

Izvoz i uvoz robe i usluga

Tekući račun Hrvatske obilježen je velikim saldima robne i uslužne bilance koji se međusobno uglavnom neutraliziraju. Hrvatski tekući račun može se opisati na temelju sljedeće tri glavne značajke: i. velik i dugotrajan deficit u robnoj trgovini, ii. velik i dugotrajan suficit u izvozu usluga (odnosno prihodi od turizma) i iii.

uglavnom neutralizirajuća salda prihoda od ulaganja i prihoda od doznaka i pograničnih radnika (grafikon 2.3.2.). Izvozna osnovica, koja 2014. iznosi 22,5 % BDP-a, mala je u odnosu na usporedive države članice EU-a u regiji (prosječno 71,6 % BDP-a). Uvoz robe i usluga također je znatno manji: 46 % BDP-a u 2014. u odnosu na prosječno 67,8 % BDP-a u usporedivim zemljama.

Visok udio uvoza (uglavnom robe) u usporedivim gospodarstvima odraz je velike izvozne osnovice s obzirom na međunarodnu integraciju proizvodnog procesa i visok udio uvezenih elemenata u izvezenoj robi. Zbog toga je saldo robne trgovine relativno ograničen. Međutim visok udio uvoza bilježi se i u turizmu (vidi okvir 2.3.2.). Stoga u Hrvatskoj, kao i u drugim gospodarstvima koja ovise o turizmu, postoji trend kombiniranja velikog suficita u području usluga i velikog deficita u robnoj trgovini.

Hrvatski robni izvoz trpi zbog gubitka konkurentnosti, nepovoljnih utjecaja i zakašnjele integracije u EU. Izvozni su rezultati Hrvatske bili pod utjecajem geografskih i sektorskih šokova⁽²⁵⁾ te nepovoljne dinamike u

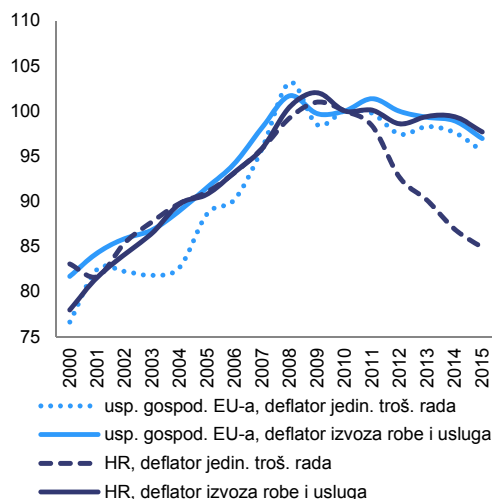
⁽²⁵⁾ Vidi prošlogodišnje izvješće. Tradicionalna izvozna tržišta za hrvatsku robu unutar EU-a (Italija i Slovenija) i izvan

troškovnoj konkurentnosti. Kontinuirani rast realnog efektivnog deviznog tečaja (deflacioniran jediničnim troškovima rada) kombiniran je sa strukturom izvoza obilježenom nižom kvalitetom radno i siroviniski intenzivnom robom. Zbog kasnog pristupanja jedinstvenom tržištu EU-a Hrvatska zasad nije mogla iskoristiti prednosti integracije u globalne vrijednosne lance kako su to učinila usporediva gospodarstva.

Tijekom zadnje dvije godine Hrvatska se oporavila od dijela gubitka tržišnog udjela. Porast u izvozu robe mjerio se dvoznamenkastom vrijednošću tijekom 2014. i 2015. Ublaživanje negativnih privremenih čimbenika (odnosno ponovni pristup tržištima obuhvaćenima Srednjoeuropskim ugovorom o slobodnoj trgovini (CEFTA) i poboljšano stanje na usporenim tržištima EU-a) djelomično je pridonijelo tim rezultatima. To je dovelo do stabilizacije udjela na izvoznom tržištu u 2013. i znatnog povećanja u 2014. (7,5 %). U području industrije kriza u brodogradnji nastavila je nepovoljno utjecati na izvozne rezultate u 2014., dok kemijski proizvodi bilježe stagnaciju. Dobar izvozni rezultat u 2014. uglavnom je bio potaknut zahvaljujući manjim, dinamičnim sektorima, primjerice tekstilu, drvu, plutu i hrani (vidi grafikon 2.3.3.). Podaci za 2015. upućuju na to da je Hrvatska dodatno povećala svoj udio na tim tržištima, ali još je rano za ocjenu čimbenika koji su na to utjecali.

njega (Balkan) znatno su pogođena gospodarskom i financijskom krizom. Privremeni gubitak tržišta CEFTA-e (Albanija, Bosna i Hercegovina, bivša jugoslavenska republika Makedonija, Moldova, Crna Gora, Srbija i Kosovo) dodatno je pridonijelo smanjenju tržišnog udjela, kao i restrukturiranje brodograditeljske industrije (izvoz smanjen sa 2,7 % BDP-a u 2008. na 0,5 % u 2014.).

Grafikon 2.3.4.: **Realni efektivni devizni tečaj deflacioniran jediničnim troškom rada i cijenom izvoza u Hrvatskoj i usporedivim gospodarstvima EU-a (2010. = 100)**



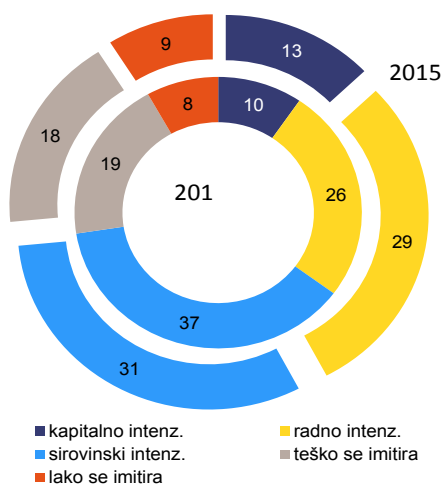
(1) Jednostavni prosjek usporedivih zemalja EU-a (BG, CZ, HU, PL, RO, SI, SK)

Izvor: Europska komisija

Povećanje tržišnog udjela ne može se pripisati samo poboljšanjima u troškovnoj konkurentnosti. Slabi izvozni rezultati ne mogu se objasniti samo pogoršanjem pokazatelja troškovne konkurentnosti, nego su i rezultat odgode u poboljšanju kvalitete ⁽²⁶⁾. Iako su pokazatelji konkurentnosti znatno poboljšani od 2012., što je vidljivo u naglom poboljšanju realnog efektivnog deviznog tečaja deflacioniranog jediničnim troškom rada (vidi grafikon 2.3.4.), to je tek djelomično preneseno u niže izvozne cijene. Izvozna su poduzeća možda iskoristila prostor koji se oslobodio nižim troškom rada kako bi podigli kvalitetu izvoza (i poboljšali profitne marže). Stoga nije vjerojatno da su niži troškovi rada bili glavni pokretač povećanja tržišnog udjela.

⁽²⁶⁾ Europska komisija, 2015., Izvješće o Hrvatskoj, str. 30.

Grafikon 2.3.5.: Izvoz robe prema širokoj kategoriji (% ukupnog izvoza)



Izvor: Comtrade, Europska komisija

Čini se da je u strukturi izvoza ostvaren odmak od cjenovno osjetljive proizvodnje. Izvezena roba može se razvrstati u pet širokih kategorija: i. sirovinsko intenzivna roba, ii. radno intenzivna roba, iii. kapitalno intenzivna roba, iv. roba koja se lako imitira i v. roba koja se teško imitira (orijentirana na istraživanje) ⁽²⁷⁾. U skladu s tom raščlambom udio sirovinski intenzivne robe smanjio se u razdoblju 2012. – 2014., dok je udio radno i kapitalno intenzivne robe porastao. To je pozitivno kretanje neutralizirano smanjenjem izvoza robe s orijentacijom na istraživanje koja se teško imitira, na što je djelomično utjecao pad izvoza brodogradilišta. Ukupni podaci, bez brodograditeljske industrije, upućuju na pomak prema cjenovno slabije elastičnoj robi – i vjerojatno veće jedinične vrijednosti – iako, komparativno gledano, ukupnim podacima i dalje dominira sirovinski i radno intenzivna roba. Time se upućuje na mogućnost odmak od prekomjerne ovisnosti o konkurentnosti cijene rada.

⁽²⁷⁾ Bahri Y., Turkey's competitiveness in the European Union: A comparison with five candidate countries — Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania — and the EU-15, Ezonplus Working Paper No 12, 2003.

Okvir 2.3.1: Komparativni pregled integriranosti Hrvatske u globalne vrijednosne lance

Proizvodnja robe i usluga u sveje većoj mjeri globalni proces u kojem se različite faze proizvodnje – od proizvodnje dijelova do sastavljanja, planiranja te istraživanja i razvoja – odvijaju u različitim zemljama. Takvu povećanu fragmentiranost proizvodnje prati povećanje trgovine intermedijarnom robom, odnosno proizvodnim faktorima koji su i sami proizvodi koji se rabe u daljnjoj proizvodnji. Integriranost u globalne vrijednosne lance osobito je važna za mala otvorena gospodarstva jer im omogućuje da u potpunosti iskoriste potencijal svojih komparativnih prednosti.

Općenito se smatra da uključenost u globalne vrijednosne lance (GVL) pozitivno utječe na trgovinsku uspješnost i rast zahvaljujući koristima koje poduzeća ostvaruju na temelju specijalizacije te lakšeg pristupa novim tehnologijama i prelijevanja znanja. Koristi su uglavnom veće za one industrijske grane i poduzeća koji se pozicioniraju u završnim fazama proizvodnog procesa, gdje je udio u dodanoj vrijednosti tipično veći. Nasuprot tomu, smatra se da industrije i poduzeća u početnim fazama lanca uživaju manji udio dodane vrijednosti zbog veće zamjenjivosti i, konačno, cjenovne elastičnosti njihova izlaznog proizvoda.

U ovom se okviru ponavljaju rezultati nedavne studije OECD-a o integriranosti zemalja sudionica Srednjoeuropskog ugovora o slobodnoj trgovini (CEFTA) u globalne vrijednosne lance, sa žarištem na razlikama između Hrvatske i usporedivih gospodarstava u EU-u⁽¹⁾. Podaci OECD-a o bilateralnoj trgovini⁽²⁾ koriste se za izračun mjere poznatih komparativnih prednosti (PKP) u izvozu i uvozu. Izražen kao udio određene industrijske grane u ukupnom izvozu/uvozu zemlje, u odnosu na udio u svjetskom izvozu/uvozu, indeksom poznatih komparativnih prednosti bilježi se relativna specijaliziranost zemlje ili intenzitet uvoza za određeni proizvod ili industrijsku granu. Tablice ulaznih proizvodnih faktora i izlaznog proizvoda primjenjuju se u svakoj industrijskoj grani za utvrđivanje glavne opskrbe industrijske grane, čime se omogućuje povezivanje izvoza unutar određene grane s uvezenim proizvodnim faktorima. Na temelju toga industrijska grana u kojoj je PKP indeks za određeni uvoz veći od jedan smatra se integriranom.

Trgovinski podaci OECD-a raščlanjeni su i u smislu intermedijarne i gotove robe: tako se može odrediti je li industrijska grana integrirana u globalni vrijednosni lanac, ali i njezin položaj u različitim fazama lanca. Primjerice, industrijska grana s visokim PKP indeksom za uvoz intermedijarne robe i niskim PKP indeksom za povezani uvoz tipično je pozicionirana u početnim fazama globalnog vrijednosnog lanca (donji lijevi kvadrant u sljedećem grafikonu) jer se za proizvodnju intermedijarne robe koristi domaćom proizvodnjom. Industrijska grana s PKP indeksom većim od jedan za izvoz intermedijarne robe i PKP indeksom većim od jedan za povezani uvoz intermedijarne robe pozicionirana je u intermedijarnoj fazi globalnog vrijednosnog lanca (donji lijevi kvadrant). Industrijska grana u kojoj je PKP indeks za izvoz veći od jedan u kategoriji gotove robe koja se oslanja na uvoz intermedijarne robe smatra se pozicioniranom u završnoj fazi globalnog vrijednosnog lanca (gornji desni kvadrant), a ako se ne oslanja na uvezenu robu (PKP za uvoz u opskrbenju industrijskoj grani manji je od jedan), industrijska se grana smatra neintegriranom (gornji lijevi kvadrant).

Krugovi predstavljaju industrijske grane; položaj svake industrijske grane u svakom kvadrantu ovisi o rezultatu PKP indeksa za izvoz intermedijarne robe (gornja os y), PKP indeksa za izvoz intermedijarne robe (donja os y) i PKP indeksa za povezani uvoz (os x), a veličina kruga odgovara veličini industrijske grane (u vrijednosti). U obzir se uzimaju samo one industrijske grane u kojima Hrvatska ili usporediva gospodarstva EU-a imaju relativnu komparativnu prednost, odnosno samo ako je PKP za izvoz intermedijarne ili gotove robe veći od jedan. Treba napomenuti da se određene industrijske grane dvaput pojavljuju u kvadrantima ako PKP indeks ima vrijednost veću od jedan i za intermedijarnu i za gotovu robu.

Usporediva gospodarstva EU-a već 2004. bilježe relativno visok stupanj integriranosti u globalne vrijednosne lance. Integracija je bila osobito izražena u intermedijarnoj fazi proizvodnje motornih vozila, prikolica i poluprikolica, a u manjoj mjeri za nemetalne mineralne proizvode, električne strojeve te pulpu, papir, proizvode od papira i izdavaštvo. U nekoliko su industrijskih grana usporediva gospodarstva EU-a bila zastupljena u završnoj fazi proizvodnje (strojevi i oprana, tekstil, koža i obuća). Kemikalije i kemijski proizvodi te proizvodi od gume i plastike zastupljeni su uglavnom u početnoj fazi integracija. Do 2014. te su zemlje počele pokazivati komparativne prednosti u neintegriranim industrijama, primjerice za kemikalije i

⁽¹⁾ OECD Trade in Intermediate Goods and International Supply Chains in CEFTA, CEFTA Issue Paper, 6, 2013.

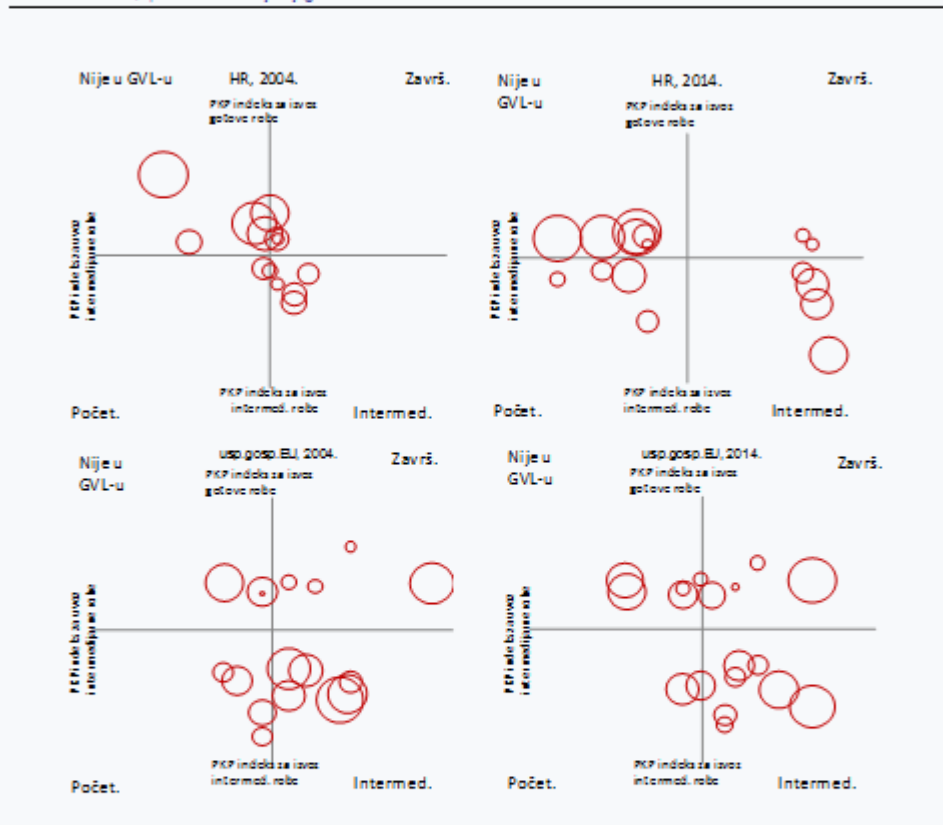
⁽²⁾ OECD STAN Bilateral Trade Database by Industry and End-use, based on the International Standard Industrial Classification, Revision 3 (ISIC Rev.3)

(nastavak na sljedećoj stranici)

Okvir (nastavak)

kemijske proizvode te prehrambene proizvode, piće i duhan. Najuočljivije su međutim promjene u prvoj fazi integracije i promjena velike industrijske grane za proizvodnju motornih vozila, prikolica i poluprikolica iz intermedijarne faze u završnu fazu globalnog vrijednosnog lanca, potvrđujući tako njezinu sposobnost nadraštavanja jednostavne proizvodnje intermedijarnih komponenata. Industrijska grana za proizvodnju uredskih, knjigovodstvenih i računalnih uređaja brzo je napredovala od neintegriranosti do završne faze integracije.

Grafikon: Integriranost u globalne vrijednosne lance (GVL) u Hrvatskoj i usporedivim gospodarstvima EU-a 2004. i 2014., prema industrijskoj grani.



Izvor: OECD STAN Bilateral Trade Database by Industry and End-use, European Commission

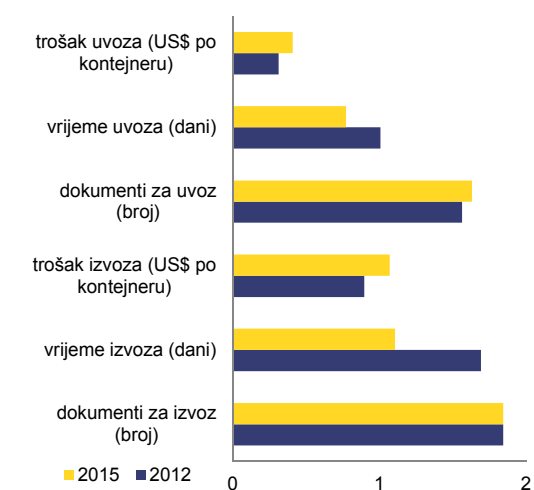
Slika Hrvatske odraz je zatvorenije naravi gospodarstva, ali i relativno snažne proizvodne baze u nekim primarnim sektorima (poljoprivreda, ribarstvo, šumarstvo i ekstraktivna industrija). To podrazumijeva puno veći udio izvoza koji nije integriran u globalni vrijednosni lanac. Zanimljivo je napomenuti da je udio integriranih izvoznih industrijskih grana koncentriran u intermedijarnoj fazi proizvodnje. Tijekom razdoblja od deset godina Hrvatska se, čini se, pomaknula prema većem stupnju integracije. Udio neintegriranog izvoza smanjen je sa 46 % na 37 % – među ostalim i zbog kolapsa izvoza u brodogradnji. Udio izvoza integriranog u GVL povećanje za gotovo 15 %, uglavnom zbog ekspanzije izvoza u prvoj fazi opskrbnog lanca (osobito za strojeve i opremu te električne strojeve i uređaje). Jezgru izvoza u intermedijarnoj fazi čine gotovi proizvodi od metala, osim strojeva i opreme i drugi nemetalni mineralni proizvodi. Osim toga pulpa, proizvodi od papira i izdavaštvo zadržali su se u završnoj fazi opskrbnog lanca, dok je industrijska grana za proizvodnju gotovih proizvoda od metala napredovala iz intermedijarne faze u završnu fazu integracije. Dok je vrijednost izvoza u završnoj fazi integracije povećana, njegov je udio smanjen zbog većeg povećanja izvoza u drugim fazama integracije.

Pristupom jedinstvenom tržištu ojačale su, zahvaljujući integraciji Hrvatske u opskrbne lance EU-a, trgovinske veze s EU-om. U 2013. gubitak udjela na tržištu izvan EU-a (odnosno

uglavnom u zemljama CEFTA-e) uglavnom je nadoknađen povećanjem udjela na tržištu EU-a (vidi grafikon 2.3.3.), a 2014. većina je povećanja udjela na izvoznom tržištu zabilježena u regiji EU-

a. Snažno povećanje izvoza (i uvoza) nakon pristupanja EU-u katkad se pripisuje tzv. Rotterdamskom efektu, odnosno naglom porastu tranzitne trgovine (iz EU-a prema van i obratno) povezane s geografskim položajem Hrvatske na vanjskoj granici Europske unije. Međutim raščlamba trgovinskih tokova upućuje na to da je tranzitna trgovina imala vrlo malu ulogu pri naglom porastu izvoza⁽²⁸⁾. Vjerojatni su čimbenik bili smanjeni transakcijski troškovi pri izvozu u EU-u, što je olakšalo prodor hrvatskog izvoza i preusmjerivanje na integraciju u opskrbne lance EU-a – što potvrđuje nagli pad uvoza poluproizvoda iz područja CEFTA-e.

Grafikon 2.3.6.: Prepreke trgovini u Hrvatskoj (odstupanje od prosjeka EU-a)



(1) Odstupanje od prosjeka EU-a izraženo je standardnom devijacijom.

Izvor: Europska komisija

Hrvatska još uvijek ne iskorištava potencijal specijalizacije. Stupanj integriranosti Hrvatske u globalne vrijednosne lance povećan je u zadnjem desetljeću, ali je još uvijek ograničen u odnosu na zemlje regije te je usmjeren prema intermedijarnim koracima u proizvodnom lancu, gdje je udio dodane vrijednosti manji. Osim toga u velikom broju industrijskih grana Hrvatska se još uvijek

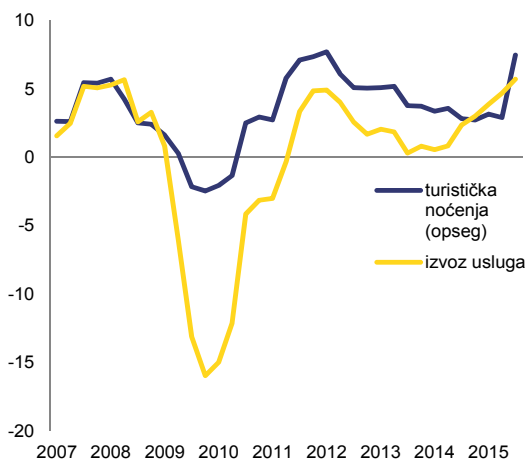
oslanja isključivo na domaće faktore. To je u nekim slučajevima posljedica jake proizvodne osnove u primarnim sektorima i ekstraktivnoj industriji – iako se čini da u drugim industrijskim granama Hrvatska ne iskorištava u cijelosti prednosti specijalizacije u područjima u kojima su potvrđene komparativne prednosti (vidi okvir 2.3.1.).

Administrativni su postupci povezani s uvozom i izvozom pojednostavnjeni, ali hrvatska poduzeća još uvijek trpe zbog slabog poslovnog okruženja. Zadnjih su godina uvedene političke mjere za potporu izvozu. U „Akcijski plan podrške izvozu 2014. – 2015.“, kojim je koordiniralo Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, uvrštena su sva ključna pitanja, primjerice mali kapaciteti, fragmentiranost proizvodnje i nedostatna konkurentnost hrvatskih poduzeća. Hrvatska vlada pokrenula je u lipnju 2015. novi portal za izvoznike. Funkcija je portala konsolidirati sve mjerodavne i ažurirane informacije koje mogu zanimati potencijalne hrvatske izvoznike. Mali i srednji uvozni i izvozni poduzetnici troše više novca i vremena nego subjekti u EU-u, a broj potrebnih dokumenata gotovo je dvaput veći. Od 2012. relativni su se rezultati Hrvatske u vremenu potrebnom za izvoz i uvoz popravili, ali su se troškovi povećali (vidi grafikon 2.3.6.). Osim toga, izazovi su prisutni u teretnom željezničkom prometu (vidi odjeljak 3.1.), zbog čega trpi vanjska trgovina.

Troškovna konkurentnost i dalje je ključni pokretač u turizmu. Tipično obilježen visokom dohodovnom elastičnošću, izvoz usluga teško je pogođen financijskom krizom 2008. Za razliku od izvoza robe, koji je opsegom znatno veći u odnosu na razdoblje prije krize, područje usluga još nije doseglo vrhunac iz 2008. Zbog svoje prirodne baštine Hrvatska je vrlo privlačno turističko odredište, ali problemi postoje u poboljšanju kvalitete turističkog sektora. U usporedbi sa znatnim povećanjem broja noćenja u turističkim smještajnim objektima, povećanje prihoda od turizma bilo je relativno skromno zadnjih godina, što upućuje na to da je povećanje obujma postignuto smanjenjem prosječne cijene usluga (vidi grafikon 2.3.7.).

⁽²⁸⁾ Ekonometrijskom analizom utvrđeno je da je veza između uvoza iz EU-a (regije izvan EU-a) i izvoza prema regijama izvan EU-a robe iz iste široke kategorije (odnosno na temelju BEC klasifikacije (Broad Economic Category)) relativno slaba u Hrvatskoj (kad se usporedi sa zemljama kojima je svojstven velik udio tranzitne trgovine) te da u razdoblju nakon pristupanja nije značajno ojačala.

Grafikon 2.3.7.: Izvoz usluga i turistička noćenja (pomični prosjek četiri tromjesečja, promjena u odnosu na prethodnu godinu izražena postotnim bodovima)



Izvor: Eurostat, Državni zavod za statistiku

Povećanje dodane vrijednosti turizma zahtijevat će znatna privatna i javna ulaganja. Iako su prirodne ljepote hrvatskog krajolika ključni pokretač hrvatske konkurentnosti, kvaliteta usluga ocijenjena je slabije u odnosu na konkurente. Slabosti turističke industrije obuhvaćaju zastarjele proizvode i turističku infrastrukturu, što dovodi do vrlo izraženog sezonskog karaktera i ograničene dodane vrijednosti turističkih usluga. Povećanje kvalitete usluga podrazumijevat će znatne strukturne promjene, ali i promjenu ciljne skupine, tako da se s turista koji dolaze u sezoni u velikim skupinama i koji donose odluke s obzirom na cijene prijeđe na manje skupine i obitelji koje se ravnaju prema vrijednosti i koje žele veću kvalitetu.

Ekspanzija turizma utječe na okoliš i izravno i neizravno, ali hrvatska su tijela donijela okolišno odgovornu razvojnu strategiju. U strategiji razvoja turizma do 2020. (donesena 2013.) okolišno odgovoran razvoj predstavljen je kao jedno od njezinih ključnih načela. Strategijom se planiraju ukupna ulaganja u iznosu od približno 7 milijardi EUR do 2020. i mogućnost zapošljavanja približno 30 000 osoba. Godišnji rast ekoturizma procjenjuje se na 10–20 %. Intrinzična veza između okoliša i turizma istaknuta je u Sporazumu o partnerstvu za iskorištavanje sredstava europskih strukturnih i investicijskih

fondova, koji je sadržavao poseban cilj povećanja privlačnosti i obrazovnog kapaciteta lokaliteta prirodne baštine i održivog upravljanja njima.

Velika ovisnost hrvatskoga gospodarstva o uvozu objašnjava se snažnom vezom između uvoza robe i turizma. Elastičnost uvoza u odnosu na domaći prihod i relativne cijene tradicionalno se primjenjuju za mjerenje ovisnosti o uvozu. U Hrvatskoj je veza između uvoza i izvoza relativno jaka, ali uglavnom usporediva s gospodarstvima usporedivih zemalja EU-a. Dok u toj skupini zemalja na elastičnost uvoza uglavnom utječe visoka razina izvoza i uvoza unutar određene industrije, u Hrvatskoj je uvoz robe uglavnom povezan s izvozom usluga, odnosno turizmom (vidi okvir 2.3.2.). Snažnom vezom između uvoza i turizma objašnjavaju se i strukturne značajke uvoza robe u Hrvatsku: njegov izražen i oscilirajući sezonski karakter (uvoz je uglavnom veći tijekom turističkih mjeseci) i veći udio potrošne robe (što također – za razliku od usporedivih gospodarstava EU-a – ima izražen sezonski karakter). Dodatno je utvrđeno da je elastičnost uvoza u odnosu na domaću potrošnju relativno visoka samo u kratkom roku, dok uvoz dugoročno nije potreban kako bi se zadovoljila domaća potrošnja. Time se upućuje na to da domaći proizvođači mogu zadovoljiti trajno povećanje razine potrošnje, dok se privremena povećanja i sezonski vrhunci generirani turizmom uglavnom rješavaju većim uvozom.

Troškovi energije smanjeni su zahvaljujući povoljnom razvoju cijena, ali energetska učinkovitost i dalje je niska. Negativan saldo cijene energije pri izvozu i uvozu nedavno je smanjen sa 5,5 % BDP-a u 2012. na oko 4 % BDP-a u 2014. Zahvaljujući povoljnom kretanju cijena u 2015. energetska će se deficit vjerojatno još smanjivati. Odgovarajući deficit u usporedivim gospodarstvima EU-a iznosio je 4,4 % u 2012. i 3,4 % u 2014. Hrvatsko je gospodarstvo obilježeno visokom emisijom ugljika, oko 70 % većom od prosjeka EU-a. Prema energetske intenzitetu svojih poduzeća Hrvatska je na 11. mjestu u EU-u. Energetski intenzitet smanjen je za 9 % u razdoblju 2005. – 2012., dok je konačna energetska potrošnja smanjena za 7 % u istom razdoblju; uštede su uglavnom ostvarene u industrijskom sektoru, a djelomično i u stambenom sektoru. Osim toga zabilježeno je povećanje deficita u trgovini plinom jer se domaća proizvodnja plina brzim tempom

Okvir 3.2.1.: Analiza pokretača uvoza

U empirijskim specifikacijama funkcija potražnje za uvozom ukupni se opseg uvoza načelno povezuje s ukupnim opsegom domaće potražnje i cijenama, kako domaćima tako i stranim. Reininger (2007.) procjenjuje prilagodljivost uvoza u državama članicama srednje i istočne Europe, uključujući Hrvatsku, u odnosu na različite komponente krajnje potražnje, konkretno potrošnju kućanstava, ulaganja i izvoz. Rezultati analize upućuju na to da je izvoz glavni pokretač uvoza – uz elastičnosti koje premašuju 0,4, a u nekim slučajevima dosežu čak 0,8 – zbog visokog stupnja integriranosti tih gospodarstava u globalne vrijednosne lance, što uključuje visok udio uvoza u izvozu. Veza s privatnom potrošnjom često je znatno slabija, čak i negativna, a u većini slučajeva nije signifikantna, dok elastičnost u odnosu na ulaganje jest, ali načelno manje nego elastičnost u pogledu uvoza ⁽¹⁾.

U analizi u ovom okviru primjenjuje se sličan pristup, ali razlikuje se između osjetljivosti uvoza na promjene u komponentama krajnje potražnje i/ili na kratkoročne promjene relativnih cijena te promjene u dugoročnoj ravnoteži. Uvoz robe i usluga (i relativni deflator) oduzimaju se od trgovine energetskim proizvodima i brodovima zbog visoke volatilnosti cijena odnosno opsega trgovina.

U prvom koraku krajnja se potražnja raščlanjuje na privatnu potrošnju, ulaganja i izvoz. Rezultati upućuju na to da se Hrvatska ponaša slično kao i usporediva gospodarstva EU-a: konkretno, dugoročna elastičnost u pogledu potrošnje procjenjuje se na -0,01, u pogledu ulaganja na 0,30 i u pogledu izvoza na 0,8; pritom su elastičnosti u pogledu ulaganja i izvoza izrazito signifikantne, dok elastičnost u pogledu potrošnje nije signifikantna.

Tablica 1.: Procijenjene dugoročne i kratkoročne elastičnosti

Varijable	Koeficijenti	Std. pogr.	t-statistika	Vjeroj.
Dugoročno				
Potrošnja	-0,02	0,07	-0,29	0,77
Ulaganja	0,25	0,04	5,81	0,00
Izvoz robe	0,25	0,08	7,99	0,00
Izvoz usluga	0,70	0,08	7,68	0,00
Relativna cijena	-0,17	0,08	-2,07	0,04
Kratkoročno				
Korekcija pogreške	-0,72	0,11	-6,57	0,00
Potrošnja	1,41	0,34	4,13	0,00
Ulaganja	0,17	0,04	4,76	0,00
Izvoz robe	0,12	0,04	2,88	0,01
Izvoz usluga	0,39	0,08	5,15	0,00
Relativna cijena	-0,53	0,16	-3,26	0,00

*Koeficijenti u masnom tisku signifikantni pri razini pouzdanosti 99%, a koeficijenti u kurzivu signifikantni pri razini pouzdanosti 95%.

(*) Procjene na temelju specifikacija u modelu za ispravljanje pogrešaka.

Izvor: Europska komisija, na temelju Eurostata (nacionalni računi)

Naposljetku, u skladu s dokazima iz drugih zemalja, elastičnost u pogledu cijena negativna je i signifikantna u kratkom roku, ali dugoročno se smanjuje i slabi.

(1) Prema Reiningeru (2007.) činjenica da privatna potrošnja u rastućim gospodarstvima nije signifikantna ne iznenađuje s obzirom na to da većina osoba ima niske prihode koji ne omogućuju kupnju velike količine uvezene robe ili robe s velikim udjelom uvoza. Vidi Reininger T., Factors Driving Import Demand in Central and Eastern European EU Member States, Oesterreichische Nationalbank Workshops, No. 14, 2007.

U drugom koraku vanjska se potražnja raščlanjuje na izvoz robe i izvoz usluga. U ovoj specifikaciji vezu između uvoza i izvoza uglavnom pokreće izvoz usluga (s elastičnošću procijenjenom na 0,74). Elastičnost u pogledu izvoza robe bliska je elastičnosti u pogledu ulaganja (oko 0,25). To se razlikuje od usporedivih gospodarstava EU-a, u kojima visoku elastičnost uvoza povezanog s vanjskom potražnjom uglavnom pokreće izvoz robe. Zanimljivo je napomenuti kako je u kratkom roku elastičnost u pogledu potrošnje visoka (preko jedan) i izrazito signifikantna. Kao što se može očekivati, šokovi u potrošnji kompenziraju se uvozom, dok se dugoročnija povećanja pokrivaju domaćom proizvodnjom.

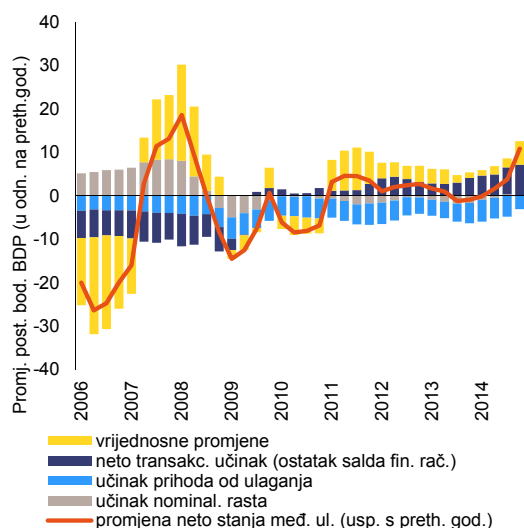
smanjuje zadnjih osam godina. Iako Hrvatska i dalje u apsolutnim vrijednostima ima nisku ovisnost o uvozu plina, dramatično povećanje tijekom zadnjih godina zahtijeva poduzimanje odgovarajućih mjera radi ublaživanja mogućih šokova u opskrbi.

Održivost vanjskog duga

Omjer neto vanjskih obveza u odnosu na BDP stabilizirao se, ali su za znatno smanjenje vanjskog duga potrebni daljnji suficiti tekućeg računa. Neto vanjske obveze Hrvatske u trećem tromjesečju 2015. iznose gotovo 78 % BDP-a, što

je jedan od najvećih omjera u EU-u. Od 2011. neto stanje međunarodnih ulaganja uglavnom se stabiliziralo na približno -90 %, dok se u trećem tromjesečju 2015. popravilo za više od 11 postotnih bodova (vidi grafikon 2.3.8.). Vrijednosni su učinci bili relativno skromni u nedavnom razdoblju, ali čini se da su znatniji u trećem tromjesečju. Nedavno poboljšanje neto stanja međunarodnih ulaganja povezano je s gubicima u bankarskom sektoru, koji je u stranom vlasništvu, nakon konverzije kredita u CHF te sa znatnim vanjskim razduživanjem financijskih korporacija (iako je uglavnom bilo u obliku povećanja imovine, a u manjoj mjeri zbog smanjenja obveza). Trebati napomenuti da je Hrvatska narodna banka nedavno prihvatila novu metodologiju za prikupljanje statističkih podataka o neto stanju međunarodnih ulaganja, pa je moguće da je dio vrijednosnih učinaka i odraz prekida niza. Međutim za smanjenje neto stanja međunarodnih ulaganja bit će potrebno održavanje znatnog suficita na tekućem računu.

Grafikon 2.3.8.: Stopa promjene neto stanja međunarodnih ulaganja (u odnosu na prethodnu godinu)



Izvor: Eurostat

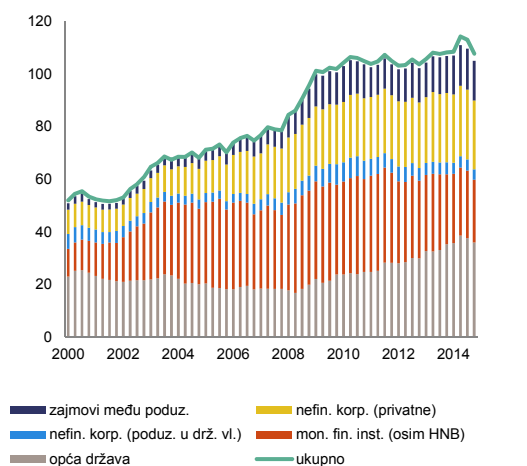
Vanjski dug premašio je BDP, ali je uglavnom dugoročan i djelomično povezan s pozajmljivanjem među poduzećima. Preostale se obveze sastoje od dužničkih instrumenata. U razdoblju 2008. – 2014. bruto vanjski dug povećao se sa 80,4 % BDP-a na 108,9 % BDP-a. Distribucija povrata na dužničke instrumente

hrvatskih građana nešto se smanjila u odnosu na vrhunac iz 2008. i 2009., ali je još uvijek znatna. U grafikonu 2.3.9. istaknuta je vanjska dimenzija u dinamici akumuliranja duga, što je analizirano u prethodnim odjeljcima. Nefinancijske korporacije uglavnom su stabilizirale svoj vanjski dug; monetarne financijske institucije (ne računajući središnju banku) razdužile su se u odnosu na vanjski sektor, dok je za povećanje vanjske zaduženosti uglavnom odgovorna opća država. Velik udio bruto vanjskog duga izvor je ranjivosti, no umanjen je zahvaljujući činjenici da znatan udio otpada na pozajmljivanje među poduzećima (približno 15 % BDP-a). Osim toga, gotovo 95 % vanjskog duga ima dospeljeće veće od jedne godine. Naposljetku, rastući bruto vanjski dug kompenzira se povećanjem pričuva, tako da je neto dug uglavnom stabilan (vidi grafikon 2.3.1.).

Prema srednjoročnim projekcijama udio vanjskog duga u BDP-u trebao bi se znatno smanjiti u sljedećih nekoliko godina, ali rizici povezani s kamatnim šokovima i dalje su znatni. Prema projekcijama na temelju Komisijine prognoze bruto vanjski dug trebao bi se smanjiti na manje od 90 % BDP-a do 2020. ⁽²⁹⁾. Analiza osjetljivosti upućuje na ograničen utjecaj na promjenu inflacije i realni rast. To je zato što je u okruženju obilježenom niskim nominalnim i realnim rastom glavni pokretač razvoja kamatna stopa. Prema simulacijama, čak i uz povećanje kamatne stope od 1 i 2 postotna boda, bruto vanjski dug trebao bi se smanjiti. Međutim, ako se stopa povrata poveća na oko 7 % (što je dosta visoka, ali ne i nemoguća stopa), udio duga u BDP-u počeo bi rasti. Ukupno gledano, to upućuje na postupno smanjenje vanjskih rizika za Hrvatsku. Međutim u slučaju nekontroliranog razvoja deficita postoji očit rizik od povećanja kamatne stope, što ima negativne posljedice na održivost vanjskog duga.

⁽²⁹⁾ Ta se simulacija temelji na Komisijinoj zimskoj prognozi do 2017. i potencijalnom rastu izlaznog proizvoda nakon toga. Utvrđena stopa dugoročne inflacije iznosi 2 %. Suficit tekućeg računa fiksiran je na 3 % BDP-a, uz pretpostavku da se udio druge imovine i obveza u BDP-u ne mijenja.

Grafikon 2.3.9.: Vanjski dug prema sektoru (% BDP-a)



Izvor: HNB

Međunarodne pričuve HNB-a blizu su standardnim pokazateljima adekvatnosti ili ih premašuju. Međunarodnim pričuvama Hrvatske, koje su krajem rujna 2015. iznosile 13,5 milijardi EUR, pokriva se razdoblje od gotovo osam mjeseci izglednog uvoza, oko 38 % monetarnog agregata M2, više od 100 % kratkoročnog vanjskog duga (ne računajući pozajmljivanje među poduzećima) i gotovo 30 % ukupnog vanjskog duga. Međutim visok stupanj euroizacije u gospodarstvu čini složenijom primjenu standardnih metoda za mjerenje adekvatnosti pričuva. Konkretno, visok udio depozita u stranoj valuti u sektoru komercijalnog bankarstva (67 % u rujnu 2015.) potencijalno opterećuje međunarodne pričuve koje zahtijevaju da pričuve budu iznad standardnih pokazatelja adekvatnosti. Zbog toga se regulatornim okvirom komercijalne banke obvezuju na držanje znatnih zaštitnih slojeva devizne likvidnosti. Osim što ispunjuju minimalne zahtjeve za pričuvu denominiranu u stranoj valuti, komercijalne su banke u rujnu 2015. držale gotovo 4,5 milijardi EUR u stranoj valuti i depozitima kod stranih banaka (što odgovara otprilike jednoj trećini međunarodnih pričuva Hrvatske narodne banke). Zbog konverzije kredita u CHF bila je potrebna devizna intervencija HNB-a, čime se međunarodne pričuve smanjuju za približno 0,3 milijarde EUR (vidi odjeljak 2.2.).

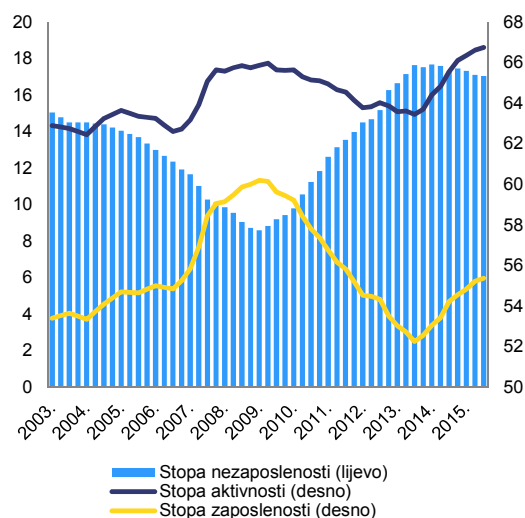
Preokret izvoznih rezultata vjerojatno se temelji na strukturnim čimbenicima, ali visoka razina vanjskih obveza opterećuje sposobnost Hrvatske da financira svoj rast te povećava

ranjivost gospodarstva na unutarnje i vanjske šokove. Čini se da su dobri rezultati izvoza robe utemeljeni na sljedeća tri faktora: i. integraciji na jedinstveno tržište, ii. jačanju troškovne konkurentnosti i iii. jačanju netroškovne konkurentnosti. Trgovinska je bilanca međutim i dalje negativna, uglavnom zbog toga što izvoz usluga sadržava visok udio uvoza. Međutim tekući je račun postao pozitivan, a zahvaljujući sve većoj apsorpciji sredstava EU-a neto financiranje trebalo bi u srednjem roku biti pozitivno. Visok udio vanjskog duga opterećuje sposobnost Hrvatske pri upravljanju deficitom tekućeg računa i povećava ranjivost na unutarnje i vanjske šokove. Rizici se umanjuju zahvaljujući trenutačnoj dinamici, koja ima jasan trend smanjivanja duga.

2.4. PRILAGODBA TRŽIŠTA RADA

S početkom krize porasla je nezaposlenost, no 2014. počela je opadati. Zbog jake kontrakcije gospodarske aktivnosti 2009., u privatnom sektoru započelo je veliko ukidanje radnih mjesta: u razdoblju od 2008. do 2013. posao je izgubilo više od 240 000 osoba, a u 2013. stopa nezaposlenosti dosegla je najvišu razinu od čak 18 %. No 2014. ta je stopa počela opadati, a trend se nastavio i u 2015. Registrirana stopa nezaposlenosti (koja nije sezonski prilagođena) pala je u listopadu 2015. na 17,2 %, što je najniža razina od 2009. Anкета o radnoj snazi (ARS) upućuje na sličan trend: zabilježen je pad sa 17,1 % u prvom tromjesečju na 15,4 % u trećem tromjesečju 2015. (sezonski prilagođene stope), što je uglavnom posljedica smanjenja broja nezaposlenih.

Grafikon 2.4.1.: Stope aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti



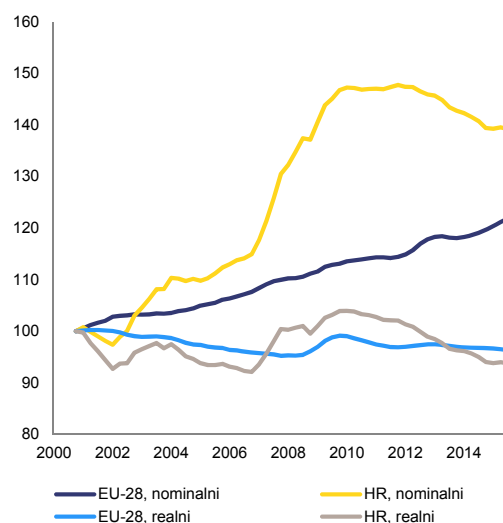
1. Tromjesečni pomični prosjeci
Izvor: Eurostat

Nakon duljeg razdoblja kontinuiranog rasta plaće su se nedavno počele blago smanjivati. Ciklus kontinuiranog rasta plaća iz razdoblja prije krize nastavljen je unatoč preokretu u makroekonomskom ciklusu. No 2012. započelo je umjereno smanjenje plaća; nacionalni računi (plaće zaposlenika) i podaci o bruto dohotku iz ankete poslodavaca okvirno upućuju na sličan razvoj događaja³⁰. Očekuje se da su 2015. jedinični

³⁰ Međutim u nacionalnim će računima smanjenje iz 2014. vjerojatno biti precijenjeno. To je povezano s velikom promjenom strukture zaposlenosti zbog revizije metodologije provedbe ARS-a iz 2014. Točnije, broj

troškovi rada ostali uglavnom stabilni, zahvaljujući neznatnom povećanju produktivnosti. Nakon jakog pada zabilježenog u razdoblju od 2010. do 2014., predviđa se da će se stvarni jedinični troškovi rada općenito stabilizirati.

Grafikon 2.4.2.: Nominalni i realni bruto dohodak i plaće po zaposleniku (2010. = 100)

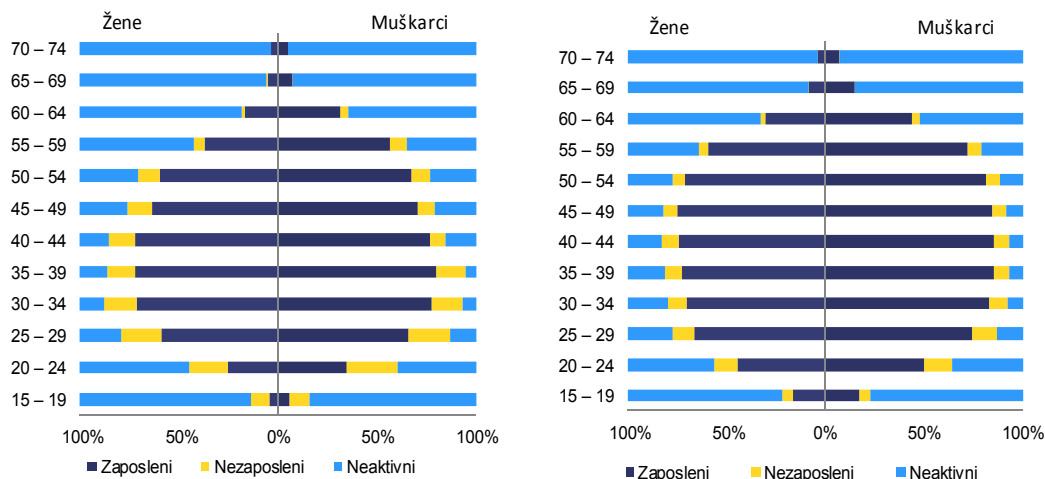


1. Realne plaće deflacirane HICP-om.
Izvor: DZS, Eurostat

Iskorištenost radnog potencijala i dalje je niska, čime se koči rast i otežava uklanjanje neravnoteža. U godinama koje su prethodile krizi rast se u velikoj mjeri oslanjao na povećanu uporabu faktora rada s prilično niskih razina, s ograničenim doprinosima od povećanja ukupne faktorske produktivnosti. Gubitak velikog broja radnih mjesta tijekom produljene recesije rezultirao je padom zaposlenosti od 15 %. No istovremeno, zbog skromnog opsega gospodarskog restrukturiranja došlo je do odgode i ograničenog povećanja ukupne faktorske produktivnosti. Predviđa se da će visoke stope neaktivnosti negativno utjecati na potencijalni rast Hrvatske, a time i dinamika uklanjanja makroekonomskih neravnoteža.

zaposlenih znatno je porastao, dok se broj samozaposlenih smanjio, što utječe na parametre za plaće zaposlenih (vidi okvir 2.4.1.). Neovisno o primijenjenim parametrima, od 2011. došlo je do znatne prilagodbe realnih plaća, u usporedbi s dinamikom u EU-28 i usporedivim državama članicama.

Grafikon 2.4.3.: Stope zaposlenosti, nezaposlenosti i neaktivnosti u Hrvatskoj (lijevo) i u EU (desno) prema spolu i dobnoj skupini, % stanovništva u relevantnoj dobnoj skupini



Izvor: Eurostat.

Ponuda radne snage i neaktivnost

Na radnu snagu i dalje negativno utječe sve izraženije starenje stanovništva i nedavni migracijski odljevi. Od 2000. radno sposobno stanovništvo u Hrvatskoj prosječno se smanjuje za 10 000 osoba godišnje (oko 0,3 % radno sposobnog stanovništva), a očekuje se znatno daljnje smanjenje. U tom je razdoblju stopa prirodnog prirasta bila negativna odnosno oko 0,25 %. Ulaskom u EU povećale su se mogućnosti za rad u inozemstvu, no učinak vanjskih migracija na radnu snagu zasad je ograničen. Na temelju podataka iz registra u razdoblju od 2012. do 2013. odljev radne snage iz Hrvatske u druge države članice porastao je za oko 26 %, iako je u smislu broja osoba taj odljev i dalje vrlo malen (3216 osoba u 2012. i 4058 u 2013.).³¹ Od osoba koje su 2014. napustile zemlju, njih oko 45 % bilo je u dobnoj skupini 25 – 44. No te su brojke vjerojatno niže od stvarnog broja emigranata jer mnogi ne obavijeste nadležne službe da su napustili zemlju. Na primjer, podaci iz ARS-a upućuju na to da je u razdoblju od 2014. do 2015. broj hrvatskih državljana koji žive u drugim državama članicama vjerojatno porastao za 15 000, što je znatno veći

broj, no i dalje je riječ o umjerenom odljevu (oko 0,8 % radne snage). Među onima koji su nedavno napustili Hrvatsku nešto su zastupljenije visokoobrazovane osobe³².

Bez obzira na negativnu demografsku dinamiku, glavna prepreka većoj iskorištenosti rada proizlazi iz niske razine zaposlenosti. U 2014. stopa zaposlenosti muškaraca starijih od 15 godina iznosila je 49,2 % odnosno 37,9 % kada je riječ o ženama iste dobi, u usporedbi s EU-28 u kojem su te stope iznosile 57,9 % odnosno 46,0 %. Visoka stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj glavni je uzrok razlika u zaposlenosti kod mlađih dobni skupina (osobito muškaraca) u dobi do 40 godina u usporedbi s prosjekom EU-a. No kada je riječ o skupinama radnika u zreloj dobi (tj. 40 – 59) niske stope aktivnosti najvažniji su uzrok razlika u zaposlenosti (vidi grafikon 2.4.3.).

Razlog za niske stope aktivnosti kod muškaraca uglavnom je prijevremeno umirovljenje, dok kod žena važnu ulogu ima i skrb o članovima obitelji. Ispitanici ARS-a, posebno muškarci u zreloj dobi, naveli su umirovljenje kao razlog za netraženje zaposlenja. To objašnjava činjenicu da neaktivnost u više od 50% slučajeva započinje već u dobnoj skupini 40 – 44, dok se razlozima obeshrabrenosti objašnjava tek mali dio (oko 8 %;

³¹ Europska komisija, Izvješće Komisije Vijeću o djelovanju prijelaznih mjera povezanih sa slobodnim kretanjem radnika iz Hrvatske (prva faza: 1. srpnja 2013. – 30. lipnja 2015.) od 29. svibnja 2015., COM(2015)233, i prateći radni dokument službi Komisije, SWD(2015)107.

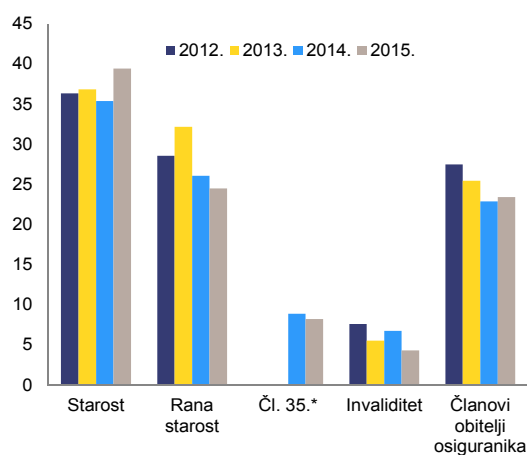
³² Ibidem.

EU: 16 %) neaktivnosti u Hrvatskoj. Žene u dobnoj skupini 55 – 59 ne rade pretežno zbog toga što su u mirovini. U dobnoj skupini 45 – 59, koja obuhvaća širi dobni raspon, u gotovo trećini slučajeva neaktivnost žena u Hrvatskoj povezana je s odgovornostima u pogledu skrbi (daleko iznad prosjeka EU-a)³³. S druge strane, stope neaktivnosti kod žena u dobi do 44 godine nešto su niže u Hrvatskoj u odnosu na EU. Obrnuta situacija kod starijih žena može upućivati na promjenu stavova u svim skupinama u pogledu skrbi za djecu, no čini se da je povezana i s ograničenom dostupnošću skrbi za starije osobe³⁴. U Hrvatskoj nema dovoljno usluga skrbi u zajednici ni formalne skrbi, dok je jako zastupljena obiteljska skrb, koju uglavnom pružaju ženski članovi obitelji³⁵.

Prijevremeno umirovljenje i kratak radni vijek karakteristični su za Hrvatsku. Hrvatska se u tom pogledu nalazi na vrhu ljestvice EU-a sa 12 % radnog sposobnog stanovništva u nekom obliku mirovine. Prosječno trajanje radnog vijeka (32,3 godine u 2014.) najkraće je u EU-u (35,3 godine). Od početka krize ono se i dalje smanjuje, osobito kod muškaraca. Kao posljedica toga stopa zaposlenosti starijih radnika (od 55 do 64 godine) iznosila je 36,2 % u 2014., što je isto tako među najnižim stopama u EU-u (prosjeck od 51,8 %). U rujnu 2015. samo je 14,1 % svih korisnika u Hrvatskoj (ne uključujući posebne kategorije) primilo mirovinu na temelju 40 ili više godina radnog staža. Oko 30 % svih korisnika mirovina imalo je manje od 25 godina radnog

staža, pri čemu su u toj skupini žene daleko najzastupljenije. Konačno, Hrvatska je nisko rangirana prema indeksu aktivnog starenja: u 2014. bila je na 18. od 28 država članica, a prema podindeksu zaposlenosti tek je na 23. mjestu³⁶. Većina stanovništva prima niske mirovine zbog kratkih razdoblja plaćanja doprinosa (vidi odjeljak 3.3. za daljnju analizu primjerenosti mirovina).

Grafikon 2.4.4.: Udio novih umirovljenika prema vrsti mirovine



1. Čl. 35.: odlazak u mirovinu bez penalizacije kada osiguranik navrší 60 godina života i 41 godinu staža osiguranja definirano je kao starosna mirovina. Podaci povezani s čl. 36. (prijevremeno starosna mirovina bez penalizacije zbog stečaja poslodavca) nisu uključeni jer su zanemarivi (oko 0,1 % u 2015.). Podaci za 2015. odnose se na podatke do studenoga 2015.

Izvor: Europska komisija na temelju podataka Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje.

Poticaaji za dulji radni vijek nisu dovoljno snažni. Postojeći penali za prijevremeno umirovljenje i bonusi za kasnije umirovljenje nisu snažan poticaj za rad do zakonske dobi umirovljenja ili nakon nje³⁷. Nadalje, razlika od pet godina između dobi prijevremenog

³³ Istovremeno je 2013. zabilježen relativno malen utjecaj roditeljstva na zapošljavanje: 1,3 % u usporedbi sa 9,2 % u EU-28 (razlika u postotnim bodovima između stopa zaposlenosti u dobnoj skupini 20 – 49 s djecom u dobi od 0 do 6 godina ili bez). Ukupna obuhvaćenost službenih usluga skrbi za djecu mlađu od 3 godine iznosila je 2013. 11 %, u usporedbi s prosjekom EU-28 od 27 % i ciljem iz Barcelone od 33 %. Obuhvaćenost djece u dobi od 3 godine do zakonske dobi za polazak u školu porasla je sa 40 % u 2012. na 47 % u 2013., u usporedbi s prosjekom EU-28 od 82 % i ciljem iz Barcelone od 90 %.

³⁴ Postoji velika razlika u obuhvaćenosti između predviđenog broja osoba ovisnih o tuđoj skrbi (oko 300 000) i onih koji su korisnici određene vrste skrbi (oko 50 000).

³⁵ Formalnom skrbi obuhvaćeno je samo 2 % stanovništva, u usporedbi s prosjekom EU-a od 5 %. Ekonomski institut, Zagreb i Svjetska banka (2012.), *Croatia Policy Notes*. Razina obiteljske skrbi u Hrvatskoj iznad je prosjeka EU-28 te je 27 % ispitanica u dobnim skupinama 35 – 49 i 50 – 64 uključeno u skrb za starije osobe i osobe s invaliditetom. Riječ je o najvišim stopama te vrste u Europi. (Eurofound, 2011./2012.).

³⁶ Vidi Izvješće o primjerenosti mirovina iz 2015. Podindeks zaposlenosti temelji se na stopama zaposlenosti osoba u dobi od 55 do 74 godine. Općim indeksom uzimaju se u obzir i sudjelovanje starijih osoba u društvu, koliko ih živi samostalno te kapaciteti države za aktivno starenje.

³⁷ Penali za prijevremeno umirovljenje uzrokuju pad teoretske neto zamjenske stope od manje od 5 % u slučaju prosječnog zaposlenika koji odlazi u mirovinu dvije godine prije uobičajene dobi umirovljenja. Dužim radnim vijekom teoretska neto zamjenska stopa mogla bi se povećati za manje od 5 %.

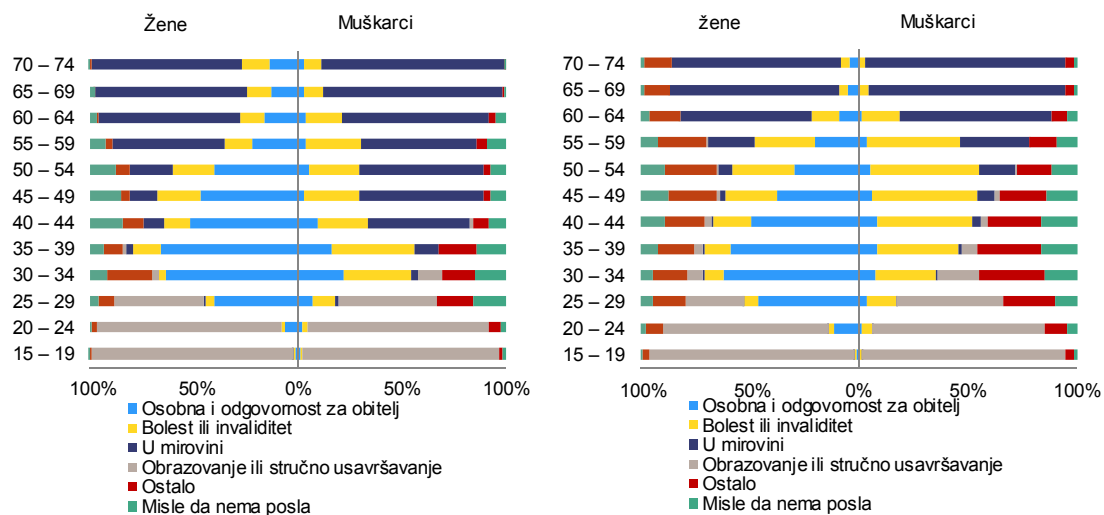
umirovljenja i zakonske dobi umirovljenja velika je u odnosu na prosjek EU-a, koji iznosi manje od tri godine. Konačno, čini se da se zakonskim odredbama isključuje mogućnost dužeg radnog vijeka: u javnom sektoru zaposlenje se automatski prekida s navršenih 65 godina života. Mirovinski sustav karakteriziraju naklonjenost pravila određenim kategorijama mirovina (14 skupina zanimanja, plaćenih iz općeg sustava, ali po povoljnijim uvjetima) i donedavno blaga pravila prihvatljivosti u pogledu invaliditeta te spori postupak izjednačavanja dobi umirovljenja za muškarce i žene. Za muškarce trenutna zakonska dob umirovljenja iznosi 65 godina, a za prijevremeno umirovljenje 60 godina. Dob umirovljenja za žene (61 godina i 6 mjeseci u 2016.) postupno se izjednačava s dobi za muškarce, no potpuno će se izjednačiti tek 2030. Do 2038. zakonska dob umirovljenja povećat će se na 67 godina odnosno na 62 godine za prijevremeno umirovljenje.

odjeljak 3.3. kojim su obuhvaćene mjere aktivne politike tržišta rada i obrazovanje odraslih).

Priljevi u području prijevremenog umirovljenja i invalidskih mirovina smanjili su se u prvih 11 mjeseci 2015., no osjetljivosti u sustavu i dalje postoje. Pozitivni trendovi povezani s prijevremenim umirovljenjem mogli bi djelomično biti povezani s poboljšanom situacijom na tržištu rada, no moguće je da su povezani i s mjerama politike poduzetima proteklih godina. U siječnju 2015. osnovano je Jedinствeno tijelo vještačenja radi ograničavanja priljeva u području invalidskih mirovina i smanjivanja prijevara. Podaci iz 2015. o novim umirovljenicima upućuju na prve pozitivne rezultate usklađivanja procjene invalidnosti. Isto tako treba napomenuti da je zbog konverzije oko 87 000 invalidskih mirovina u starosne mirovine u ožujku 2015. smanjen udio invalidskih mirovina i to bez utjecaja na ukupne rashode za mirovine. U međuvremenu je obustavljeno donošenje Zakona o klasifikaciji djelatnosti kojim bi se racionalizirao popis teških i opasnih zanimanja zbog kojih je moguće ostvariti pravo na nižu dob umirovljenja³⁸. Slično tome, obustavljen je i zakonodavni akt kojim se vojne osobe i policijske službenike želi potaknuti da ostanu zaposleni i nakon što ostvare mirovinska prava. Nisu poduzete daljnje mjere za razvoj sveobuhvatne strategije aktivnog starenja (vidi i

³⁸ Ostvaren je napredak u analizi i praćenju 11 zanimanja i 14 radnih mjesta, od njih 74 odabranih.

Grafikon 2.4.5.: Razlozi za netraženje zaposlenja u Hrvatskoj (lijevo) i u EU-28 (desno) prema spolu i dobnoj skupini, % stanovništva u relevantnoj dobnoj skupini



1. „Osobna i odgovornost za obitelj” uključuje brigu o djeci i nemoćnim odraslim osobama. „Ostalo” uključuje čekanje na ponovni poziv na posao (osobe na čekanju), nedostatak odgovora ili druge razloge.

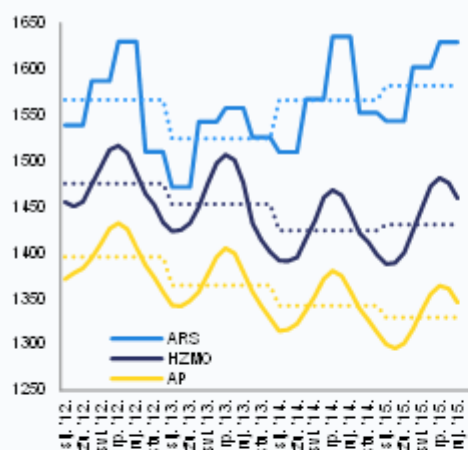
Izvor: Eurostat.

Okvir 2.4.1.: Statistika zaposlenosti i nezaposlenosti

Obično se za praćenje kretanja na tržištu rada u Hrvatskoj upotrebljavaju tri različita izvora podataka: i. administrativni podaci Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (HZMO) o korisnicima socijalnog osiguranja, ii. anketa poslodavaca Državnog zavoda za statistiku (DZS) i iii. anketa o radnoj snazi (ARS) koju isto tako provodi DZS.

Nedosljednosti podataka iz triju izvora, u smislu razina i kretanja, otežavaju praćenje kretanja na tržištu rada. Te su nedosljednosti uglavnom povezane s uporabom različitih definicija zaposlenosti. HZMO definira sve osiguranike kao zaposlene osobe, anketa poslodavaca DZS-a uzima u obzir osobe koje su zaposlene u Hrvatskoj na temelju ugovora o zapošljavanju (premda je dopunjena podacima HZMO-a o samozaposlenima i poljoprivrednicima), dok se u ARS-u se upotrebljava definicija zaposlenosti Međunarodne organizacije rada (ILO) koja je obično šira od prijašnje dvije definicije. DZS će od 2016. uskladiti definiciju zaposlenosti u anketi poslodavaca s definicijom HZMO-a, čime bi se trebala povećati dosljednost. Kada je riječ o ARS-u, koji je jedini izvor usporedivih podataka iz više zemalja, praćenje kretanja na tržištu rada dodatno je otežano jer je DZS 2014. ponovno ponderirao podatke iz ARS-a na temelju popisa stanovništva iz 2011. (prethodno se koristio popisom stanovništva iz 2001.). Premda su prijašnji rezultati ARS-a ponovno ponderirani radi osiguravanja dosljednosti, čini se da je niz iz 2014 nepotpun.

Grafikon 1. Zaposlenost prema ARS-u, anketi poslodavaca i HZMO-u (u tisućama)



Napomene: isprekidanim se crtama prikazuje godišnji prosjek; za 2015. godišnji se prosjek odnosi na razdoblje od srpnja 2014. do srpnja 2015.
Izvor: Eurostat, ARS i DZS.

Grafikon 2. Stopa registrirane nezaposlenosti i stopa anketne nezaposlenosti ARS-a (definicija ILO-a) (% aktivnog stanovništva)



Napomene: isprekidanim se crtama prikazuje godišnji prosjek; za 2015. godišnji se prosjek odnosi na razdoblje od listopada 2014. do listopada 2015.
Izvor: Eurostat, ARS i DZS.

Na sličan se problem nailazi i pri mjerenju nezaposlenosti. Obično se upotrebljavaju dva izvora: registar nezaposlenih osoba Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ) i anketa o radnoj snazi. Za izračun stope nezaposlenosti u obzir se uzimaju razlike u broju nezaposlenih zajedno s razlikama u referentnoj stanovništvu jer se u potonjoj uzima u obzir aktivno stanovništvo iz ankete poslodavaca koje se razlikuje od aktivnog stanovništva na temelju ARS-a. Za razliku od ARS-a, podaci HZZ-a upućuju na znatan pad stope nezaposlenosti u 2014. Osim razlika u prijelazu u zaposlenost zbog prethodno navedenih razlika u definiciji zaposlenosti, pad se može objasniti činjenicom da su u 2014. postroženi uvjeti za ostvarivanje prava na naknadu za nezaposlenost, što je uzrokovalo pad broja registriranih nezaposlenih od 20 % u 2014. te sličan pad u 2015.

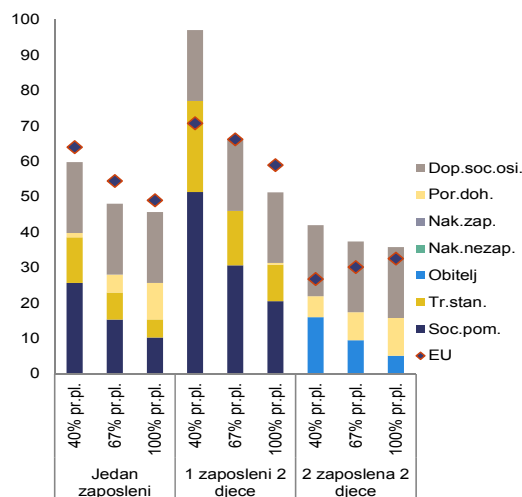
Rizik od poticanja neaktivnosti velik je u kućanstvima u kojima je zaposlena samo jedna

osoba s niskim dohotkom od rada. Analiza promjene efektivnih graničnih poreznih stopa može se upotrijebiti za procjenu rizika od poticanja neaktivnosti³⁹. Efektivne granične porezne stope određuju se na temelju zajedničkog učinka osobnih financijskih priljeva i odljeva pri prelasku iz neaktivnosti u plaćeno zaposlenje: gubitak različitih naknada (za socijalnu pomoć, troškove stanovanja i obitelj) te plaćanje dodatnih poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje. Grafikon 2.4.6. upućuje na to da su efektivne granične porezne stope u Hrvatskoj okvirno u skladu s prosjekom EU-a, no velike su i iznad prosjeka EU-a u kućanstvima u kojima je potencijalno zaposlena jedna osoba s niskim dohotkom i djecom. Visoke efektivne granične porezne stope uglavnom su rezultat naglog smanjenja prihvatljivosti u pogledu naknada povezanih s dohodovnim cenzusom kada se dosegne određeni prag dohotka⁴⁰.

³⁹ Efektivne granične porezne stope definiraju se kao dohodak koji je izgubljen prelaskom iz neaktivnosti u plaćeno zaposlenje, a izražava se kao % mogućeg dohotka od rada.

⁴⁰ Na to upućuju i Bejaković i sur. (2012.) te Bezzeredi i Urban (2014.). Kućanstva ne ispunjavaju uvjete za dječji doplatka kada dohodak po članu kućanstva premašuje 1663,00 HRK (217 EUR).

Grafikon 2.4.6.: **Efektivne granične porezne stope u Hrvatskoj i EU-u (od neaktivnosti do zaposlenja)**



1. Tri vrste kućanstava odnose se na kućanstva s jednom zaposlenom osobom, parom s dvoje djece u kojem je zaposlena jedna osoba i parom s dvoje djece u kojem su obje osobe zaposlene.

Za svaku vrstu kućanstva efektivne granične porezne stope odgovaraju trima razinama dohotka: 40 %, 67 % i 100 % prosječne plaće.

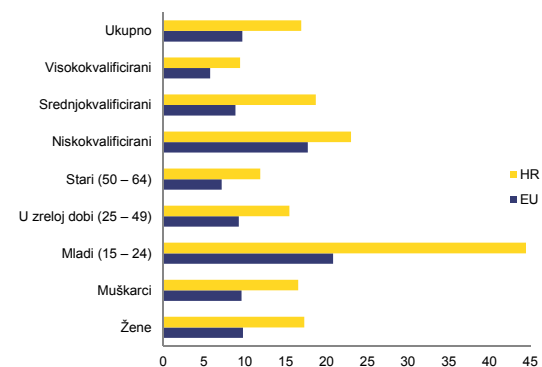
Dohodak prve zaposlene osobe utvrđen je na 100 % prosječne plaće u slučaju para u kojem su obje osobe zaposlene.

Izvor: Baza podataka EU-a i OECD-a o porezima i naknadama.

Nezaposlenost i institucije tržišta rada

Poboljšanje makroekonomske situacije pozitivno utječe na zapošljavanje, no situacija je i dalje kritična za najranjivije. Poboljšana makroekonomska situacija i rast zaposlenosti u javnom sektoru pozitivno su utjecali na dinamiku zapošljavanja, premda nedosljednosti u statističkim nizovima otežavaju tumačenje tih podataka (vidi okvir 2.4.1.). Osim što je neaktivnost glavni uzrok razlika u zaposlenosti osoba u zreloj dobi u usporedbi s prosjekom EU-a, Hrvatska isto tako ima i jednu od najviših stopa nezaposlenosti u EU-u. Krajem 2014. stopa nezaposlenosti iznosila je 17,5 %, što je gotovo 7 % iznad prosjeka EU-a.

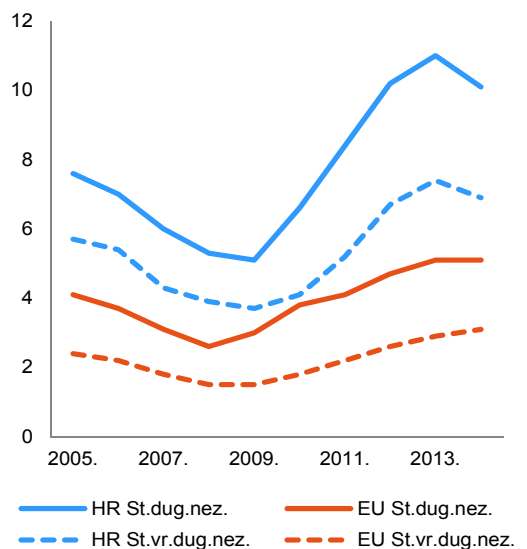
Grafikon 2.4.7.: Stope nezaposlenosti u Hrvatskoj i EU-u (ukupno i posebne skupine, 2014.)



Izvor: Eurostat.

Stope nezaposlenosti osobito su visoke među mladima i niskokvalificiranim radnicima. S porastom gospodarske aktivnosti počele su polako opadati i stopa nezaposlenosti mladih (45,5 %), stopa mladih koji se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju (NEET; 19,3 %) i stopa dugotrajne nezaposlenosti mladih (22,6 %) nakon što su 2013. dosegnule najvišu razinu. Unatoč tome, svi su pokazatelji i dalje među najvišima u EU-u i daleko iznad razina prije krize. Stopa nezaposlenosti niskokvalificiranih radnika (25,8 % u dobnoj skupini 20 – 64) također je izuzetno visoka i nema znakova skorog poboljšanja. Premda su se stope dugotrajne i vrlo dugotrajne nezaposlenosti nedavno smanjile, i dalje su gotovo dvostruko više od prosjeka EU-a (vidi grafikon 2.4.8.).

Grafikon 2.4.8.: Stopa dugotrajne i vrlo dugotrajne nezaposlenosti u Hrvatskoj i EU-u



1. Stopa dugotrajne nezaposlenosti postotak je aktivnog stanovništva koje je nezaposleno duže od godinu dana. Vrlo dugotrajna znači dvije godine ili više.

Izvor: Eurostat, ARS

Obuhvaćenost naknadama za nezaposlenost prilično je slaba. U 2014. samo je 17,8 % ukupno prijavljenih nezaposlenih osoba primalo naknade za nezaposlenost, što je pad sa 20,4 % u 2013. i 22,9 % u 2012. Za kratkotrajnu nezaposlenost (manje od 12 mjeseci) procjenjuje se brojka od 25 % (2014.) u usporedbi s prosjekom EU-a od 37 %. Slabija obuhvaćenost djelomično je povezana s relativno kratkim trajanjem naknada za nezaposlenost koje je razmjerno duljini prethodnog zaposlenja. To osobito utječe na mlade koji nemaju puno radnog staža.

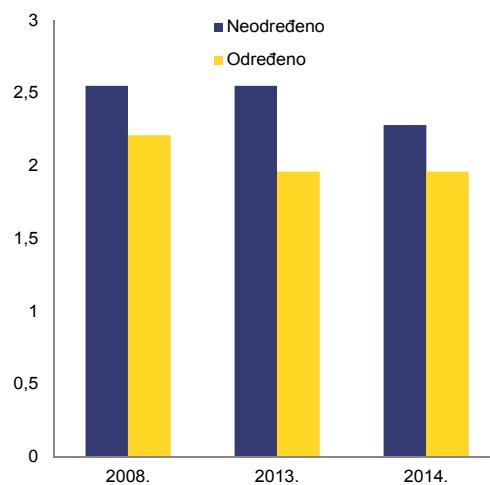
Čini se da se čimbenici kojima se odvraća od rada mogu povezati samo s relativno malim udjelom radno sposobnog stanovništva. Osim što se njima potiče neaktivnost o kojoj se govorilo u prethodnom odjeljku, loše osmišljene naknade za nezaposlenost mogu smanjiti i poticaje nezaposlenima da prihvate plaćeno zaposlenje. Analiza utemeljena na mikrosimulacijskom modelu (uporaba mikropodataka iz ankete kućanstava iz 2011.) upućuje na to da se efektivne granične porezne stope ispod 30 % odnose na oko 55 % nezaposlenih i oko 70 % neaktivnih, dok se efektivne granične porezne stope veće od 50 %

odnose samo na 11 % nezaposlenih i 7 % neaktivnih osoba⁴¹. Podskupine s većim udjelom pojedinaca na koje se odnose efektivne granične porezne stope iznad 70% jesu sljedeće: neaktivne mlade osobe, niskoobrazovane nezaposlene osobe, osobe u obiteljima s troje ili više djece i osobe čiji je partner također nezaposlen. Za zadnje dvije skupine, čini se da je to uglavnom posljedica naglog smanjenja prihvatljivosti u pogledu ostvarivanja prava na dječji doplatka povezanog s dohodovnim cenzusom kada se dosegne određeni prag dohotka. Nedosljednosti u kriterijima za dodjelu socijalnih naknada mogle bi biti dodatni čimbenik koji negativno utječe na poticaje za ulazak na tržište rada. Nadalje, Hrvatska daje povoljne naknade plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad, što se može zloupotrijebiti, također u slučaju trudnica (premda je 2015. došlo do poboljšanja zbog strožeg praćenja i kontrola). Dodatne pojedinosti o socijalnim naknadama navedenu su u odjeljku 3.3.

Reformama tržišta rada iz 2013. i 2014. znatno je povećana fleksibilnost tržišta rada. Zakon o radu znatno je izmijenjen 2013. i 2014. kako bi se proširila uporaba ugovora na određeno vrijeme, pojednostavnili postupci pojedinačnog i kolektivnog otpuštanja, olakšala uporaba fleksibilnog radnog vremena i fleksibilnih vrsta zaposlenja (tj. rad u nepunom radnom vremenu i rad preko agencija za privremeno zapošljavanje)⁴². Te je promjene uglavnom pokrenula vlada nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima na kojima nisu postignuti dogovori. Nakon reforme tržišta rada iz 2013., studijom Hrvatske narodne banke provedena je analiza promjene OECD-ova indeksa zakonske zaštite zaposlenja za ugovore na neodređeno i ugovore na određeno vrijeme. Iz studije je vidljivo da se razlika u razini zaštite za te dvije vrste ugovora povećala nakon prve faze reforme jer je indeks ugovora na neodređeno vrijeme ostao nepromijenjen od 2008. (2,55), dok se indeks ugovora na određeno vrijeme smanjio sa 2,2 u 2008. na 2,0⁴³. Nakon reforme iz 2014.

Hrvatska narodna banka ažurirala je procjenu indeksa ugovora na određeno vrijeme te je zaključila da se razlika smanjila u drugoj fazi reforme jer je indeks ugovora na određeno vrijeme sa 2,55 pao na 2,25⁴⁴.

Grafikon 2.4.9.: Propisi u području zaštite zaposlenja u okviru ugovora na neodređeno i na određeno vrijeme u Hrvatskoj



Izvor: OECD; podaci za Hrvatsku temelje se na autoru Kunovac (2014.) i Hrvatskoj narodnoj banci (2014.).

Prvo izvješće o praćenju reforme iz 2014. upućuje na mješovite rezultate primjene novih pravnih odredbi. U izvješću se navodi da se u malom broju novih kolektivnih ugovora upotrebljava veća fleksibilnost organizacije radnog vremena. Međutim, o brojnim kolektivnim ugovorima, uključujući i u javnom sektoru, ponovno će se pregovarati tijekom sljedećih nekoliko godina tako da bi se nakon toga mogla povećati uporaba tih odredbi. Rad preko agencija za privremeno zapošljavanje i rad u nepunom radnom vremenu postali su učestaliji, a znatno je smanjeno trajanje postupaka kolektivnog otpuštanja.

⁴¹ *Distribution of marginal effective tax rate in Croatia: do taxes and benefits prevent people from getting employed?* Institut za javne financije.

⁴² Europska komisija (2015.), *Macroeconomic imbalances Country Report – Croatia 2015, European Economy Occasional Papers 218*.

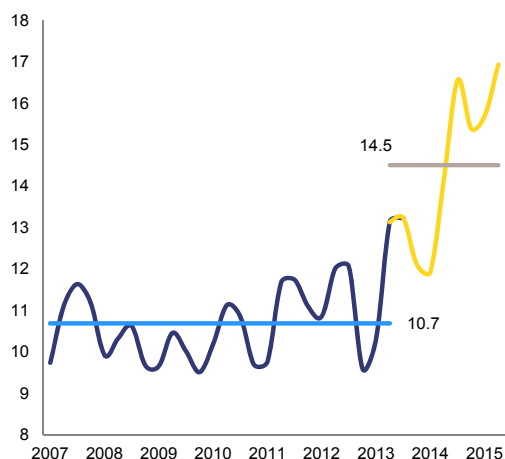
⁴³ Autor smatra da se s pomoću dodatne fleksibilnosti hrvatskog Zakona o radu, jer se njime proširila opravdana uporaba ugovora na određeno vrijeme, Hrvatska približila

postojećoj praksi u drugim zemljama. Kunovac (2014.), *Employment protection legislation in Croatia, Financial Theory and Practice, Vol.38 No2 June 2014*.

⁴⁴ Hrvatska narodna banka (2014.), *Reform of the Labor Act and Labor Market Flexibility in Croatia*, okvir 2. u biltenu br. 209, Zagreb: Hrvatska narodna banka. Kako je navela Kunovac (2014.).

Zabilježen je velik porast privremenog zapošljavanja nakon 2013. Prema podacima iz ARS-a, uporaba ugovora na određeno vrijeme znatno je porasla od 2013. (vidi grafikon 2.4.10.). Premda je rast u pravilu prilično velik u sektorima prehrane i smještaja povezanim s turizmom, rast su zabilježili svi sektori. Trend je još jače izražen kod mladih (15 – 24 godine) zbog čega je udio takvih ugovora veći od prosjeka EU-a (približno 57 % u odnosu na 43 %). S druge strane, nakon izmjena Zakona o doprinosima⁴⁵ koji je stupio na snagu početkom 2015., na neodređeno vrijeme zaposleno je više od 30 000 mladih, što je daleko iznad početnog cilja od 12 500.

Grafikon 2.4.10.: Udio zaposlenih na određeno vrijeme u ukupnom broju zaposlenih prije i nakon reforme



Izvor: Eurostat

Dokazi upućuju na to da su zamjena ugovora i povećani priljevi u zapošljavanje pokrenuli rast privremenog zapošljavanja. Iz analize u okviru 2.4.2. vidljivo je da se prijelaz iz statusa nezaposlenosti u status zaposlenosti na određeno vrijeme nakon reforme iz 2013. povećao u određenoj mjeri. Reformom je povećana i vjerojatnost uporabe ugovora na određeno vrijeme u svim kategorijama radnika koji su već zaposleni, a osobito u kategoriji samozaposlenih osoba (koje rade za vlastiti račun i ne zapošljavaju zaposlenike).

⁴⁵ Zakonom se propisuje da se poslodavac koji ponudi stalni ugovor o zaposlenju osobama ispod 30 godina starosti izuzima od plaćanja obveznih socijalnih doprinosa (plaća plus 20 %) sljedećih 5 godina.

Okvir 2.4.2.: Procjena učinka reforme tržišta rada na uporabu ugovora na određeno vrijeme

Usporedbom povećanja i smanjenja broja osoba s različitim statusima na tržištu rada u razdoblju od 2012. do 2014. omogućuje se uvid u strukturne promjene strukture zaposlenosti prema vrsti ugovora (tj. na neodređeno u odnosu na određeno vrijeme). Iz grafikona 1. vidljivo je da je 2014. prijelaz na ugovore na određeno vrijeme bio veći nego 2012. za sve statute na tržištu rada, osobito zbog sljedećeg: i. prijelaza iz samozapošljavanja osoba koje rade za vlastiti račun i ne zapošljavaju zaposlenike, ii. produženja ugovora na određeno vrijeme ili prijelaza s ugovora na neodređeno vrijeme i iii. prijelaza iz nezaposlenosti u zaposlenost.

Grafikon 1. Matrica prijelaza među statusima na tržištu rada godinu dana prije ankete i status u 2012. i 2014.

Prethodni status na tržištu rada - 12 mjeseci prije ankete (2012.)	Statut	Zaposleni		Samozaposleni (s ili bez zaposlenika)		Nezaposleni
		Na određeno	Određeno	Na određeno	Određeno	
Zaposleni	2012.	82,8%	8,9%	0,5%	0,5%	7,6%
	2014.	82,8%	10,2%	0,5%	0,5%	8,7%
Samozaposleni (s ili bez zaposlenika)	2012.	0,9%	1,7%	20,8%	1,5%	4,5%
	2014.	1,5%	10,4%	19,2%	3,5%	6,8%
Samozaposleni	2012.	0,5%	1,2%	7,5%	28,0%	3,3%
	2014.	0,7%	0,8%	4,2%	29,2%	3,3%
Nezaposleni	2012.	0,0%	0,1%	1,2%	0,5%	28,2%
	2014.	0,1%	0,2%	0,7%	0,5%	28,7%
Studenti	2012.	1,5%	2,7%	0,5%	0,4%	54,7%
	2014.	0,9%	4,8%	0,2%	0,7%	25,7%
Nezaposleni	2012.	4,4%	9,0%	2,5%	0,5%	23,6%
	2014.	4,3%	12,7%	0,9%	0,5%	21,6%

Izvor: Eurostat

Rezultati bi mogli biti posljedica promjena uvedenih reformom iz 2013. kojom je proširen opseg uporabe ugovora na određeno vrijeme. Međutim možda je riječ o djelovanju drugih čimbenika. Konkretno, promjene u strukturi zaposlenosti prema vrsti ugovora mogle bi se objasniti a) strukturnim promjenama u gospodarstvu (npr. promjene koje utječu na udio radne snage u sektorima s izraženim sezonskim karakterom), b) promjenama u sastavu radne snage prema vještinama odnosno starosti i c) drugim zakonodavnim promjenama i/ili promjenama makroekonomske situacije.

Procjenu učinka reforme iz 2013. dodatno otežava reforma tržišta rada iz 2014. kojom je donekle ograničena zaštita ugovora na neodređeno vrijeme te činjenica da je za samozaposlene koji rade za vlastiti račun i ne zapošljavaju zaposlenike² uvedena obveza plaćanja doprinosa za obvezno osiguranje u slučaju nezaposlenosti. Ti su čimbenici vjerojatno utjecali i na privremeno zapošljavanje smanjivanjem odnosno povećavanjem privlačnosti privremenog zapošljavanja. U analizi u nastavku ne pravi se razlika između pojedinačnih doprinosa tih kasnijih mjera, već se mjeri njihov sveukupni učinak od srpnja 2013., ne uzimajući u obzir razlike u vremenskom rasporedu provedbe.

Ekonometrijskom analizom predstavljenom u ovom okviru istražuje se može li se promjenama uvedenima u području zakonodavnog uređenja ugovora na određeno vrijeme povećati vjerojatnost zapošljavanja na određeno vrijeme, *nakon* uzimanja u obzir prethodno navedenih utjecaja a) i b). Pretpostavlja se da druge promjene u zakonodavstvu ili varijacije u sveukupnoj makroekonomskoj situaciji utječu uglavnom na relativan rizik zaposlenosti/nezaposlenosti te da imaju zanemariv utjecaj na preferencije poslodavaca pri odabiru vrste ugovora koji će ponuditi.

Za analizu se koristilo takozvanim modelom odabira jer je izlazna varijabla (zaposlenje s ugovorom na određeno vrijeme) vidljiva jedino za odabrani uzorak (tj. zaposlene osobe)³. Time se omogućuje ispravak procijenjenih potencijalnih distorzija zbog činjenice da zaposleno stanovništvo nije slučajni uzorak (tj. ne predstavlja cijelo stanovništvo)⁴.

- 1 Nažalost, na temelju podataka ne može se zaključiti je li riječ o prijelazu s ugovora na neodređeno vrijeme na ugovore na određeno vrijeme ili samo o produženju prethodnih ugovora na određeno vrijeme.
- 2 Samostalni radnici, privatni poljoprivrednici, obrtnici odnosno zanatlije.
- 3 Pitanje o vrsti ugovora u ARS-u postavljeno je samo radnicima koji su klasificirani kao zaposleni.
- 4 Na primjer: žene ili nisko obrazovani pojedinci imaju manje mogućnosti za zapošljavanje i zbog toga je manje vjerojatno da će biti odabrani u uzorak.

(nastavak na sljedećoj stranici)

Okvir (nastavak)

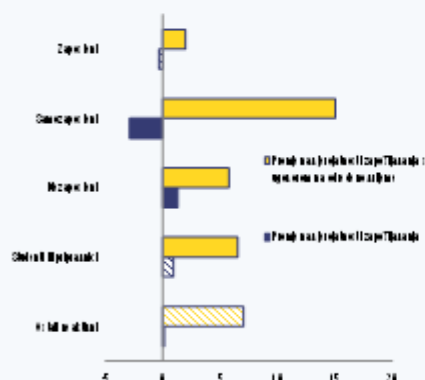
Budući da je prva reforma provedena u lipnju 2013. i kako bi se dobio uravnotežen uzorak opažanja prije i nakon reforme, analiza se oslanja na tri uzastopne godine ankete o radnoj snazi odnosno na 2012., 2013. i 2014.

Analiza je ograničena na sve osobe od 15 do 65 godina koje su zaposlene, samozaposlene koji rade za vlastiti račun i ne zapošljavaju zaposlenike, nezaposlene ili neaktivne⁵.

Izlazna varijabla (zapošljavanje sa stalnim ugovorom) modelirana je kao funkcija demografskih varijabli (spol, dob, obrazovanje) te značajki pojedinog radnog mjesta. Zbog potonjeg je moguće uzeti u obzir utjecaj različite učestalosti ugovora na određeno vrijeme u određenim sektorima (npr. turizam) i zanimanjima (tj. zanimanja za koja nisu potrebna velika ulaganja u okviru osposobljavanja na radnom mjestu).

Odabrana varijabla, zaposlenost, modelirana je kao funkcija istih demografskih varijabli uz dodatak dodatnih dviju i. bračno stanje u kombinaciji sa spolom jer je ponuda radne snage manja kod vjenčanih partnera, osobito s djecom i ii. prevladavajući uvjeti na tržištu rada u svakoj od te tri godine, tj. prosječna stopa nezaposlenosti.

Grafikon 2. Promjena vjerojatnosti i. zapošljavanja i ii. zapošljavanja s ugovorom na određeno vrijeme nakon reforme iz 2013., ovisno o prijašnjem statusu na tržištu rada



Napomena: Histogrami s uzorcima nisu statistički značajni.
Izvor: Europska komisija, na temelju Eurostata, ARS

Kako bi se procijenile promjene koje su uslijedile nakon reforme, model uključuje umjetnu varijablu čija je vrijednost prije reforme nula, a nakon reforme jedan. Umjetna varijabla povezana je sa stanjem na tržištu rada godinu dana prije analize. Zbog toga se može obuhvatiti mogući različiti učinak reformi za različite statusne na tržištu rada, što se i predviđa. Te interakcijske varijable upotrebljavaju se u jednadžbi odabira (za izračun učinka reforme na mobilnost prema zapošljavanju) i u izlaznoj jednadžbi (za izračun učinka reforme na vjerojatnost dobivanja ugovora na određeno vrijeme, pod uvjetom postojanja radnog odnosa).

Grafikon 2. upućuje na promjenu vjerojatnosti (tj. marginalni učinak) zapošljavanja i dobivanja ugovora na određeno vrijeme (pod uvjetom postojanja radnog odnosa) nakon reforme, ovisno o prethodnom statusu na tržištu rada. Grafikon upućuje na to da se nakon reforme povećava vjerojatnost zapošljavanja za nezaposlene i studente, a smanjuje za zaposlene i samozaposlene.

Moguće je da su te promjene zaista posljedica reforme jer se fleksibilnijim ugovorima vjerojatno povećala mobilnost na tržištu rada. Međutim te su promjene marginalne i statistički nisu značajne, osim za nezaposlene (što može biti i posljedica poticajnih mjera) i samozaposlene (što može biti i odraz dugotrajne gospodarske krize).

Još važnije, došlo je do izrazitog i statistički vrlo značajnog povećanja vjerojatnosti zapošljavanja s ugovorom na određeno vrijeme za svu radnu snagu te za studente i pripravnike, a osobito za samozaposlene koji rade za vlastiti račun i ne zapošljavaju zaposlenike.

⁵ Varijabla koja pokazuje je li zaposlena osoba zaposlena na određeno odnosno na neodređeno vrijeme odnosi se samo na zaposlene, ali ne i na samozaposlene. Stoga se u analizi razlikuju dvije skupine: zaposleni s ugovorom na određeno vrijeme i preostala skupina u koju su uključeni samozaposleni i zaposleni na neodređeno vrijeme.

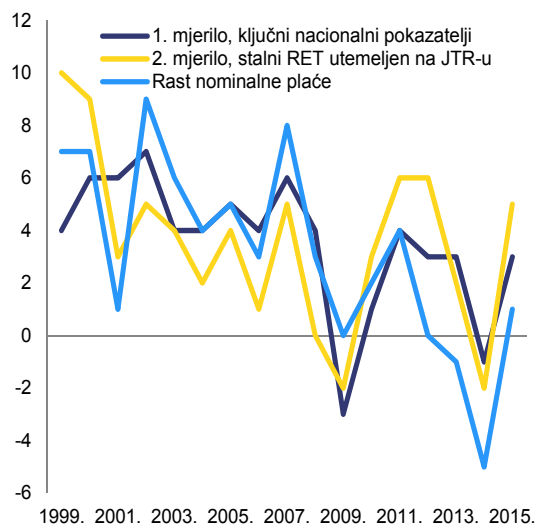
Mehanizmi određivanja plaća

Javni sektor ima najveći utjecaj na rast zapošljavanja i dinamiku plaća. U javnom je sektoru 2012. bilo zaposleno više od 40 % ovisnih radnika, uključujući državni sektor (npr. javna uprava i javne usluge) i veliki podsektor poduzeća u državnom vlasništvu⁴⁶. Od tada je najveće povećanje zaposlenosti zabilježeno u javnoj upravi te području obrazovanja i zdravlja o kojima odlučuje država. Pregled sustava određivanja plaća koji su 2014. provela nadležna tijela upućuje na to da su plaće u hrvatskom javnom sektoru općenito više u usporedbi sa sličnim poslovima u privatnom sektoru. Daljnja analiza dinamike plaća po sektorima upućuje na to da javni sektor stvara negativno prelijevanje u privatne sektore⁴⁷. Studija navodi dokaze da javni sektor predvodi u plaćama, premda je prijenos platnih šokova na privatni sektor tek djelomičan zbog različite prakse određivanja plaća u javnom i privatnom sektoru. U studiji se zaključuje da je određivanje plaća u javnom sektoru vjerojatno utjecalo na kontinuirani rast plaća prije 2012. (vidi grafikon 2.4.11.) te se naglašava važnost određivanja plaća u tom sektoru za sveukupnu dinamiku plaća.

⁴⁶ Nestić i sur. (2014.), podaci za 2012. na temelju ARS-a (oko 40 %) i godišnjeg izvješća o zaposlenicima i isplaćenim plaćama (oko 43 %), kako je navedeno u statističkom godišnjaku DZS-a.

⁴⁷ U Hrvatskoj djeluje veliki broj sindikata u odnosu na usporedive zemlje u regiji. Međutim velike su razlike između manjeg broja sindikata u privatnom sektoru i javnog sektora u kojem djeluje velik broj sindikata. O plaćama se pregovara na različitim razinama (nacionalna, industrijska/sektorska i razina poduzeća), no u praksi je sustav pregovaranja decentraliziran i nekoordiniran. Orsini i Ostojić (2015.): *Wage dynamics in Croatia: leaders and followers, Economic Brief*, 3, listopad 2015.

Grafikon 2.4.11.: Postojeći trendovi u odnosu na ključne nacionalne pokazatelje



1. Referentno mjerilo za rast plaća iz jednadžbe plaća na osnovi ključnih pokazatelja, među ostalim nezaposlenost, plaće i razvoj cijena.

Izvor: Eurostat

Određivanje plaća u javnom sektoru uređeno je brojnim zakonskim odredbama zbog čega je sustav pun proturječnosti. Plaće državnih i javnih službenika (definirane kao osnovna plaća pomnožena s koeficijentom složenosti radnog mjesta) povećavaju se za 0,5 % svake godine radnog staža. Osnovna plaća (i svi doplatci, naknade, povrati i ostali dodaci) definira se decentraliziranim sustavom kolektivnog pregovaranja na dvije razine⁴⁸. Na prvoj su razini dva osnovna ugovora (jedan za državne službenike i namještenike, a drugi za javne usluge) kojima se uređuju zajednička prava svih državnih službenika. Na drugoj se razini s pomoću pet sektorskih ugovora detaljnije uređuju prava zaposlenika u određenim djelatnostima javne službe (npr. obrazovanje, socijalna zaštita i zdravlje) i određeni broj kolektivnih ugovora važećih za pojedine ustanove (kao što su Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, operativne usluge u zračnom prometu, Hrvatski centar za poljoprivredu, hranu i selo itd.), sveukupno 13 ugovora⁴⁹. Ciklusi pregovora o osnovnim i sektorskim ugovorima nisu u

⁴⁸ Prema kolektivnim ugovorima plaća se definira kao osnovna plaća i dodaci. No u zakonima pojam „osnovne plaće” ne postoji.

⁴⁹ Javni službenici koji rade u lokalnoj upravi nisu obuhvaćeni osnovnim ugovorima, a malo ih je obuhvaćeno kolektivnim ugovorima.

potpunosti usklađeni, što dovodi do udvostručivanja odredaba i njihova preklapanja te uređivanja istih prava različitim formulacijama. Nadalje, određivanje plaća u više ustanova i javnih službi temelji se na unutarnjim aktima, koji u određenim slučajevima nisu usklađeni ni sa zakonom ni s kolektivnim ugovorima.

Nedosljednim zakonodavnim uređenjem složenosti poslova u javnim ustanovama narušava se glavno načelo „jednake plaće za jednak rad”. Koeficijenti složenosti poslova za državne službenike i zaposlenike u javnom sektoru, koji variraju od 0,5 do 3,5, propisani su zakonom. Nazivi radnih mjesta i odgovarajući koeficijenti složenosti regulirani su i uredbom vlade, uz brojne iznimke⁵⁰. Osim toga, za gotovo 40 državnih tijela i više od 60 javnih službi zakonodavnim uređenjem utvrđuje se cijeli niz „jedinstvenih” naziva radnih mjesta s vlastitim koeficijentima složenosti. Ta heterogenost u pravnoj osnovi kojom se utvrđuje koeficijent složenosti u državnim i javnim službama izravno utječe na izračun plaća⁵¹. Na primjer, zbog neusklađene kategorizacije u javnim ustanovama, postoje stotine različitih dodataka na plaću (koji proizlaze iz kolektivnih ugovora, pravilnika i unutarnjih pravila), premda se često odnose na isto materijalno pravo. Nadalje, dodaci na plaću kumulativno mogu iznositi i više od 100 % osnovne plaće. Time se narušava načelo „jednake plaće za jednak rad”. To je u konačnici dovelo ne samo do velikih razlika u plaći za iste poslove u javnom sektoru, već je i otežalo državnu kontrolu rashoda za plaće i prilagodbu prevladavajućim makroekonomskim uvjetima. Tijekom godina krize vlada nije mogla sustavno intervenirati u području materijalnog prava zaposlenika u javnom sektoru, već je morala odabrati nekoliko *ad hoc* rješenja.

Kasni se s reformom u području određivanja plaća u javnom sektoru. Poduzeti su pripremni koraci prema reformi okvira za određivanje plaća,

no konkretne mjere i dalje podliježu raspravi s poslodavcima i sindikatima. U izradi je novi nacrt zakona o plaćama u javnom sektoru. Njegov je glavni cilj usklađivanje okvira za određivanje plaća u javnim upravama i javnim službama s pomoću niza mjera, među ostalim novog univerzalnog sustava platnih razreda. Za poduzeća u državnom vlasništvu Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava provelo je iscrpnu analizu svih postojećih kolektivnih ugovora koje su sklopila državna poduzeća. U analizi su naglašeni elementi koji koče postupke restrukturiranja poduzeća u državnom vlasništvu (kao što su kolektivni ugovori na neodređeno vrijeme te povlaštena prava dodijeljena određenim kategorijama radnika) te se upućuje niz preporuka Državnom uredu za upravljanje državnom imovinom (DUUDI), tijelu nadležnom za praćenje izvješća. Kao dio napora za uspostavu standardiziranijeg i koordiniranijeg sustava za određivanje plaća, četiri velika poduzeća u državnom vlasništvu osnovala su udrugu poslodavaca u koju se mogu učlaniti sva poduzeća u državnom vlasništvu. Nadležna tijela osnovala su i stručni tim u koji su uključeni socijalni partneri kako bi se analizirala obuhvaćenost minimalnom plaćom i njezini učinci u smislu zapošljavanja, produktivnosti i socijalne isključenosti, a u cilju predlaganja budućih mjera politike. To je istraživanje usredotočeno na sektore u kojima se bilježi najveća učestalost minimalne plaće.

Hrvatsko tržište rada polako se oporavlja od krize, no slabosti su i dalje prisutne. S oporavkom gospodarstva, u 2014. počela je polako opadati i stopa nezaposlenosti, no situacija je i dalje kritična za mlade i niskokvalificirane radnike. Iskorištenost rada i dalje je niska, uglavnom zbog učestalog ranog napuštanja tržišta rada, što se i dalje vidi u strukturno niskoj stopi aktivnosti. Nedavnim reformama povećana je fleksibilnost tržišta rada, što je možda dovelo do pozitivnog učinka na rast zapošljavanja i znatnog povećanja broja ugovora na određeno vrijeme. Međutim, jedan od razloga za povećanje broja radnika na određeno vrijeme jest politikama potaknut prijelaz osoba koje rade za vlastiti račun i ne zapošljavaju zaposlenike iz samozapošljavanja na ugovore o zapošljavanju na određeno vrijeme. Posljednjih se godina bilježi blago smanjenje plaća, dok su u 2015. jedinični troškovi rada ostali uglavnom stabilni. No neučinkovito određivanje plaća u javnom sektoru otežava državnu kontrolu

⁵⁰ Zakonodavno uređen raspon koeficijenta složenosti ne primjenjuje se na javne službenike, čija se prava uređuju posebnim propisima ili unutarnjim pravilnicima njihovih ustanova.

⁵¹ Viši koeficijent složenosti, koji ponekad ovisi više o pripadnosti određenoj ustanovi nego određenom nazivu radnog mjesta, odgovara višoj osnovnoj plaći te posljedično višim dodacima (koji se uglavnom određuju kao dio osnovne plaće).

Okvir 2.4.3: Posebno praćenje u okviru postupka zbog makroekonomskih neravnoteža

U ciklusu Europskog semestra za 2015. utvrđeno je da u Hrvatskoj postoje prekomjerne neravnoteže zbog kojih su potrebne odlučne mjere politika i posebno praćenje. U tu je svrhu u prosincu 2015. Komisija predstavila treće izvješće o posebnom praćenju¹. Ovim okvirom, u kojem se sažimaju zaključci o napretku u provedbi reformi (vidi Prilog X.) s naglaskom na preporuke za Hrvatsku relevantne za postupak zbog makroekonomskih neravnoteža, dovršava se ciklus posebnog praćenja. U slučaju Hrvatske za svih šest preporuka utvrđeno je da su relevantne u okviru postupka zbog makroekonomskih neravnoteža. Politikama se pridonosi sljedećim glavnim ciljevima:

Osiguranje stabilnosti javnih financija. Poduzele su se određene mjere kako bi se poboljšalo proračunsko planiranje i postrožila kontrola rashoda, no kasni se s mjerama za jačanje fiskalnog okvira. Obustavljeni su planovi za uvođenje primjerenog periodičnog poreza na nekretnine. Mjere štednje utvrđene u reviziji potrošnje provode se sporim ritmom te nisu poduzete nikakve mjere za poboljšavanje upravljanja javnim dugom.

Smanjenje nezaposlenosti. Ostvareni su mješoviti rezultati u pogledu provedbe i učinka reformi tržišta rada u razdoblju 2013. – 2014. Poduzeti su pripremni koraci prema reformi okvira za određivanje plaća. Nedavne mjere za potporu zapošljavanja mladih počinju donositi pozitivne rezultate. Revizija poreznog sustava i sustava naknada još nije dovela do konkretnih planova reformi. Obustavljen je rad na mjerama za poticanje određenih kategorija radnika da odgode odlazak u mirovinu.

Povećanje učinkovitosti i konkurentnosti. Još se ne nazire sveobuhvatna reforma javnog upravljanja, premda su poduzete ograničene mjere. Odabir članova odbora poduzeća u državnom vlasništvu postao je transparentniji, no uvrštavanje na burzu manjinskih paketa i privatizacija nisu znatno napredovali. Na poslovno okruženje povoljno će utjecati nedavne mjere za smanjenje administrativnog opterećenja i reforma stečajnog okvira. Unatoč poboljšanjima u određenim područjima, dugotrajni sudski postupci i dalje otežavaju učinkovitost i kvalitetu pravosudnog sustava.

Financijski sektor. Bankovno kreditiranje i dalje je ograničeno, što je među ostalim posljedica i dalje visoke stope loših kredita. Na profitabilnost bankarskog sektora utječu novi propisi o konverziji kredita u švicarske franke koji bi mogli negativno utjecati na javne financije i raspoloženje ulagača. Budući da se Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) sve više bavi izravnim kreditiranjem, pozdravlja se plan provedbe neovisne revizije kvalitete imovine njezina kreditnog portfelja u 2017.

Osim u području stečajnog okvira u kojem je ostvaren znatan napredak, i u području sektora javnih poduzeća, u kojem je ostvaren određen napredak, Hrvatska je općenito ostvarila ograničen napredak u ostalim prethodno navedenim područjima politika.

To je uglavnom u skladu sa zaključcima trećeg izvješća o posebnom praćenju. Nije ostvaren daljnji napredak u ispravljanju makroekonomskih neravnoteža. Približavanje parlamentarnih izbora znatno se odrazilo na kašnjenje provedbe programa reformi. Izbori su se održali 8. studenoga, a nova vlada sastavljena je početkom siječnja. Stoga su određene odlučne reforme i dalje u pripremnoj fazi, a obustavljeno je i donošenje drugih odluka u području politika.

¹ Preispitivanje napretka u pogledu mjera politike relevantnih za ispravljanje makroekonomskih neravnoteža, prosinac 2015.

rashoda za plaće i može onemogućiti fleksibilnost plaća.

2.5. MATRICA PROCJENE POSTUPKA U SLUČAJU MAKROEKONOMSKIH NERAVNOTEŽA

Matrica procjene postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža sadržava glavne zaključke detaljnog preispitivanja iz ovog izvješća. Naglasak je stavljen na neravnoteže i prilagodbe relevantne za postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža.

Tablica 2.5.1.: **Matrica procjene postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža (*) – Hrvatska**

Ozbiljnost izazova		Evolucija i izgledi	Djelovanje politike
<i>Neravnoteže (neodrživi trendovi, ranjivosti i povezani rizici)</i>			
Javni dug	Predviđa se da se javni dug u 2015. povećao na 86,0 % BDP-a. Analiza održivosti duga ukazuje na visoke rizike u srednjoročnom razdoblju.	U razdoblju 2008. – 2014. javni dug povećao se sa 38,9 % BDP-a na 85,1 % BDP-a. Deficit središnje države bio je najvažniji pokretač duga jer se Vlada suočila s poteškoćama smanjenja rashoda kako bi ih uskladila s kretanjima na prihodovnoj strani. Realizacija potencijalnih rizika povezanih s poduzećima u državnom vlasništvu i njihovo uključivanje u sektor opće države bili su dodatni ključni čimbenik koji je pridonio rastu javnog duga. Predviđa se da će javni dug nastaviti umjereno rasti u kratkoročnom razdoblju, odnosno da će se povećati na 87,4 % BDP-a u 2017.	Zakon o proračunu izmijenjen je 2012. i 2015. Pripremaju se izmjene Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru iz 2015. poboljšan je nadzor poduzeća u državnom vlasništvu, na koje otpada veliki dio potencijalnih obveza opće države. Rok strategije upravljanja dugom istekao je 2013. Nisu poduzete mjere u cilju poboljšanja okvira upravljanja dugom. Poduzete su mjere smanjenja rizika porezne discipline povezanih s povratom PDV-a i primjenom postupka obrnute porezne obveze. Radi se na izradi sustava upravljanja rizicima porezne discipline.
Korporativni dug, dug kućanstava i financijski sektor	Korporativni dug iznosi 80,2 % BDP-a, a dug kućanstava iznosi 40,3 % BDP-a. Čini se da se provodi postupak preraspodjele kapitala, ali pritisak razduživanja koči ulaganja i rast u kratkoročnom razdoblju. Bankarski sektor bilježi visoku razinu likvidnosti, ali je suočen s izazovima profitabilnosti zbog konverzije u EUR svih kredita kućanstava denominiranih u CHF. Unatoč dostatnim sredstvima banaka, zalihe loših kredita opterećuju bilance banaka. Visoki korporativni dug, osobito u slabo profitabilnom građevinskom sektoru, utječe na visoku stopu loših kredita u korporativnom sektoru (otprilike 30 %). Približno 70 % duga kućanstava i 25 % korporativnog duga denominirano je u stranoj valuti.	Dug sektora kućanstava i korporativnog sektora stabilizirao se nakon što je u 2010. dosegnuo vrhunac. Predviđa se oporavak pritiska razduživanja u sektoru kućanstava. No čini se da su dijelovi korporativnog sektora (uglavnom građevinski sektor) i dalje opterećeni prekomjernim dugom, dok je znatan udio duga i dalje koncentriran u poduzećima u državnom vlasništvu. Udio loših kredita u korporativnom sektoru i dalje je visok. Nadalje, visoka koncentracija loših kredita u građevinskom sektoru u kombinaciji s prekomjernim dugom izaziva zabrinutost. Zbog nedavne odluke o konverziji hipotekarnih kredita denominiranih u CHF bankarski sektor bilježi gubitke.	Vlada je poduzela mjere kojima se omogućuje otpis dugova korporativnog sektora i kućanstava u okviru reformi stečajnog i predstečajnog postupka i donošenja zakonodavstva za rješavanje osobnog stečaja, no i dalje postoje rizici provedbe. Nisu poduzete nove mjere kojima bi se izričito riješila akumulacija loših kredita u bilancama banaka, iako se očekuje da će izmijenjeni propisi o stečaju poduzeća i novi propisi o osobnom stečaju pridonijeti bržem rješavanju te akumulacije.

(nastavak na sljedećoj stranici)

Tablica (nastavak)

Vanjske obveze i trgovinska uspješnost	Gubitak konkurentnosti akumulirao se u godinama prije svjetske financijske krize, što je dovelo do stvaranja velikih vanjskih obveza koje premašuju 90 % BDP-a. Dužnički instrumenti čine približno 2/3 neto stanja međunarodnih ulaganja. Rekordni deficit tekućeg računa od 9 % BDP-a u 2008. pretvorio se u suficit u 2013. Akumulaciju vanjskog duga pokreće javni sektor, koji drži otprilike 1/3 vanjskog duga u visini od 36 % BDP-a. Glavni rizik vanjske održivosti predstavljaju dinamika duga opće države, izravno u obliku zaliha obveza i neizravno putem pritiska na kamatne stope. Vanjski dug gotovo je isključivo denominiran u stranoj valuti (EUR), čime se pridonosi rizicima održivosti.	Znatno se poboljšala trgovinska uspješnost, a Hrvatska je vratila dio izgubljenih tržišnih udjela (+8 % od 2013. do 2014.). Poboljšanja trgovinske uspješnosti temelje se na strukturnim reformama, uključujući bolju kvalitetu izvoza i integriranost u globalne vrijednosne lance. Očekuje se da će u 2015. suficit biti veći od 4 % BDP-a, iako izvanredne promjene u bilanci dohodaka (povezane s konverzijom kredita denominiranih u CHF) umjetno povećavaju suficit. Unatoč preokretu na tekućem računu neto stanje međunarodnih ulaganja tek se neznatno poboljšalo. Predviđa se kontrakcija vanjskog duga u srednjoročnom razdoblju, no vanjska održivost i dalje je osjetljiva na šokove kamatnih stopa.	Pojednostavnjivanjem administrativnih postupaka za uvoz i izvoz pridonosi se smanjenju troškova transakcija, iako su hrvatska poduzeća i dalje opterećena skupljim administrativnim postupcima. I dalje se bilježe slabosti u poslovnom okruženju, zbog čega je Hrvatska manje privlačna za izravna strana ulaganja te su troškovi poslovanja hrvatskih poduzeća veći.
	Prilagodbe		
Tržište rada	Kriza je uzrokovala intenzivan pad zaposlenosti, zbog čega se stopa nezaposlenosti povećala sa 9 % na 18 %. Stopa gubitka radnih mjesta ubrzala se zbog relativno kontinuiranog rasta plaća u godinama koje su prethodile krizi i usporene prilagodbe novom makroekonomskom okruženju. Općenito, stope neaktivnosti radno sposobnog stanovništva u Hrvatskoj među najvećima su u EU-u.	Nezaposlenost se počela smanjivati, uključujući i dugotrajnu nezaposlenost, no sa stopom od 16,6 % i dalje je među najvišima u EU-u. Znatno se povećala zaposlenost na određeno vrijeme. Posljednjih nekoliko godina provedena je znatna prilagodba plaća. Nastavio se brzi pad stopa aktivnosti među muškarcima i ženama starijima od 50 jer je prijevremeno umirovljenje i dalje često.	Poboljšana je fleksibilnost tržišta rada. Povećani udio zapošljavanja na određeno vrijeme može se djelomično objasniti prelaskom s obavljanja samostalne djelatnosti na ugovore na određeno vrijeme. Vlada je pokrenula reviziju određivanja plaća u općem javnom sektoru (uključujući poduzeća u državnom vlasništvu), ali dosad nije predložila mjere reforme.
Zaključci analize iz detaljnog preispitivanja			
- Gospodarstvo je opterećeno visokim udjelom duga opće države i duga korporativnog sektora kojim se ograničavaju javna i privatna ulaganja i mogućnost fiskalne politike da odgovori na ciklički pad gospodarske aktivnosti. Visokim udjelom privatnog i javnog duga denominiranog u stranoj valuti povećava se osjetljivost na volatilitnost volatilitnost financijskih tržišta. Iako je dobro kapitaliziran, financijski sektor opterećen je visokim stopama loših kredita. Razina neto stanja međunarodnih ulaganja i vanjskog duga i dalje je visoka, što pridonosi ranjivosti gospodarstva. Strukturno niske stope aktivnosti i visoka nezaposlenost koče potencijal rasta. - Očekuje se da će postupni gospodarski oporavak pozitivno utjecati na razduživanje u privatnom sektoru, iako su loši krediti i dalje izazov. Na profitabilnost financijskog sektora utjecat će konverzija kredita iz CHF u EUR. Očekuje se daljnji rast javnog duga u kratkoročnom razdoblju, dok su potencijalne obveze i dalje velike. Očekuje se da će tekući račun i dalje biti pozitivan te pridonijeti postupnom smanjenju vanjskog duga. - Poduzete su mjere za poboljšanje stečajnog okvira za kućanstva i poduzeća. Potrebne su visokokvalitetne konsolidacijske mjere kako bi se omogućilo trajnije poboljšanje primarnog salda. Dodatne politike mogle bi pomoći financijskom sektoru u rješavanju zaliha loših kredita. Potrebne su dodatne mjere za poboljšanje rezultata poduzeća u državnom vlasništvu i njihova upravljanja te poboljšanje poslovnog okruženja.			

(*) Prvi stupac sadržava sažeti prikaz ozbiljnosti izazova kako bi ih se razvrstalo prema ozbiljnosti razine neravnoteža. Drugi stupac sadržava zaključke o „evoluciji i izgledima“ neravnoteža. Treći stupac sadržava nedavne i planirane relevantne mjere. Zaključci se navode za svaki izvor neravnoteža i prilagodbu. Završna tri odlomka u matrici sažimaju opće izazove u pogledu njihove ozbiljnosti, kretanja i izgleda te odgovora politike.

Izvor: Europska komisija

3. DODATNA STRUKTURNA PITANJA

Osim neravnoteža i prilagodbe koji se obrađuju u odjeljku 2. ovaj se odjeljak bavi analizom ostalih strukturnih gospodarskih i društvenih izazova u Hrvatskoj. Uz naglasak na područja politika obuhvaćena preporukama za Hrvatsku za 2015. u ovom se odjeljku analiziraju pitanja povezana s uspješnosti ulaganja privatnih korporacija i javnog sektora. Štoviše, analiziraju se zastoji u ulaganjima u nekoliko sektora, uključujući infrastrukturu i mrežne industrije, uloga unutarnjih i vanjskih izvora financiranja te uloga strukturnih i investicijskih fondova EU-a. U ovom se odjeljku analiziraju i glavne prepreke konkurentnosti koje ometaju gospodarski rast i oporavak, s naglaskom na glavne slabosti poslovnog okruženja i šire javne uprave. Naposljetku, u kontekstu visokih društvenih troškova dugotrajne krize u odjeljku se preispituju aktivno tržište rada i politike socijalne zaštite te se utvrđuju nedostaci u njihovu oblikovanju i provođenju.

3.1. ULAGANJA

Razdoblje visokih stopa ulaganja prije krize naglo se zaustavilo 2009., a oporavak tek počinje. U razdoblju od 2002. do 2008. bruto investicije u fiksni kapital rasle su prosječnom stopom od gotovo 10,5 % godišnje, što je nešto iznad prosječne stope usporedivih država članica. Nakon naglog pada 2009. i 2010. tempo se smanjenja ulaganja usporio, ali je oporavak započeo tek početkom 2015. Ukupno smanjenje ulaganja (35 %) u Hrvatskoj tijekom krize odgovaralo je smanjenju u usporedivim državama članicama. Određene su države članice imale jača smanjenja, ali i brži oporavak (npr. baltičke zemlje), ili je smanjenje općenito bilo ograničenije (Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska). U Bugarskoj, Rumunjskoj i Sloveniji došlo je do kontrakcije i sporog oporavka, slično kao u Hrvatskoj.

Ulaganja privatnog sektora nešto su više pridonijela snažnom rastu ulaganja prije krize, a tijekom su se krize nešto više smanjila. Budući da su ulaganja javnog sektora već činila relativno velik udio u BDP-u, ulaganja privatnog sektora, koja su u razdoblju 2002. – 2008. rasla prosječnom stopom od 11,4 %, nešto su više pridonijela rastu ulaganja. U razdoblju od 2008. do 2014. privatni se sektor kontrahirao za prosječno 6,7 %, a javni za 6,0 %. Zbog takve dinamike Hrvatska znatno zaostaje za usporedivim državama članicama u ulaganjima privatnog i javnog sektora (javna ulaganja 3,7 % i privatna ulaganja 15,0 % BDP-a u Hrvatskoj za razliku od 4,5 % za javna i 16,8 % BDP-a za privatna ulaganja u usporedivim zemljama u 2014.).

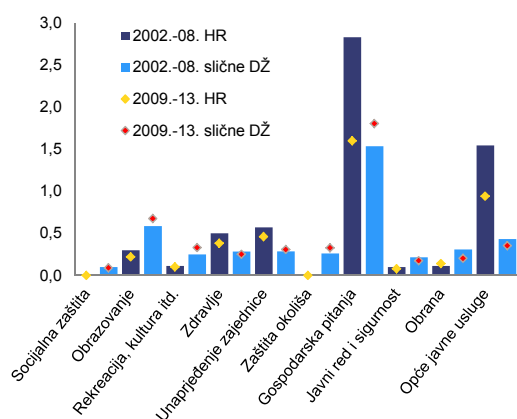
Ulaganja javnog sektora

Javna ulaganja bila su važan pokretač rasta u razdoblju prije krize. U razdoblju 2002. – 2008. javna ulaganja u Hrvatskoj činila su u prosjeku 6,0 % BDP-a, što je bio najveći postotak od svih država članica EU-a. Kako je prikazano u grafikonu 3.1.1. javna su ulaganja uglavnom bila usmjerena na opća gospodarska pitanja (uglavnom gradnja cesta) i javne usluge (uglavnom ulaganja u upravu i rad izvršnih i zakonodavnih tijela). Poboljšanja opskrbe vodom i ulaganja u zdravstvo također su bila znatno iznad prosjeka EU-a. Javna ulaganja pretežno su bila dužnički financirana ulaganja javnih korporacija ⁽⁵²⁾. Javna ulaganja ključno su utjecala na određivanje financijskog položaja opće države u razdoblju 2002. – 2008., kada je prosječni deficit opće države iznosio 5,0 % BDP-a u ciklički prilagođenim uvjetima, ali je u razdoblju prije krize bio i važan pokretač rasta. Procvat ulaganja odrazio se u kvaliteti infrastrukture. Pokazatelj Svjetskog gospodarskog foruma pod nazivom „Kvaliteta sveukupne infrastrukture”, uglavnom temeljen na percepciji poslovnih rukovoditelja kvalitete prometne i mrežne infrastrukture, dosegao je do 2010. prosjek EU-a i nadmašio prosjek usporedivih zemalja za približno 25 %.

⁽⁵²⁾ Primjerice, Moore i Vamvakidis (2008.) izvješćuju o tome da su ulaganja dvaju poduzeća za gradnju autocesta (koja su nedavno reklasificirana u sektor opće države) prosječno činila gotovo 2,5 % BDP-a u razdoblju 2002. – 2006. Vidi Moore, D. i Vamvakidis, A. (2008.): *Ekonomski rast u Hrvatskoj: mogućnosti i ograničenja*. Financijska teorija i praksa, 1. izdanje, svezak 32, Institut za javne financije, Zagreb.

Hrvatska je zabilježila snažno smanjenje javnih ulaganja. Kako je prikazano u okviru pod nazivom „Izazovi za ulaganja”, fiskalna prilagodba u razdoblju nakon 2008. uglavnom se temeljila na smanjenju ulaganja. Iako su se time djelomično ispravila neodrživa kretanja u razdoblju prije krize, snažno smanjenje javnih ulaganja bilo je velik udarac gospodarstvu čiji se rast uvelike temeljio na ulaganjima. Smanjenje je možda dovelo do produljenja krize. Stoga se navedeni pokazatelj kvalitete infrastrukture ponovno počeo pogoršavati, čime je prednost Hrvatske u odnosu na usporedivu zemlju gotovo nestala do 2015.

Grafikon 3.1.1.: **Raščlamba javnih ulaganja prema klasifikaciji funkcija u Hrvatskoj i usporedivim zemljama (% BDP-a)**

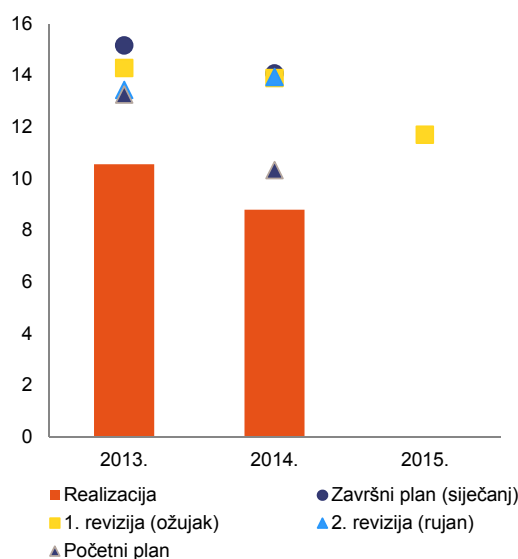


Izvor: Eurostat, COFOG

Administrativne prepreke i nedostatan strateško planiranje oslabili su ulaganja poduzeća u državnom vlasništvu. Vlada je 2012. osnovala Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (CEI), tijelo za praćenje i koordinaciju ulaganja poduzeća u državnom vlasništvu. Sedamdeset takvih poduzeća čija ulaganja prati CEI morala su u Registar investicija do kraja prvog tromjesečja 2013. dostaviti svoje investicijske projekte. Do prvog tromjesečja 2015. to su učinila samo 42 poduzeća. Prema izvješćima CEI-ja između investicijskih planova poduzeća u državnom vlasništvu i njihova ostvarenja postoje znatne neusklađenosti. Kako je prikazano u grafikonu 3.1.2., u razdoblju 2013. – 2014. ostvareno je u prosjeku oko dvije trećine planiranih ulaganja. Nadalje, čak se i revizijama investicijskih planova provedenima tijekom godine

znatno nadmašuje konačna realizacija. Investicijski planovi poduzeća u državnom vlasništvu za 2015. sveukupno su bili znatno skromniji nego protekle dvije godine, no prema podacima za prvo tromjesečje 2015. u tom je razdoblju svejedno ostvareno svega 45 % planiranih projekata. Ti podaci upućuju na nedostatke u strateškom planiranju ulaganja u nekim poduzećima u državnom vlasništvu. Među preprekama ulaganjima poduzeća u državnom vlasništvu koje je utvrdio CEI jesu rješavanje pitanja vlasništva, dugački postupci eksproprijacije imovine, neusklađenost katastra, zemljišnih knjiga i stvarne situacije, različita administrativna obrada istih pitanja u različitim tijelima javne uprave te nesigurnost postupaka javne nabave zbog žalbi koje dovode do znatnih zakašnjenja.

Grafikon 3.1.2.: **Investicijski planovi i realizacija hrvatskih MSP-ova koje prati CEI (u milijardama HRK)**

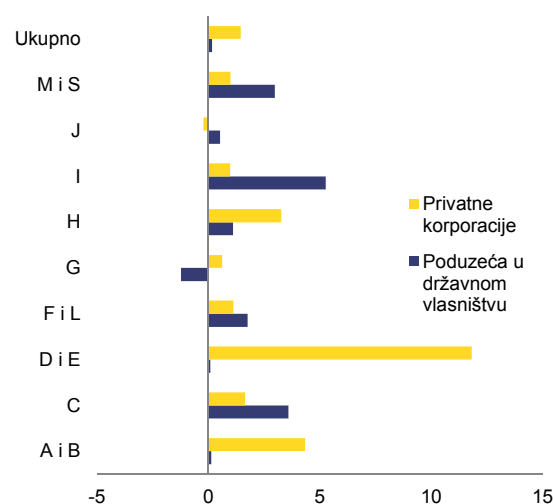


Izvor: Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (CEI)

U razdoblju nakon krize poduzeća u državnom vlasništvu relativno su manje ulagala nego poduzeća u privatnom vlasništvu. U Hrvatskoj to ima višestruke negativne ekonomske posljedice zbog veličine poduzeća u državnom vlasništvu i uloge koju ona imaju u gospodarstvu. Prema mikropodacima, ulaganja poduzeća u državnom vlasništvu bila su nešto veća u određenim sektorima, kao što su proizvodnja i smještajne

usluge, gdje je čak zabilježen veći rast nego u privatnom sektoru. Kada je riječ o strukturnim razlikama između poduzeća u državnom vlasništvu i privatnih poduzeća (npr. sektorska raspodjela, veličina i drugi čimbenici uključujući zaduženost), poduzeća u državnom vlasništvu ostvarila su znatno lošije rezultate u pogledu ulaganja. Da je stopa rasta dugotrajne imovine poduzeća u državnom vlasništvu bila visoka kao i stopa rasta privatnih poduzeća (u svakom sektoru NACE-a), njihova bi ukupna imovina nominalno gotovo dvostruko narasla u razdoblju od 2009. do 2014. Nadalje, smanjena ulaganja poduzeća u državnom vlasništvu nisu dovela do znatnog smanjenja omjera financijske poluge. Zbog takve se dinamike udio poduzeća u državnom vlasništvu u ukupnoj imovini znatno smanjio u razdoblju od 2009. do 2014. (sa 36 % na oko 30 %).

Grafikon 3.1.3.: Prosječne stope rasta dugotrajne imovine (2009. – 2014.)



(1) Stopa promjene knjigovodstvenih vrijednosti ukupne dugotrajne imovine

Izvor: Orbis(1) A – poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo; B – rudarstvo i vađenje; C – proizvodnja; D – opskrba električnom energijom, plinom, parom i klimatizacijom; E – opskrba vodom; uklanjanje otpadnih voda, gospodarenje otpadom i djelatnosti sanacije okoliša; F – građevinarstvo; G – poslovanje nekretninama; H – veleprodaja i maloprodaja; popravak motornih vozila i motocikala; I – prijevoz i skladištenje; L – djelatnosti pružanja smještaja te pripreme i usluživanja hrane; M – stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti; O – administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti; S – ostale uslužne djelatnosti.

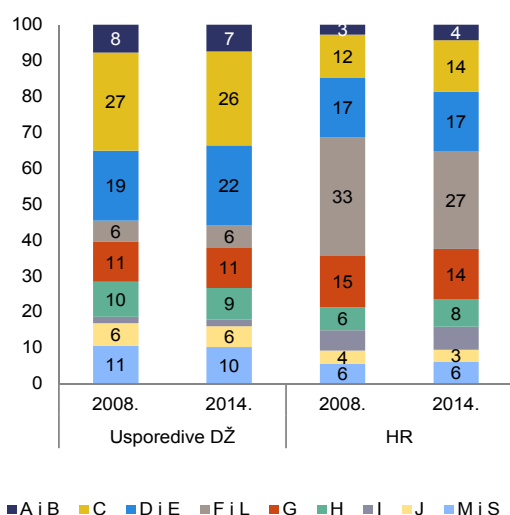
Privatna ulaganja

Tijekom godina procvata hrvatske su korporacije snažno ulagale u sektore nerazmjernih dobara, kao što su građevinarstvo i veleprodaja/maloprodaja. Kako je već zabilježeno u prijašnjim izvješćima, domaća i strana ulaganja uvelike su bila usmjerena na sektore nerazmjernih dobara. Do kraja 2008. više od 65 % dugotrajne imovine poduzeća bilo je koncentrirano u sektorima komunalnih usluga i energetike, maloprodaje i veleprodaje te građevinarstva i nekretnina. Taj je postotak u usporedivim državama članicama iznosio 33 %⁽⁵³⁾. Koncentracija kapitala u sektoru

⁽⁵³⁾ Makroanalizu ulaganja na razini sektora otežava nedostatak statističkih podataka o nacionalnim računima u pogledu bruto investicija u fiksni kapital prema sektoru NACE-a ili prema vrsti imovine u Hrvatskoj. Mikropodaci na razini poduzeća mogu dati jasniju sliku o investicijskim tokovima i preraspodjeli kapitala prema sektoru. Konkretno, može se

građevinarstva bila je velika: činila je 34 % ukupnoga kapitala, za razliku od 5 % u usporedivim zemljama. To se odrazilo na znatno manji udio u kapitalu u primarnom i proizvodnom sektoru (3 % odnosno 12 % u Hrvatskoj i 8 % odnosno 33 % u usporedivim zemljama).

Grafikon 3.1.4.: Raščlamba ukupne dugotrajne imovine prema djelatnostima u Hrvatskoj i usporedivim državama članicama srednje i jugoistočne Europe (% ukupne imovine)



Izvor: Orbis

Unatoč ukupnom smanjenju ulaganja kapital se preraspodijelio u sektore razmjenjivih dobara.

U razdoblju od 2009. do 2014. bruto investicije u fiksni kapital smanjile su se po stopi od 6,6 % u Hrvatskoj i 2,6 % u usporedivim zemljama. Taj su proces i u Hrvatskoj i u usporedivim zemljama popratile vidljive preraspodjele među sektorima. Međutim dinamika u Hrvatskoj nije bila u skladu sa širom regijom i donekle je nadoknadila pristranu strukturu raspodjele kapitala: udio kapitala u građevinarstvu i energetici i komunalnim uslugama smanjio se za 7 odnosno 3

postotna boda, a do smanjenja je došlo i u sektoru informacijskih i komunikacijskih tehnologija. S druge strane, udio kapitala povećao se u proizvodnim i primarnim sektorima.

Usporavanje ulaganja može se objasniti visokom zaduženošću i slabim makroekonomskim okruženjem.

U godinama nakon financijske krize poduzeća su znatno smanjila dinamiku ulaganja. Usporednom analizom investicijskog ponašanja poduzeća u Hrvatskoj i usporedivim državama članicama pokazalo se da je visoka zaduženost hrvatskih poduzeća glavni razlog zastoja u ulaganjima. Pritom su važni i drugi čimbenici, kao što je slaba produktivnost. Zastoju u ulaganjima pridonose i nepovoljni makroekonomski uvjeti, primjerice slaba unutarnja potražnja i visoki troškovi financiranja. Prema ekonometrijskoj analizi, smanjenjem kamatne stope za 100 baznih bodova povisila bi se stopa ulaganja za gotovo 1 postotni bod, dok bi se smanjenjem omjera duga za 10 postotnih bodova stopa ulaganja povisila za 7 postotnih bodova. (vidi Okvir 3.1.1.).

Znatno smanjenje izravnih stranih ulaganja također je utjecalo na usporavanje ulaganja.

Nakon znatnog smanjenja tijekom recesije izravna strana ulaganja porasla su u 2014. i 2015. U 2014. priljev izravnih stranih ulaganja bio je najveći od 2008. Treba napomenuti da na taj podatak snažno utječe učinak kružnih izravnih ulaganja (engl. *round-tripping*), koji nisu bili prisutni u razdoblju od 2010. do 2013. Usprkos tome, rast izravnih stranih ulaganja u 2014. očit je, a u 2015. očekuje se da će biti nešto niži, što se temelji na zabilježenim tržišnim aktivnostima. U pogledu sektora izravna strana ulaganja smanjila su se tijekom recesije u sektoru financijskih usluga i u određenoj mjeri u maloprodaji, ali pomak prema sektorima razmjenjivih dobara općenito nije bio vrlo izražen, bez obzira na nedavnu veliku transakciju netipičnih vrijednosti.

dobiti uvid u raspodjelu dugotrajne imovine i njezinu promjenu tijekom vremena u obliku približnih vrijednosti tokova temeljnoga kapitala i ulaganja. Mikropodaci (dostupni tek od 2005.) potvrđuju da se u razdoblju od 2005. do 2008. stopa prikupljanja kapitala nefinancijskih korporacija uvelike mogla usporediti s usporedivim državama članicama.

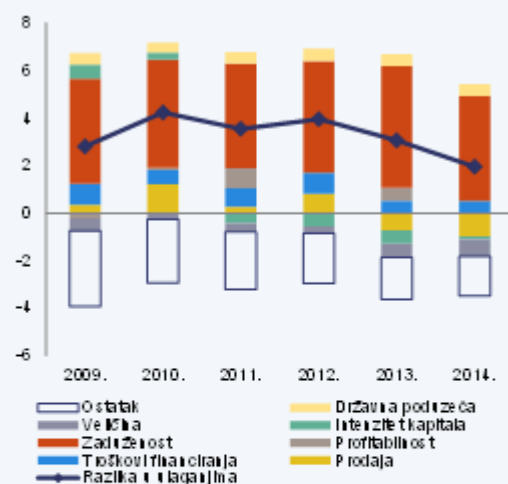
Okvir 3.1.1.: Uzorci ulaganja poduzeća u Hrvatskoj i u usporedivim državama članicama

Podacima o ulaganjima na razini poduzeća omogućuje se važan uvid u čimbenike koji potiču ili ometaju ulaganja. Nedavnom studijom Europske komisije analizirale su se odluke o ulaganjima poduzeća u osjetljivim državama članicama europodručja s pomoću jednadžbe kojom se modeliraju ulaganja na razini poduzeća kao funkcija značajki pojedinih poduzeća te ukupnih uvjeta koji utječu na sva poduzeća u jednoj grani industrije u svim ispitanim zemljama. ⁽¹⁾

Empirijska analiza predstavljena u ovom Okviru primjenjuje sličan analitički okvir kako bi se odredilo u kojoj se mjeri ulaganja poduzeća u Hrvatskoj i usporedivim državama članicama srednje i jugoistočne Europe ⁽²⁾ mogu objasniti kretanjima na tržištu i značajkama pojedinih poduzeća kao što su rast prodaje, profitabilnost i zaduženost. Ulaganja se zamjenjuju stopom promjene dugotrajne imovine, a investicijska funkcija procjenjuje se na temelju godišnjih podataka za razdoblje 2007. – 2014. iz baze podataka Orbisa. Sljedeće varijable s vremenskim pomakom poduzeća smatraju se temeljnim pokazateljima kojima se može objasniti investicijsko ponašanje poduzeća: rast prodaje, profitabilnost (izražena kao povrat na imovinu) i zaduženost (omjer dugoročnih obveza i prihoda od poslovanja). Specifikacija uključuje i (trenutačan) intenzitet kapitala (dugotrajna imovina u odnosu na ukupnu imovinu) i veličinu (ukupna imovina i ukupna imovina na kvadrat) kako bi se obuhvatile vjerojatne razlike u investicijskom ponašanju povezane s potrebama poduzeća i (nelinearnim) učincima razmjera. Uključena je i umjetna varijabla za poduzeća u državnom vlasništvu kako bi se obuhvatilo njihovo možda specifično investicijsko ponašanje te vremenski nepromjenjivi čimbenik nasumičnog učinka specifičan za poduzeće kako bi se kontrolirale neuočljive značajke poduzeća koje mogu utjecati na investicijsko ponašanje. Ukupni uvjeti koji utječu na sva poduzeća u industriji ili zemlji uključuju sektorske stope rasta (mjerene kao rast ukupne prodaje) te kamatne stope (izraženo putem prinosa na državne obveznice) kako bi se obuhvatile razlike troškova sredstava i percepcije rizika države među zemljama kroz vrijeme.

Mikropodacima se općenito potvrđuju trendovi utvrđeni na temelju podataka sadržanima u nacionalnim računima, a to je slabija dinamika ulaganja u Hrvatskoj tijekom cijelog razdoblja, uz značajnu iznimku 2008., kada su prema mikropodacima ulaganja u Hrvatskoj bila veća nego u poduzećima u usporedivim zemljama.

Grafikon 1.: Raščlamba razlike u ulaganjima između Hrvatske i usporedivih država članica (postotnih bodova)



Izvor: Europska komisija, Orbis.

Prikazana raščlamba jasno pokazuje da se većina razlika u ulaganjima objašnjava višom financijskom polugom hrvatskih poduzeća i, manjim dijelom, višim troškovima financiranja za hrvatska poduzeća. Dio razlike objašnjava

Svi procijenjeni koeficijenti imaju očekivani predznak: viši troškovi financiranja negativno se odražavaju na odluke o ulaganjima, dok rast sektorske prodaje na njih pozitivno utječe. Prijašnji rast prodaje i profitabilnosti svakog poduzeća pozitivno se odražava na odluke o ulaganjima, a takav utjecaj imaju i intenzitet kapitala i veličina poduzeća (uz to što učinak razmjera po očekivanju opada). S druge strane, visok omjer financijske poluge opterećuje odluke o ulaganjima. Naposljetku, valja napomenuti da poduzeća u državnom vlasništvu u prosjeku znatno manje ulažu od privatnih poduzeća u svim ispitanim zemljama.

Na temelju procijenjenih koeficijenata moguće je raščlaniti razliku u ulaganjima, tj. razliku u stopi ulaganja između Hrvatske i usporedivih zemalja, što se djelomično može objasniti različitim značajkama poduzeća (i tržišnim uvjetima) te preostalom komponentom, a koji odgovara ostalim neuočljivim značajkama poduzeća i preostalom neobjašnjenom komponentom.

⁽¹⁾ Vidi Pontuch, P. (2013.), „Firms’ investment decisions in vulnerable Member States”, Quarterly Report on the Euro Area, Vol. 12(4), str. 29–35.

⁽²⁾ Neto ulaganje mjeri se godišnjom promjenom nominalne vrijednosti dugotrajne imovine koja ne proizlazi samo iz novih ulaganja, nego i iz deprecijacije, otpisa, otuđenja i ostalih promjena zaliha. Definirana stopa ulaganja stoga je djelomično različita od stope rasta dugotrajnoga kapitala kako je definirano makroekonomskim uvjetima.

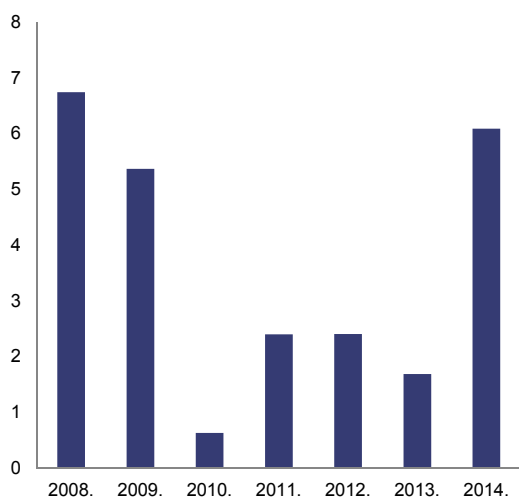
(nastavak na sljedećoj stranici)

Okvir (nastavak)

se i većim udjelom poduzeća u državnom vlasništvu u hrvatskom gospodarstvu, a dio slabijom profitabilnošću, dok ostali čimbenici nemaju veći utjecaj.

Napominjemo da smo u alternativnim specifikacijama također uključili umjetnu varijablu kako bismo, osim dinamike prodaje i troškova financiranja, obuhvatili ostale moguće učinke tipične za Hrvatsku. U manje opsežnim specifikacijama varijabla se kretala prema značajnom i negativnom, što upućuje na učinak tipičan za Hrvatsku. No uključivanjem ostalih varijabli ta varijabla više nije bila značajna, što tumačimo kao dokaz da se razlika u ulaganjima koja je trenutačno prisutna u Hrvatskoj dobro može objasniti temeljnim pokazateljima, i to najviše prezaduženosti dijela korporativnog sektora.

Grafikon 3.1.5.: Izravna strana ulaganja (% BDP-a)



Izvor: HNB

Slaba produktivnost i dalje je izazov. Rast produktivnosti tradicionalno je relativno slab kada se usporedi s rastućim gospodarstvima. Do pada rasta došlo je već u godinama prije krize. Nakon drastičnog pada tijekom krize, razine produktivnosti ponovno rastu, ali relativno slabo kada se uzme u obzir razmjor kontrakcije u zapošljavanju. Prepreke ulaganjima (vidi Okvir 1.1.) i slabo poslovno okruženje općenito (vidi odjeljak 3.2.) sprečavaju učinkovitu raspodjelu resursa i ograničavaju rast produktivnih poduzeća i njihovu integriranost u europske vrijednosne lance (vidi Okvir 2.3.1.). Na produktivnost utječe i niska stopa ulaganja u područje istraživanja, razvoja i inovacija, o čemu će biti riječi u ovom odjeljku.

Za Hrvatsku su nužna ulaganja u ključne aspekte kružnoga gospodarstva kako bi se riješili niska produktivnost resursa i stope recikliranja. Produktivnost resursa u Hrvatskoj u

proteklih se deset godina neznatno poboljšala, ali je i dalje znatno ispod prosjeka EU-a: u 2014. proizvedeno je 1,09 EUR gospodarske vrijednosti po kilogramu potrošnje sirovina, za razliku od prosjeka EU-a, koji iznosi 1,95 EUR ⁽⁵⁴⁾. Održavanjem vrijednosti proizvoda i materijala u gospodarstvu ponovnom uporabom, recikliranjem i smanjenjem otpada hrvatskom se gospodarstvu može pomoći da postane konkurentnije i otpornije. Stopa recikliranja komunalnog otpada (uključujući kompostiranje) u Hrvatskoj iznosi svega 15,5 %, za razliku od prosjeka EU-a, koji iznosi 43 %, dok odlaganje otpada iznosi 84,5 % ⁽⁵⁵⁾. Velik je problem nedostatak ulaganja u infrastrukturu za odvojeno prikupljanje i recikliranje otpada. Ima prostora za proširenje uporabe ekonomskih instrumenata kao što su režimi „plati koliko baciš“ za prikupljanje otpada i gospodarske poticaje kojima bi se otpad preusmjeravao s odlagališta.

Uloge mrežnih industrija te istraživanja, razvoja i inovacija

U ulaganjima u energetske sektor vodeću ulogu tradicionalno imaju poduzeća u državnom vlasništvu, ali uloga novih privatnih poduzeća sve je važnija. Prosječna stopa ulaganja u razdoblju 2009. – 2012. iznosila je 6 % za poduzeća u državnom vlasništvu i 10 % za privatna poduzeća, što je manje od prosjeka EU-a, koji iznosi 14 % odnosno 11 % ⁽⁵⁶⁾. U 2013. ulaganja hrvatskih poduzeća u državnom vlasništvu u energetske sektor bila su manja od planiranog za 20 %, a u 2014. za 25 %. Njihove su

⁽⁵⁴⁾ Eurostat, 2014.

⁽⁵⁵⁾ Eurostat, 2013.

⁽⁵⁶⁾ Neto investicije u fiksni kapital izračunala je Komisija na temelju ORBIS-ove baze podataka na razini poduzeća. Poduzeća se smatraju poduzećima u državnom vlasništvu kada tijela javne vlasti imaju najmanje 20 % udjela.

bruto investicije u 2013. tako pale za 14 %, a u 2014. za 15 %. Tolikom padu ulaganja nominalno je najviše pridonijela HEP grupa. Smanjenje ulaganja djelomično se može objasniti i slabom dinamikom potražnje. U razdoblju od 2009. do 2014. potrošnja električne energije smanjila se za 5 %, a potrošnja prirodnog plina za 23 %.

Hrvatska mora ulagati u bolju povezanost sa susjednim zemljama, pogotovo u pogledu plina.

U pogledu električne energije, osim jačanja unutarnje mreže, projekti povezivanja s Mađarskom i Slovenijom na popisu su projekata od zajedničkog interesa. Kada je riječ o plinu, terminal za ukapljeni prirodni plin na Krku (LNG terminal) i povezivanje s Mađarskom i Slovenijom također su na popisu. Od četiri investicijska projekta koje vlada smatra strateškima dva su u energetske sektoru: LNG terminal na Krku i blok C termoelektrane u Plominu.

Ulagачi zainteresirani za eksploataciju ugljikovodika u Jadranu čekaju odluke nove vlade. Sveukupno 15 polja koja možda sadržavaju naftu i plin privuklo je interes šest poduzeća. Vlada je u siječnju 2015. izdala dozvole za 10 polja koje je dobilo pet poduzeća. Od tih poduzeća, tri su i dalje zainteresirana za tri polja. Vlada je u rujnu 2015. odgodila sklapanje ugovora o koncesiji s ponuđačima.

U pogledu projekta LNG terminala na Krku nedavno je ostvaren određeni napredak, ali izgradnja plinske distribucijske mreže u južnom priobalju sporo napreduje.

Dugoočekivani projekt izgradnje LNG terminala hrvatska je vlada u srpnju 2015. proglasila strateškim investicijskim projektom, a Komisija u studenome 2015. projektom od zajedničkog interesa, zajedno s evakuacijskim plinovodima od terminala prema Mađarskoj. Nadalje, financiranje studijâ o LNG terminalu na Krku odobreno je u okviru Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) u iznosu od 4,9 milijuna EUR. Taj je projekt važan jer potencijalno može upotpuniti sve manju domaću proizvodnju plina i diversificirati opskrbu plinom u Hrvatskoj i EU-u te pružiti nove mogućnosti za napajanje planiranih i nedavno pokrenutih proizvodnih kapaciteta u hrvatskom energetske sektoru. U tijeku je izgradnja plinske distribucijske mreže u južnom priobalju koju je 2009. započeo privatni koncesionar. Napredak je spor, djelomično i zbog male potražnje. Slaba

potražnja uglavnom se može pripisati negativnom učinku recesije na investicijski kapacitet poduzeća te poskupljenju plina za industrijske potrošače (vidi u nastavku) za više od 70 % od početka projekta 2009. Projektom jadransko-jonskog plinovoda (IAP) predviđeno je povezivanje Hrvatske s transjadranskim plinovodom. Na popisu donesenom u studenome 2015. IAP više nije projekt od zajedničkog interesa iako je, zajedno s LNG terminalom i reverzibilnim tokom prema Mađarskoj, jedan od 33 projekta za osiguranje infrastrukture za opskrbu u okviru Europske strategije energetske sigurnosti.

Iako Hrvatska ima dobar strateški položaj, trenutačnim okvirom politike u vrlo reguliranom sektoru plina ometaju se tržišno natjecanje i tržišno usmjerena ulaganja, čime se otežava integracija Hrvatske na unutarnjem tržištu. Veleprodajne i maloprodajne cijene plina i dalje su regulirane. Međutim tržišno natjecanje jača tijekom godina na veleprodajnoj i maloprodajnoj razini. Herfindahl-Hirschman indeks (HHI) veleprodajnog tržišta smanjio se sa 0,87 u 2012. i 0,68 u 2013. na 0,24 u 2014., čime je znatno poboljšano tržišno natjecanje. Isti je trend zabilježen i na maloprodajnom tržištu, gdje se HHI smanjio na 0,16 u 2014. (sa 0,56 u 2012. i 0,46 u 2013.) ⁽⁵⁷⁾. No veleprodajna se cijena određuje odlukom vlade, a maloprodajnu prema tome određuje regulator. Osim regulacijom cijena, tržišno natjecanje i integracija Hrvatske na jedinstvenom tržištu otežani su ograničenjem uvoza i izvoza plina. Ne postoji robna burza ni plinsko čvorište, a trgovina plinom temelji se na bilateralnim ugovorima. Cijena plina za hrvatska kućanstva djelomično je zbog toga među najnižima u EU-u i na razini je cijene u Litvi, Danskoj, Estoniji i Latviji, zemljama u kojima je broj dana u sezoni grijanja gotovo dvostruko veći. S druge strane, cijena plina za industrijske potrošače treća je po visini u EU-u i opterećuje troškovnu konkurentnost mnogih hrvatskih poduzeća. Hrvatska je tako među rijetkim državama članicama (uz Mađarsku i Rumunjsku) u kojima je cijena plina za industrijske potrošače viša nego za kućanstva. Za usporedbu, cijena plina za industrijske potrošače u usporedivim državama članicama prosječno je 22 % niža nego za kućanstva. Prema sadašnjem pravnom okviru

⁽⁵⁷⁾ Godišnje izvješće HERA-e 2014.

liberalizacija tržišta započet će 2017. Do tada će državni koncern HEP i dalje biti „dobavljač nad dobavljačima” i imati obvezu pružanja javnih usluga u okviru koje dobavlja plin po reguliranim cijenama.

Zbog javnih poticaja za obnovljivu energiju privatna ulaganja u proizvodnju električne energije zadnjih su godina relativno stabilna i uglavnom su usmjerena na vjetroelektrane.

Istovremeno, usprkos nedavnom padu cijena i povećanju učinkovitosti fotonaponskih sustava potencijal tog izvora energije i dalje je relativno neiskorišten, djelomično i zbog neprilagođenog okvira politike s malim kvotama za solarnu energiju. Zabilježena su i manja privatna ulaganja u kogeneracijske elektrane na biomasu od ostataka proizvodnih procesa. Najveće javno ulaganje u 2015. bio je projekt izgradnje novog bloka na plin u TE Sisak snage 280 MW, vrijedan 240 milijuna EUR, što je omogućilo zatvaranje starog bloka. Istovremeno, od strateškog investicijskog projekta izgradnje novog bloka u TE Plomin nije se odustalo usprkos otporu prema ugljenu kao odabranom izvoru energije. Nabavljena je većina dozvola, početak izgradnje planiran je ove godine. Dva projekta od zajedničkog interesa važna za ovisnost električne mreže odabrana su za financiranje u okviru CEF-a: izgradnja unutarnjih dalekovoda između Brinja i Konjskog te visokonaponskih dalekovoda prema Bosni i Hercegovini.

Hrvatski sektor električne energije također je vrlo reguliran, ali prisutnost poticaja (zajamčene cijene) za obnovljive izvore energije donekle potiče privatna ulaganja. U sektoru proizvodnje električne energije samo su dva glavna proizvođača činila 92 % ukupne proizvodnje. Tržišni udio već pozicioniranog HEP-a iznosio je 80 % proizvodnje u 2014. U sektoru kućanstava glavna tri dobavljača imala su tržišni udio od 89 % u 2014. Zadnjih se godina cijena za industrijske potrošače donekle smanjila, ali je i dalje viša nego u bilo kojoj drugoj usporedivoj državi članici. Viša je čak nego u Danskoj i Njemačkoj, zemljama koje se uvelike oslanjaju na skupe obnovljive izvore energije. Kao i cijena plina, relativno visoka cijena električne energije za industrijske potrošače opterećuje konkurentnost hrvatskih poduzeća, koja su na 11. mjestu u EU-u u pogledu energetske učinkovitosti. S druge strane, cijena električne energije za kućanstva među najnižima je u EU-u i

ispod je prosjeka usporedivih država članica, dok je njihova potrošnja električne energije ispod prosjeka EU-a, a brže se i smanjuje⁽⁵⁸⁾. Zadnji korak u procesu liberalizacije i dalje reguliranog tržišta bilo je operativno pokretanje Hrvatske burze električne energije (CROPEX) u studenome 2015. Prepreke ulaganjima prisutne su u obliku regulatorne nesigurnosti zbog promjena programa potpore usmjerenih na smanjenje ukupnih troškova potpore i složenih postupaka nadmetanja za obnovljive izvore energije za grijanje i hlađenje te nedostatka pouzdanih predviđanja ukupnih troškova priključivanja na mrežu za proizvođače obnovljive energije. Nesigurnost stvara i podjela nadležnosti dvaju ministarstava za prostorno i okolišno uređenje.

Postoje mogućnosti uporabe sredstava EU-a za investicijske projekte u energetiku.

Oko 530 milijuna EUR bit će dodijeljeno Hrvatskoj iz Europskog fonda za regionalni razvoj za tematski cilj 4 (TO4) u cijelosti (niskougljično gospodarstvo). U razdoblju 2014. – 2020. sredstva kohezijske politike EU-a u iznosu od 95 milijuna EUR uložiti će se u obnovljivu energiju u Hrvatskoj, a oko 402 milijuna EUR u poboljšanje energetske učinkovitosti javnih i stambenih zgrada i poduzeća te u visokoučinkovitu kogeneraciju i daljinsko grijanje. Očekuje se da će se tim ulaganjima oko 10 000 kućanstava omogućiti poboljšana klasifikacija potrošnje energije te pridonijeti padu smanjene primarne energetske potrošnje javnih zgrada od oko 55,1 milijuna kWh godišnje. Također se u okviru kohezijske politike EU-a namjerava uložiti 20 milijuna EUR u pametne elektroenergetske distribucijske mreže u Hrvatskoj. Očekuje se da će se ulaganjima omogućiti priključak na pametne mreže za dodatnih 5800 korisnika. U ovoj je fazi najmanje 40 milijuna EUR predviđeno za ulaganja u istraživanje i razvoj te uvođenje niskougljičnih tehnologija u Hrvatskoj, no taj bi iznos mogao rasti u skladu sa sve većim opsegom strategije pametne specijalizacije. Hrvatska očekuje da će iz europskih strukturnih i investicijskih fondova dobiti više od 440 milijuna EUR za financijske instrumente za pružanje potpore MSP-ovima, istraživanju, razvoju i inovacijama, energetske

⁽⁵⁸⁾ Izvor: Europska komisija na temelju baze podataka Odyssee-Mure

učinkovitosti, gradskom prijevozu, samozapošljavanju te socijalnom poduzetništvu.

Iako je mreža autocesta u Hrvatskoj relativno dobro razvijena, unutarnji plovni putovi te posebno željeznička infrastrukturna mreža i dalje su nedovoljno razvijeni. Dovršenost osnovne cestovne mreže TEN-T u Hrvatskoj trenutačno iznosi 61 %, za razliku od prosjeka EU-a, koji iznosi 74 %. Osnovna mreža unutarnjih plovnih putova dovršena je 38 %, što je znatno manje od prosjeka EU-a od 89 %. Naposljetku, osnovna željeznička mreža dovršena je samo 5 %, dok je prosjek EU-a 60 %. U tom kontekstu poduzeća u državnom vlasništvu u željezničkom sektoru i dalje nedovoljno ulažu: u 2013. poduzeća u željezničkom teretnom prometu nisu ostvarila 62 % svojih investicijskih planova, poduzeća u infrastrukturi 30 %, a ona u putničkom prometu 83 %. Taj se trend nastavio i u 2014., kada je HŽ Infrastruktura ostvario samo 38 % svojih investicijskih planova, a u prvom tromjesečju 2015. ostvario je 48 %. Osim znatnih neostvarivanja planova smanjuje se i nominalna razina ostvarenih ulaganja ⁽⁵⁹⁾. Veliki zastoji u ulaganjima u željeznički promet i nedostatak usklađenosti sa željezničkom mrežom EU-a negativno se odražavaju posebice na pouzdanost željezničkih usluga, ponajviše u međunarodnom teretnom prometu na glavnim transeuropskim koridorima prometne mreže. U programima infrastrukturnog razvoja potrebno je posebnu pozornost usmjeriti na željeznički pristup glavnim točkama za prijevoz tereta, kao što su industrijske zone, morske i riječne luke te sigurnost na prijelazima. U razdoblju 2009. – 2013. željeznički teretni promet smanjio se za 20 %, dok se putnički promet smanjio za gotovo 50 %. Korisnici su nedavno željezničke usluge proglasili drugima najgorim u EU-u ⁽⁶⁰⁾.

Potporom u okviru kohezijske politike pružaju se znatne mogućnosti za unaprjeđenje željezničke infrastrukture u Hrvatskoj. Potpora u okviru kohezijske politike za razvoj željezničke mreže Hrvatskoj dostupna je od njezina pristupanja u EU. Za razdoblje 2007. – 2013. dodijeljeno je 100 milijuna EUR, a za razdoblje 2014. – 2020.

500 milijuna EUR za jačanje ulaganja u sredozemni glavni željeznički koridor od Rijeke do Zagreba i dalje do mađarske granice. Ta bi se sredstva trebala nadopuniti nacionalnom omotnicom koja je predviđena za Hrvatsku u okviru Instrumenta za povezivanje Europe u vrijednosti od 450 milijuna EUR. Ta sredstva zajedno iznose više od 1 milijarde EUR i odmah su dostupna državama članicama za modernizaciju njihove željezničke mreže. Za ta su sredstva potrebne solidne i transparentne politike; stroge procjene rizika postupaka nabave, uključujući sukob interesa s potrebnim preventivnim mjerama, koje provode institucije na razini promotora projekata te zreli investicijski projekti s pozitivnim učinkom. Očekuje se da će Hrvatska (ponovno) podnijeti projekte namijenjene rješavanju glavnih uskih grla u prometu u okviru drugog poziva na podnošenje prijedloga (koji se zatvara u veljači 2016.), uglavnom usmjerenog na države članice koje primaju sredstva iz Kohezijskog fonda (od raspoloživih 7,6 milijardi EUR, 6,47 milijardi EUR rezervirano je za zemlje obuhvaćene kohezijskom politikom). Mogući projekti uključuju poboljšanja na glavnoj željezničkoj pruzi od slovenske granice prema Beogradu (bivši paneuropski koridor 10), ali i na dijelovima pruge od Rijeke preko Zagreba do Mađarske. Ta je pruga dio glavnog koridora TEN-T kojim se zemlje srednje i istočne Europe povezuju s dubokomorskom lukom Rijeka na sjevernom Jadranu. Sufinanciranje projekata za nekoliko dijelova te pruge već su odobreni u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj i Instrumenta za povezivanje Europe, dok se očekuje da će se ostali podnijeti tijekom tekućih i budućih poziva.

Potencijal za daljnji razvoj željezničkog sektora ozbiljno je ugrožen prekomjernom regulacijom, praksom protivnom tržišnom natjecanju i lošim rezultatima poduzeća u državnom vlasništvu. Dugotrajni i skupi postupci kako bi se dobila često prekomjerna nacionalna odobrenja tijela za sigurnost te dugo vrijeme čekanja na graničnim prijelazima u odnosu na cestovni promet otežavaju tržišno natjecanje i umanjuju potencijal za razvoj željezničkog teretnog prometa u Hrvatskoj. Dodatne administrativne prepreke stvaraju se monopolističkim ponašanjem već pozicioniranog prijevoznika tereta HŽ Cargo. Kombinacija tih ograničenja dovodi do nedovoljnog iskorištavanja željezničkog teretnog prometa. To može negativno

⁽⁵⁹⁾ Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (CEI): izvješća o stanju i provedbi investicija

⁽⁶⁰⁾ Pregled potrošačkih tržišta 2016. (u pripremi)

djelovati i na povezane načine prijevoza, kao u slučaju luke Ploče, gdje se nakon većih ulaganja novi objekti ne upotrebljavaju. Poduzeća u državnom vlasništvu koja posluju u željezničkom sektoru ukupno su ostvarila negativan povrat na kapital koji se ulaže od 2009. Nadalje, čini se da su ta poduzeća manje ekonomična nego slična poduzeća u EU-u. Omjer likvidnosti i solventnosti upućuju i na posebno teško financijsko stanje. Čini se da je razina potpore vlade za obvezu pružanja javnih usluga u smislu broja prevezenih putnika vrlo mala, čime se barem djelomično mogu objasniti negativni rezultati željezničkih prijevoznika.

Hrvatska namjerava s pomoću strukturnih fondova dodatno unaprijediti ulaganja u brzi širokopojasni pristup. Hrvatska nadležna tijela planiraju razviti pristupnu mrežu velike brzine i posredničku širokopojasnu infrastrukturu. Ukupna ulaganja iznose 203 milijuna EUR iz Europskog fonda za regionalni razvoj, a nadopunit će ga privatni i javni nacionalni fondovi. Glavni je izazov pravovremeno provesti ta ulaganja, i to na način koji vodi ka konkurentnom tržištu i nižim cijenama. ⁽⁶¹⁾

Fiksni širokopojasni pristup sve je bolji, ali je i dalje nizak u ruralnim područjima. Iako je do kraja 2015. 97 % kućanstava imalo fiksni širokopojasni pristup, u ruralnim je područjima pristup imalo samo 81 % kućanstava. Bez napretka u usporedbi s 2014., Hrvatska je ispod prosjeka EU-a, koji iznosi 90 %. Širokopojasni pristup koji omogućuje internetsku vezu visoke brzine (preuzimanje najmanje 30 megabita u sekundi) bio je dostupan za samo 52 % kućanstava, u odnosu na prosjek EU-a od 70 %. To je ipak poboljšanje u odnosu na 2014., kada je pristup brzim širokopojasnim vezama imalo samo 47 % stanovništva. Hrvatska je u tom smislu na 25. mjestu u EU-u.

Ograničena uporaba digitalnih tehnologija ometa razvoj e-trgovine. U 2015. 44 % hrvatskih

potrošača koji su u prethodnoj godini upotrebljavali internet (u usporedbi s prosjekom EU-a od 65 %) kupovalo je robu ili usluge na internetu. Usprkos velikom poboljšanju (19 postotnih bodova) od 2014. Hrvati i dalje nisu skloni transakcijama s plaćanjem na internetu: od osoba koje su se u protekla tri mjeseca koristile internetom samo ih je 47 % (u usporedbi s prosjekom EU-a od 57 %) upotrebljavalo internetsko bankarstvo u 2015. To bi moglo biti povezano s općim nepovjerenjem u sigurnost internetskih sustava plaćanja. Stoga još više začuđuje činjenica da 19 % hrvatskih MSP-ova prodaje na internetu, što je više od prosjeka EU-a od 16 %.

Cijena fiksnog širokopojasnog pristupa i dalje je gotovo dva puta veća od prosjeka EU-a. Hrvatsku je u tom pogledu na 25. mjestu u EU-u. Isto tako, samo 2,7 % stanovništva ima pretplatu na brzi širokopojasni pristup, a prosjek je EU-a 30 %, prema čemu je Hrvatska na posljednjemu mjestu u EU-u. Visoke cijene djelomično su povezane s nedostatkom tržišnog natjecanja, a već pozicionirani HT i dalje snažno dominira tržištem ⁽⁶²⁾. Štoviše, prema istraživanju nadzora tržišta iz 2015. rezultati svih tržišta povezanih s telekomunikacijama ispod su prosjeka EU-a (usluge mobilne telefonije 4. najlošije mjesto u EU-u, usluge fiksne telefonije 2. najlošije, pristup internetu 2. najlošije i proizvodi IKT-a najlošije mjesto u EU-u) i imaju velike probleme ⁽⁶³⁾.

Hrvatska je 2014. imala četvrtu najnižu razinu intenziteta u istraživanju i razvoju u EU-u. Uz 0,8 % BDP-a bila je znatno ispod prosjeka EU-a od 2 % i cilja za 2020. od 1,4 %. Izdaci za istraživanje i razvoj u javnom sektoru smanjili su se sa 0,44 % BDP-a u 2008. na 0,33 % BDP-a u 2014. Taj je relativni pad još izraženiji zbog smanjenja BDP-a u tom razdoblju. Razina intenziteta istraživanja i razvoja u privatnom sektoru nešto se smanjila u 2008., ali se u 2014. oporavila na 0,34 % BDP-a. Nepostizanje kritične razine, fragmentiranost, relativna izoliranost i

⁽⁶¹⁾ Osim širokopojasnog pristupa predviđena su ulaganja u jačanje aplikacija informacijskih i komunikacijskih tehnologija za e-vladu, e-učenje, e-uključenost, e-kulturu i e-zdravlje te povećanje korištenja IKT-om u komunikaciji između građana i javne uprave uspostavom koordinacijske strukture IKT-a, uz potporu iz EFRR-a u iznosu od 111,5 milijuna EUR.

⁽⁶²⁾ Službeni tržišni udio HT-a u fiksnom širokopojasnom pristupu u 2014. (% pretplate) iznosio je 53 %. Međutim, zajedno s povezanim poduzećima, tržišni udio znatno je veći i prema nekim procjenama iznosi više od 80 %.

⁽⁶³⁾ Pregled potrošačkih tržišta 2016. (u pripremi). Od 2013. bolje rezultate zabilježilo je samo tržište mobilne telefonije.

neusklađenost između akademskih programa i potreba tržišta rada i dalje utječu na javna istraživanja. Suradnja javnog i privatnog sektora i dalje je na relativno niskoj razini, što je vidljivo prema broju zajedničkih javno-privatnih publikacija ili udjelu javnih istraživanja koja su privatno financirana. Hrvatska je definirana kao umjereni inovator i u većini dimenzija inovacija ispod je prosjeka EU-a ⁽⁶⁴⁾. Istraživanja i inovacije u hrvatskim poduzećima ometaju strukturna usmjerenost gospodarstva na niske i srednjotehnološke sektore, nedovoljna veličina sektora temeljenih na znanju, ograničeni poslovni kapaciteti istraživanja i razvoja, nepovoljne poticajne strukture, nedostatak kvalificiranog osoblja i ograničena internacionalizacija poduzeća koja ulažu u inovacije.

Politike potpore inovacijama karakterizira nedostatak usklađenog i integriranog okvira politike za istraživanja i razvoj te nedostatak financiranja. Postoje nedostaci u praćenju istraživačkih i inovacijskih politika te upravljanju javnim istraživanjima i visokim učilištima. Potreba jačanja sposobnosti istraživanja i razvoja u privatnom sektoru obuhvaćena je hrvatskom Strategijom pametne specijalizacije (2015.) i Nacionalnom strategijom inovacija (donesenom u prosincu 2014.).

Mjere poticanja ulaganja

Tijekom recesije nadležna su tijela poduzela nekoliko zakonodavnih mjera u cilju poticanja ulaganja koje su imale osrednje rezultate. Zakonom o strateškim investicijskim projektima donesenim 2013. predviđena su brza velika ulaganja. Priznajući da je birokracija velika prepreka ulaganjima, ovim se zakonom predviđa da će se svakom projektu koji je proglašen strateškim dodijeliti skupina dužnosnika. Zadatak je skupine usmjeravati ulagače koordiniranjem i olakšavanjem njihove interakcije s različitim tijelima središnje i lokalne uprave, a najvažniji uvjet za proglašenje projekta strateškim veličina je ulaganja. Taj se zakon može smatrati spornim zbog zanemarivanja manjih ulagača koji imaju manje administrativnih mogućnosti za suočavanje s birokracijom i zbog načelnog upućivanja na

zaobilaženje umjesto na uklanjanje birokracije. Bez obzira na to, zakon je pozitivno mogao djelovati na privlačenje ulaganja dok se u međuvremenu ne riješe osnovni strukturni problemi. Međutim, čak i nakon izmjena zakona 2014. kojima su se ublažili kriteriji za odobravanje projekata, zakonom se nisu uspjeli privući ni ubrzati znatna ulaganja: 12 mjeseci nakon izmjena prijavljeno je samo 36 projekata, u usporedbi sa 78 projekata tijekom 13 mjeseci nakon donošenja izvornog zakona. Od ukupno 114 prijava od studenoga 2013. dosad ih je samo 4 proglašeno strateškim, a ostatak je odbijen (29), povučen (12) ili je još u postupku. Nadalje, sva četiri projekta proglašena strateškim bila su iz javnog sektora, što je značilo da su zakon u praksi primjenjivala većinom poduzeća u javnom vlasništvu.

Drukčiji smjer zakonodavnog djelovanja s ciljem poticanja ulaganja započet je izmjenama zakona o porezu na dohodak poduzeća iz 2012., kojima se poduzećima omogućilo smanjenje porezne osnovice u iznosu reinvestirane dobiti. Ta je zakonodavna mjera donekle izmijenjena 2014., kada su dodane odredbe radi sprečavanja zlouporabe. Bruto učinak te mjere na porezne prihode bio je velik: u 2013. i 2014. naplaćeno je gotovo 2,4 milijarde HRK manje poreza na dobit poduzeća. Istovremeno, teže je procijeniti sveukupne učinke mjere na poticanje ulaganja. Međutim učinci mjere na smanjenje naklonjenosti zaduživanju u trenutku sporog razduživanja i omogućivanje ulaganja uspješnim poduzećima s jeftinijim kapitalom uglavnom su pozitivni. Nakon izmjena 2014. s ciljem smanjivanja opsega zlouporabe mjere strogim ograničavanjem proračunskog manjka na iznos kapitala reinvestiranog u realni sektor, učinak mjere trebao bi biti još pozitivniji.

Najnovijim zakonom o poticanju investicija zamijenjen je 2015. stari zakon o poticanju investicija i unapređenju investicijskog okruženja. Uloga novog zakona bila je uskladiti se s Uredbom Komisije 651/2014, ali i sa zakonom o državnim subvencijama i industrijskom strategijom Hrvatske 2014. – 2020. Svrha je zakona uspostaviti pravni okvir kojim će se omogućiti da se državne potpore upotrebljavaju na način kojim se osigurava povećanje broja kvalitetnih investicijskih projekata koji dovode do prijenosa znanja i tehnologije izvana, razvoja proizvoda više dodane vrijednosti i povećanja

⁽⁶⁴⁾ usp. Pregled rezultata Unije inovacija, 2015., Europska komisija

konkurentnosti. Više od 220 milijuna HRK namijenjeno je za provedbu tog zakona u razdoblju 2015. – 2017. Važna promjena u odnosu na prethodni zakon veća je usmjerenost na ulaganja u sektorima razmjenjivih dobara.

Mjere za olakšavanje dodjele kredita

Usporava se smanjenje obujma zajmova. To je potvrđeno anketom o kreditiranju banaka u skupini zemalja CESEE koju je koordinirao EIB i koja je provedena u rujnu 2015. ⁽⁶⁵⁾. Prema anketi, hrvatske su banke navele da su se uvjeti kreditne ponude i potražnje u drugom i trećem tromjesečju 2015. donekle poboljšali. Povećanje potražnje potaknule su velike korporacije, a novi su krediti za MSP-ove stagnirali i uglavnom su bili usmjereni na restrukturiranje postojećih kredita. Povećala se i potražnja sektora kućanstava, pogotovo za potrošačkim kreditima. Olakšani su i uvjeti kreditiranja za kućanstva i za poduzeća.

Poboljšan je pristup MSP-ova bankovnom financiranju. Samo je 13 % MSP-ova navelo da ima probleme pri dobivanju bankovnih zajmova u 2015., što je manje nego u susjednim zemljama i ispod prosjeka EU-a od 21 %. Navedeno je da je odbijeno samo 2 % zahtjeva za kredite, što govori o poboljšanju. Unatoč poboljšanjima, prema najnovijem istraživanju o pristupu financiranju za poduzeća (SAFE) pristup financiranju, u usporedbi s ostalim državama članicama, i dalje je problem za hrvatske MSP-ove. Općenito, kamatne stope banaka za poduzeća znatno su više od prosjeka država članica europodručja.

Banke su najvažniji izvor vanjskog financiranja, posebno za MSP-ove, ali ima prostora i za druge oblike financiranja. Osim izravnog financiranja banaka važni su izvori financiranja zajmovi i kreditne linije sa subvencioniranim kamatnim stopama Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR) koje provode županije i komercijalne banke. Međutim, postoji potreba za diversifikacijom izvora financiranja. U skladu s ciljevima Komisijine inicijative za uniju tržišta kapitala hrvatski se sustav financiranja mora razviti i u najboljem slučaju krenuti prema sustavu

tržišta kapitala: mali i institucionalni ulagači te poslovni anđeli i skupno financiranje (engl. *crowd-funding*) mogli bi imati istaknutiju ulogu. Poboljšanja se očekuju iskorištavanjem sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) jer je za jačanje konkurentnosti hrvatskih MSP-ova za razdoblje 2014. – 2020. dodijeljeno više od 1,9 milijardi EUR. Očekuje se da će se u 2016. aktivirati niz novih financijskih instrumenata koji se financiraju sredstvima iz EFRR-a i ESF-a u iznosu od 310 milijuna EUR (uz nadopunu privatnim sredstvima) radi potpore poduzetništvu i MSP-ovima putem kredita, jamstava i fondova poduzetničkog/rizičnoga kapitala.

Dobivanje početnoga kapitala jedna je od glavnih financijskih prepreka. Provedene su određene mjere radi poboljšanja pristupa MSP-ova alternativnim izvorima financiranja kao što su poduzetnički kapital i skupno financiranje, koji nisu dobro razvijeni. Poduzetnički je kapital ulaganje kojim se podupire priprema, pokretanje i rane faze razvoja poduzeća. Sve je veći interes hrvatskih MSP-ova za financiranje vlasničkoga kapitala. Isto tako, u suradnji sa Svjetskom bankom započet je pilot-projekt za osnivanje industrije poduzetničkoga kapitala u Hrvatskoj, a pokrenuta je i prva platforma za skupno financiranje (Croinvest.eu).

Dodatnu korist za hrvatsko gospodarstvo te mala i srednja poduzeća može imati Plan ulaganja koji je 2015. pokrenula Komisija. Plan ulaganja pokretat će Europski fond za strateška ulaganja (EFSU), čiji je cilj podupirati strateška ulaganja, uključujući rizično financiranje za mala poduzeća. Dosad je od Plana ulaganja koristi imao jedan veliki projekt u Hrvatskoj (Hrvatska banka za obnovu i razvitak – podjela rizika za poduzeća srednje tržišne kapitalizacije i ostali prioriteti), čime su stvorene mogućnosti za taj izvor financiranja.

Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) postat će važan partner u okviru EU-ova Plana ulaganja. Kao i druge razvojne banke s javnim ovlastima, ekonomska je logika HBOR-a prevladati tržišne nedostatke zbog kojih bi moglo doći do manjeg obujma ulaganja nego što je gospodarski učinkovito. Zadaća je HBOR-a podupirati izvoz, financirati infrastrukturu i davati kredite MSP-ovima. Na taj se način HBOR sve više bavi aktivnostima izravnog kreditiranja.

⁽⁶⁵⁾ Napomena: anketom su obuhvaćena samo društva kćeri međunarodnih grupa, a za Hrvatsku je posebno obuhvaćeno pet banaka koje čine više od 70 % tržišta.

U planu je revizija kvalitete imovine HBOR-a. Nacionalnim razvojnim bankama potreban je odgovarajući pravni i regulatorni okvir te upravljačke strukture. Kako je naglašeno u Komunikaciji Komisije o ulozi nacionalnih razvojnih banaka (NRB) u potpori Planu ulaganja za Europu, to je potrebno kako bi se izbjegle moguće negativne nuspojave djelovanja NRB-ova kao što su neprimjerena raspodjela ulaganja i održavanje neučinkovitih tržišnih struktura zbog političkog uplitanja; istiskivanje alternativnih mogućnosti financiranja privatnog sektora, ako postoje te gubitci država jamaca zbog nedovoljno kvalitetnog preuzimanja rizika. Komunikacijom se utvrđuju neka vodeća načela u tom području na temelju najboljih praksi. Među njima su: visoki standardi transparentnosti i odgovornosti, profesionalna uprava i bonitetni nadzor koji neovisno provodi odvojeni subjekt. Nadležna tijela planiraju provesti neovisnu provjeru kvalitete imovine HBOR-ova kreditnog portfelja, iako prilično kasno – u drugom tromjesečju 2017.

Uloga Europskih strukturnih i investicijskih fondova

Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF) ključni su izvor ulaganja za provedbu nužnih reformi u brojnim područjima. U Sporazumu o partnerstvu s Hrvatskom donesenom 30. listopada 2014. utvrđena su glavna područja djelovanja ESIF-a za razdoblje 2014. – 2020. Hrvatska je korisnik velike financijske omotnice u iznosu od 972 milijuna EUR za razdoblje 2007. – 2013. te 10,7 milijardi EUR za razdoblje 2014. – 2020. (vidi tablicu 3.1.1.). Dodjela sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, kojima je obuhvaćen cijeli niz sektora, dvostruko se povećala nakon pristupanja, a u programskom razdoblju 2014. – 2020. povećala se devet puta. Međutim, kako bi se projekti mogli koristiti sredstvima iz fondova, do 31. prosinca 2016. moraju ispuniti niz *ex ante* uvjeta (vidi Okvir 1.2.) po području djelovanja. ⁽⁶⁶⁾

Stopa apsorpcije sredstava ESIF-a dosad je bila niska. Trenutačne stope financijske apsorpcije

ESF-a, Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) Kohezijskog programa iznose ukupno do 46 % sredstava dodijeljenih u razdoblju 2007. – 2013. ⁽⁶⁷⁾. Uvjeti upravljanja tim sredstvima djelomično su se promijenili nakon ulaska Hrvatske u EU, čime se usporila provedba programa. Ograničen broj projekata spremnih za provedbu i dugo razdoblje koje je potrebno za njihovu izradu i natječajni postupak dijelom su doveli do slabe apsorpcije sredstava u razdoblju 2007. – 2013. To se osobito odrazilo na provedbu velikih infrastrukturnih projekata, posebno u željezničkom sektoru (grafikon 3.1.6.).

Prepreke u administrativnim kapacitetima i postupcima ometaju apsorpciju. Za upravljanje europskim strukturnim i investicijskim fondovima upravljačka tijela moraju imati jake strateške, administrativne i tehničke kapacitete, a to su u slučaju Hrvatske resorna ministarstva i nacionalne agencije. Administrativni zahtjevi u fazi odabira i izvješćivanja vrlo su strogi. Izazov je smanjiti administrativno opterećenje te osigurati pouzdano i redovito upravljanje sredstvima. Očekuje se da će se ponovno poboljšati provedba plana zapošljavanja osoblja, ali problem velike fluktuacije kvalificiranog osoblja i dalje je prisutan. Potpuno operativni sustav upravljanja i informiranja još je u izradi, a on bi trebao omogućiti ukupna ažuriranja i prognoze o provedbi programa.

⁽⁶⁷⁾ Plaćanje nadoknade troškova povezanih s projektom za koje je zahtjev podnesen Komisiji iznosi 52 % ESF-a, 43 % Kohezijskog fonda i 46 % EFRR-a, na dan 31. prosinca 2015.

⁽⁶⁶⁾ Isplata sredstava iz ESIF-a u odgovarajućim je područjima djelovanja obustavljena dok se učinkovito ne ispune uvjeti.

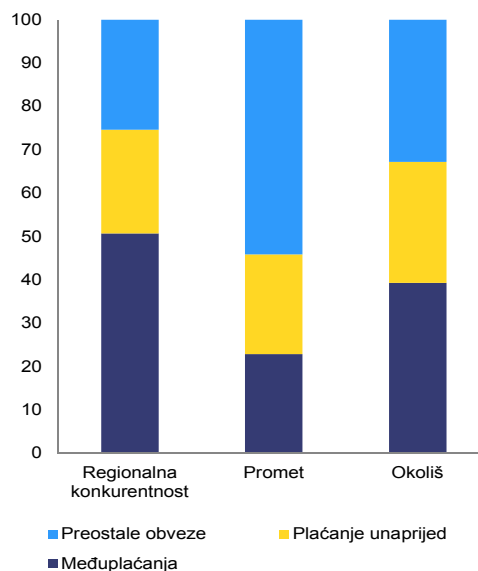
Tablica 3.1.1.: Dodjela sredstava iz ESIF-a (2014. – 2020.) po tematskim ciljevima

Indikativna dodjela potpore Unije po tematskim ciljevima	milijuna EUR	% BDP-a 2014.
01. Jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija	681	1,6%
02. Pобољшanje pristupa informacijama i komunikacijskim tehnologijama te njihove uporabe i kvalitete	308	0,7%
03. Pобољшanje konkurentnosti MSP-ova, poljoprivrednog sektora (za EPFRR) te sektora ribarstva i akvakulture (za EFPR)	1.917	4,4%
04. Poticanje pomaka prema niskougljičnom gospodarstvu u svim sektorima	757	1,8%
05. Promicanje prilagodbe klimatskim promjenama, sprječavanja rizika i upravljanja njima	501	1,2%
06. Očuvanje i zaštita okoliša te promicanje učinkovitosti resursa	2.309	5,4%
07. Promicanje održivog prometa i uklanjanje prepreka u ključnim mrežnim infrastrukturama	1.310	3,0%
08. Promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja te potpora mobilnosti radne snage	615	1,4%
09. Promicanje socijalne uključenosti, borba protiv siromaštva i svih oblika diskriminacije	971	2,3%
10. Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i stručno osposobljavanje s ciljem stjecanja vještina i cjeloživotnog učenja	730	1,7%
11. Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave	191	0,4%
Tehnička pomoć	386	0,9%
Ukupno	10.676	24,8%

Izvor: Europska komisija

Visokokvalitetni portfelj projekata ključan je za učinkovito iskorištavanje europskih strukturnih i investicijskih fondova. Iako je u nekim sektorima ostvaren ograničen napredak, korisnici projekata ne dobivaju dostatnu potporu za pripremu i provedbu projekata u skladu s pravilima EU-a, a dobro su pripremljeni da bi se izbjegle žalbe u fazi javne nabave. Isto tako, prekomjeran pristup „odozdo prema gore” moguć je razlog dugih postupaka javne nabave.

Grafikon 3.1.6.: Apsorpcija sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj i programa Kohezijskog fonda u razdoblju 2007. – 2013. (% ukupnih obveza)



(1) Krajnji rok: 30. studenoga 2015.

Izvor: Europska komisija

Ulaganja su ponovno počela rasti, ali postizanje stabilnog ritma javnih i privatnih ulaganja te osiguranje učinkovitije raspodjele kapitala i dalje ovisi o provođenju važnih strukturnih reformi. Nakon produljene kontrakcije Hrvatska neophodno mora postići stabilan ritam prikupljanja kapitala u sektorima s brzim rastom produktivnosti, dok su u mrežnim industrijama i ključnoj infrastrukturi nužna dobro usmjerena javna ulaganja. Visoka zaduženost i dalje opterećuje strategije korporativnih ulaganja. Slabo poslovno i administrativno okruženje također ometa ulaganja poduzeća u državnom vlasništvu i privatnih korporacija. Štoviše, ulaganja poduzeća u državnom vlasništvu ometaju nedostaci u strateškom planiranju i koordinaciji. Zakonodavni pokušaji poticanja ulaganja dosad nisu ispunili očekivanja ako su se oslanjali na strategije ostvarivanja dobiti umjesto na rješavanje strukturnih pitanja. Javna ulaganja profitirat će od sredstava EU-a, ali za sve veći opseg sredstava namijenjenih Hrvatskoj potrebno je dodatno jačanje kapaciteta apsorpcije.

3.2. JAVNO UPRAVLJANJE I PODUZEĆA U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU

Vertikalna i horizontalna rascjepkanost u javnoj upravi

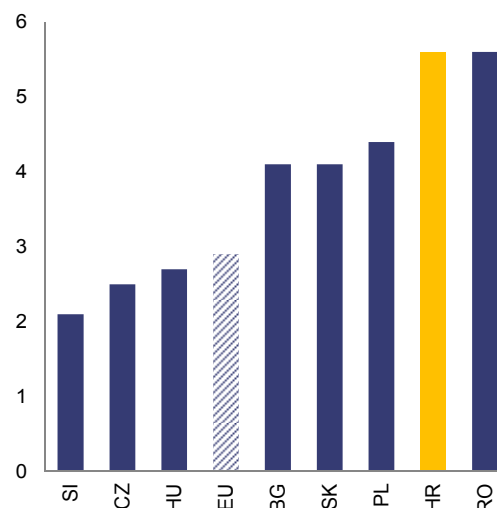
Hrvatska javna uprava obilježena je visokim stupnjem teritorijalne rascjepkanosti. U Hrvatskoj postoje tri razine upravljanja: središnja, županijska i lokalna razina (općine i gradovi). Glavni grad Zagreb ima poseban status grada i županije. Zakonodavnim okvirom nije predviđena jasna razlika između gradova i općina u smislu njihovih nadležnosti i funkcija. Prema popisu stanovništva iz 2011. gradovi u prosjeku imaju nešto manje od 24 000 stanovnika, no velika većina gradova ima manje od 15 000 stanovnika. Podjela gradova po veličini stoga nije ravnomjerna jer postoji velik broj vrlo malih gradova. Podjela općina po stanovništvu ravnomjernija je i veći dio općina broji između 2 000 i 3 000 stanovnika po općini.

Rascjepkanost i složenost sustava državne uprave smanjuju učinkovitost. Tijekom posljednja dva desetljeća došlo je do eksponencijalnog povećanja broja institucija i pravnih osoba s javnim ovlastima za obavljanje posebnih poslova. Državna uprava trenutačno broji 20 ministarstava, četiri državna ureda, sedam državnih upravnih organizacija te 20 ureda državne uprave u županijama. Poslovi središnjih tijela državne uprave obavljaju se u okviru mreže od 1279 područnih jedinica i ispostava u županijama, gradovima i općinama (od kojih dio ima samostalne izvršitelje). Osim toga, na području općina i gradova djeluje još 91 ispostava i 302 matična ureda za obavljanje poslova iz nadležnosti ureda državne uprave u županijama. Sadašnji ustroj uzrokuje umnožavanje troškova i neučinkovitu upotrebu ljudskih resursa u javnoj upravi.

Ustavnim i zakonodavnim izmjenama iz 2001. redefinirani su temelji lokalne uprave. Pregled podjele nadležnosti prikazan je u tablici 3.2.1. Sekundarnim zakonodavstvom detaljnije je propisan prijenos nadležnosti sa središnjih na lokalna tijela vlasti u osnovnom i srednjoškolskom obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi i zaštiti od požara. Funkcionalni prijenos nadležnosti značio je i novi model financiranja jedinica lokalne uprave. Posebice, 60 % prihoda od poreza na dohodak koji uplate stanovnici jedinica lokalne uprave zadržavaju gradovi/općine, a 16,5 % županije.

Jedinice lokalne uprave mogu preuzeti više decentraliziranih funkcija za koje dobivaju dodatni postotak poreza na dohodak, u iznosu do čak 6 %. Preostali dio poreza na dohodak povlači se na središnju razinu u „fond za porezno izravnjanje” i preraspodjeljuje jedinicama lokalne uprave koje ne mogu u potpunosti financirati svoje decentralizirane funkcije. Nadalje, jedinice lokalne uprave mogu povećati vlastite prihode i uvođenjem novih općinskih i gradskih poreza, kao i različitim stopa prireza poreza na dohodak, ovisno o veličini općine ⁽⁶⁸⁾.

Grafikon 3.2.1.: Tekući transferi iz središnje države u lokalna tijela vlasti u 2014. (% BDP-a) u Hrvatskoj i usporedivim državama članicama EU-a



Izvor: Eurostat

Središnja država financira dio rashoda decentraliziranih djelatnosti. Lokalna tijela vlasti samo djelomično financiraju decentralizirane funkcije. Dobar je primjer osnovnoškolsko obrazovanje: unatoč tomu što je pod nadležnošću lokalnih tijela vlasti, sredstva za plaće svih zaposlenika škole te za IT opremu i školske knjižnice osiguravaju se iz proračuna središnje države. Svi drugi rashodi financiraju se iz proračuna lokalnih tijela vlasti. Kako bi se održao jednak standard usluge u svim školama u zemlji,

⁽⁶⁸⁾ Vidi Alibegović i sur. (2014.), Regional Development and Decentralisation — Two options to Overcome Lack of Funding *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, br. 43. E/2014, str. 146–167.

Tablica 3.2.1.: Raspodjela funkcija po razini vlasti

	Središnja država	Županije	Gradovi	Općine
Opće javne usluge				
Izvršna i zakonodavna tijela, financijski i fiskalni poslovi, vanjski poslovi	✓	✓	✓	✓
Obrana				
Vojna obrana	✓			
Civilna obrana			✓	✓
Javni red i sigurnost				
Policijske službe	✓			
Vatrogasne službe			✓	✓
Ekonomski poslovi				
Opći ekonomski i trgovinski poslovi i poslovi povezani s radom (zaštita potrošača)			✓	✓
Promet	✓	✓	✓	✓
Zaštita okoliša				
Gospodarenje otpadom		✓		
Gospodarenje otpadnim vodama		✓		
Smanjenje onečišćenja			✓	✓
Unapređenje stanovanja i zajednica				
Planiranje i razvoj stanovanja		✓	✓	✓
Planiranje i razvoj zajednica		✓	✓	✓
Opskrba vodom			✓	✓
Javna rasvjeta			✓	✓
Zdravstvo				
Medicinski proizvodi, pomagala i oprema	✓			
Ambulantne usluge		✓		
Bolničke usluge	✓	✓		
Javne zdravstvene službe		✓		
Rekreacija, kultura i religija				
Rekreacijske i sportske usluge			✓	✓
Kulturne usluge	✓		✓	✓
Obrazovanje				
Predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje			✓	✓
Srednjoškolsko obrazovanje		✓		
Obrazovanje nakon srednjoškolskog, osim visokog	✓	✓		
Visoko obrazovanje	✓			
Socijalna zaštita				
Socijalne usluge	✓	✓	✓	✓
Stanovanje	✓	✓		
Socijalna isključenost	✓	✓		

Izvor: Alibegović i sur. (2014.), Regional Development and Decentralisation — Two options to Overcome Lack of Funding

središnja država na godišnjoj razini propisuje „minimalne financijske standarde”. Tim standardima koji se temelje na skupu pokazatelja ⁽⁶⁹⁾ definira se minimum rashoda na razini jedinice lokalne uprave u svakoj pojedinačnoj decentraliziranoj aktivnosti.

⁽⁶⁹⁾ U osnovnoškolskom obrazovanju, primjerice, pokazatelji su broj učenika, broj razreda i broj školskih zgrada u jedinici lokalne uprave.

Decentralizirane nadležnosti i zadaće jedinica lokalne uprave nisu razmjerne njihovoj fiskalnom kapacitetu. Kako je prethodno objašnjeno, nakon što lokalno tijelo vlasti preuzme odgovornost za decentraliziranu djelatnost, mora za nju pokriti i dio rashoda. Međutim vrlo često dodatni dio poreza na dohodak dodijeljen za dodatne decentralizirane funkcije nije dostatan za pokrivanje minimalnih financijskih standarda te

središnja država mora intervenirati iz svojeg „fonda za porezno izravnaje”⁽⁷⁰⁾. Približno dvije trećine minimalnih financijskih standarda (2,2 milijarde HRK ili 0,7 % BDP-a) u proračunu za 2015. dodijeljeno je iz fonda za porezno izravnaje. Financiranje većine decentraliziranih djelatnosti stoga u velikoj mjeri ovisi o središnjem proračunu, što otvara pitanje odgovornosti jedinica lokalne uprave. Jedina je iznimka zaštita od požara koja se uglavnom financira na lokalnoj razini.

Analizu proračuna lokalnih tijela vlasti otežava nedostatak središnjeg registra za decentralizirane funkcije. Ministarstvo financija nedavno je objavilo detaljne podatke o strukturi prihoda i rashoda jedinica lokalne uprave. Preliminarnom analizom podupire se opći konsenzus o slabim fiskalnim kapacitetima jedinica lokalne uprave⁽⁷¹⁾. Podaci su i dodatni dokaz o pretjeranom oslanjanju lokalnih jedinica na financiranje iz središnjeg proračuna (vidi grafikon 3.2.1.). Potrebno je, međutim, napomenuti da središnji registar u kojem se navode nadležnosti i funkcije svake jedinice lokalne uprave nije dostupan javnosti. Stoga je nejasno koja je jedinica lokalne uprave odgovorna za koju funkciju na svojem području, što otežava detaljniju procjenu njihovih fiskalnih kapaciteta.

Čini se da proces preusmjeravanja sredstava za decentralizirane funkcije predstavlja administrativno opterećenje. Mehanizam poreznog izravnaja, u okviru kojeg se odvija interakcija na više razina između lokalnih tijela vlasti i različitih institucija središnje države djeluje prilično složen. Tijekom godišnjeg proračunskog ciklusa središnja država utvrđuje minimalne financijske standarde za pružanje javnih usluga prenesenih u nadležnost lokalnih tijela vlasti. Iako

su sustavom formalno predviđeni elementi strateškog planiranja, u stvarnosti se snažno oslanja na prijašnje rezultate. Nakon što se utvrde minimalni standardi rashoda za svaku funkciju, jedinice lokalne uprave moraju prijaviti moguću razliku između svojih prihoda i minimalnih standarda za decentralizirane funkcije. Središnja država zatim raspodjeljuje sredstva izravnaja kako bi se pokrile razlike između prihoda i minimalnih rashoda za financijski slabije jedinice lokalne uprave. Tijekom godine jedinice lokalne uprave moraju zasebno dostavljati svoje podatke o prihodima Ministarstvu financija, a podatke o rashodima nadležnom ministarstvu (npr. zdravlja, obrazovanja, socijalne politike). Prema Državnom uredu za reviziju sustavu nedostaju kontrolni mehanizmi i administrativno je zahtjevan⁽⁷²⁾.

Sadašnji sustav teritorijalne organizacije uzrokuje velike nejednakosti. Sadašnji ustroj obilježen je nepotpunom decentralizacijom, u kojoj je jedinicama lokalnih tijela vlasti formalno dodijeljen niz funkcija i odgovornosti, iako se one u velikom dijelu i dalje financiraju iz središnjeg proračuna (vidi grafikon 3.2.2.). S obzirom na to da je glavni izvor prihoda jedinica lokalne uprave porez na dohodak, jedinice iz najmanje razvijenih dijelova Hrvatske imaju najslabiji financijski kapacitet, što stvara velike regionalne nejednakosti u pružanju javnih usluga.

Komunalne naknade, još jedan izvor prihoda jedinica lokalne uprave, trenutačno se revidiraju u cilju usklađivanja sustava. Usklađivanje komunalnih naknada predstavljeno je kao prijelazni korak prije eventualnog uvođenja primjerenog periodičnog poreza na nekretnine. Njime bi se trebale smanjiti razlike u izračunu i prikupljanju naknada u jedinicama lokalne uprave. Ažuriranje evidencije o platiteljima komunalnih naknada i registru nekretnina je u tijeku, no kasni donošenje ključnog Zakona o komunalnom gospodarstvu kojim se utvrđuje način na koji jedinice lokalne uprave utvrđuju razine komunalne naknade. Okvirni zakon o procjeni vrijednosti nekretnina donesen je u srpnju, no stvarnu metodu procjene vrijednosti nekretnina tek treba uspostaviti. Vlasti očekuju da bi usklađivanje

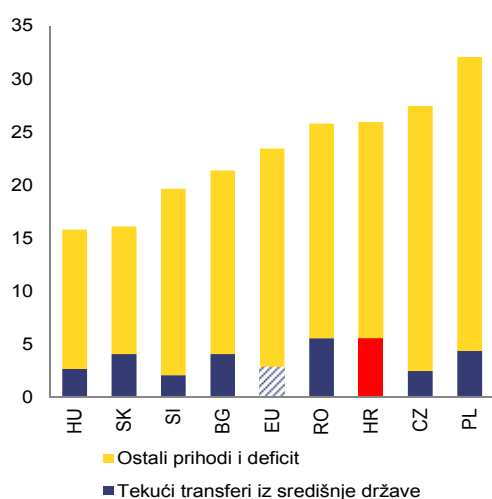
⁽⁷⁰⁾ S druge strane, u nekim ekonomski jačim jedinicama lokalne uprave, dodatna sredstva iz dodatnog dijela poreza na dohodak rezultiraju viškom iznad minimalnih financijskih standarda. Za to je najbolji primjer Grad Zagreb. Nedavno je središnja država pokušala konfiscirati takav dodatni prihod od grada. Sudski postupak je u tijeku, no čini se da će se Gradu Zagrebu dopustiti da zadrži dodatna sredstva. Ovim se primjerom, međutim, pruža dodatni dokaz da podjela sredstava i odgovornosti nije optimalna.

⁽⁷¹⁾ Vidi Bajo i sur. (2015.) Neto fiskalni položaj županija od 2011. do 2013. i EIZG (2013.) Istraživačke podloge za raspravu o prijedlozima mjera za funkcijsku, fiskalnu i administrativnu reformu za ostvarivanje ciljeva decentralizacije u Republici Hrvatskoj.

⁽⁷²⁾ Vidi Državni ured za reviziju (2015.) Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu.

komunalnih naknada moglo imati učinak na povećanje proračuna od 0,1 % BDP-a. Usklađivanje rascjepkanog sustava komunalnih naknada po općinama imat će svoje koristi, no te su naknade u načelu povezane s pružanjem posebnih lokalnih usluga; uvođenjem pravog poreza na nekretnine lokalnim bi se tijelima vlasti omogućilo prikupljanje prihoda bez te posebne namjene.

Grafikon 3.2.2.: **Financiranje rashoda lokalnih tijela vlasti u 2014. (% BDP-a) u Hrvatskoj i usporedivim državama članicama EU-a**



Izvor: Eurostat

Nadležna su tijela potvrdila da su slabe točke javne uprave prioriteta reforme. U Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine i Nacionalnom programu reformi 2015. opširno se raspravlja o glavnim slabim točkama sustava javne uprave te predlažu opsežni planovi reformi. U oba dokumenta uviđa se da je učinkovitost pružanja javnih usluga i obavljanja javnih funkcija slaba zbog vrlo rascjepkanog sustava, a posebice na razini lokalnih tijela vlasti, no također i zbog pretjerane krutosti organizacijskih struktura. U Strategiji se ističe da je tijekom posljednjih nekoliko desetljeća nekoliko puta povećan broj jedinica lokalne uprave, što je prouzrokovalo smanjenje kapaciteta tih jedinica za obavljanje javnih funkcija.

Napredak u izvršavanju plana reformi u javnoj upravi još je uvijek nesiguran. Reforma upravljanja na lokalnoj razini kojom bi se

prevladala rascjepkanost i administrativne slabe točke još se ne nazire. Tijekom protekle godine nadležna su se tijela uglavnom usredotočila na prikupljanje podataka i informacija za analizu distribucije funkcija, troškova i kapaciteta jedinica lokalne uprave. Akcijski plan za modernizaciju javne uprave donesen u rujnu 2015. polazna je točka za razvoj prikladnih mjera i prijelaznih koraka. Brojne druge inicijative stavljene su na čekanje, uključujući sljedeće: planirano smanjenje broja državnih ureda u lokalnim jedinicama za 20 %; spajanje upravljačkih struktura regionalnih upravnih ureda u cilju smanjenja njihova broja sa 20 na 5; izmjene Zakona o državnim službenicima kojima je cilj redefinirati odgovornost i donošenje odluka u državnoj službi te pojednostavniti postupke zapošljavanja i otpuštanja. U rujnu 2015. Sabor je donio zakon kojim se utvrđuje pravni okvir za dobrovoljno spajanje jedinica lokalne uprave. Zakonom se, međutim ne utvrđuju predviđeni financijski poticaji. U pripremi je novo zakonodavstvo kojim se uređuje osnivanje državnih agencija i uvodi visok stupanj homogenosti unutar sustava. Vlada provodi spajanje dviju agencija (od ukupno devet) za koje je utvrđeno da bi se trebale spojiti do kraja 2015.

Poslovno okruženje i regulatorno opterećenje

Unatoč određenim poboljšanjima, poslovno okruženje u Hrvatskoj još uvijek ne pruža dovoljnu potporu rastu. Iako problemi još uvijek postoje, zabilježena su nedavna poboljšanja u pogledu visoke razine administrativnog opterećenja i neporeznih davanja. Prvenstveno se to odnosi na Registar neporeznih davanja koji su sastavila i objavila nadležna tijela, a koji pruža potreban i sveobuhvatan pregled davanja. Jedanaest je davanja smanjeno, jedno je ukinuto, no uvedeno je i jedno novo davanje. Osim toga, nadležna su tijela mjerila razinu administrativnog opterećenja gospodarstva primjenom *Standard Cost Model* (SCM) metodologije u sektoru trgovine i posredovanja u prometu nekretnina te zatim smanjila 20 % ukupno utvrđenih opterećenja u tim područjima. Mjerenje primjenom iste metodologije nastavlja se u preostalim šest regulatornih područja koja su istaknuta u Akcijskom planu za smanjenje administrativnog opterećenja gospodarstva, a krajnji je cilj postići istu stopu smanjenja opterećenja od 20%.

Nepredvidljivo zakonodavstvo i sudske odluke smanjuju kvalitetu poslovnog okruženja. Iako su s jedne strane poduzete mjere za jačanje slabog okvira ocjene regulatornih učinaka, on je i dalje premalo iskorišten. U 2015. okvir je iskorišten za ocjenu učinka manje od 6 % svih novih zakona, što predstavlja pogoršanje u odnosu na više od 7 % u 2014. Za nedostatnu upotrebu ocjene učinka dijelom su odgovorne česte promjene u zakonodavstvu. Važnost ovog pitanja potvrđena je istraživanjem Eurobarometra ⁽⁷³⁾ koje je pokazalo da 79 % poduzeća u Hrvatskoj smatra da im probleme u poslovanju stvaraju brzo mijenjanje zakonodavstva i politika, što predstavlja peti najveći postotak u EU-u. Slično tome, poslovno okruženje trpi zbog nedostatka dosljedne sudske prakse što dovodi do različitih i stoga nepredvidljivih odluka sudova, čime se smanjuje pravna sigurnost ulagača. Taj je problem uočio i Vrhovni sud te je uspostavio posebnu službu koja obavlja poslove praćenja i proučavanja sudske prakse.

Regulatorno okruženje za poslovne usluge i regulirana zanimanja i dalje je ograničavajuće. Ograničenja koče ulaganja i predstavljaju prepreke za fizičke i pravne osobe koje žele uspostaviti pravni nastan ili privremeno pružati usluge u Hrvatskoj. Nedostatak pravila ili postupaka kojima bi se nacionalnim poduzećima (osim „europskih poduzeća”, SE)⁽⁷⁴⁾ omogućilo da izravno prenesu registrirana sjedišta u inozemstvo (ili stranim poduzećima omogućio prijenos u Hrvatsku) može poduzećima otežati premještanje i bolje iskorištavanje poslovnih mogućnosti. U pogledu pravnih usluga, obavezno je članstvo u komori, postoje ograničenja u pogledu udjela, propisi o cijenama i naknadama te ograničavanje oglašavanja. Znatna regulatorna ograničenja (npr. postupci odobrenja za pristup tržištu) propisana su i za arhitekta i inženjere. U pripremi je novi zakon kojim bi se ukinula ograničenja pravnog oblika za porezne savjetnike, no njegova izrada znatno kasni. Istodobno se novim zakonom o računovodstvu namjerava regulirati jedino područje iz pokazatelja reguliranosti tržišta dobara OECD-a u kojem Hrvatska nije bila jedna od najgorih u pogledu ograničavanja obavljanja zanimanja. Hrvatska revidira potrebitost i

razmjernost ograničavanja pristupa reguliranim zanimanjima i njihova obavljanja. Predstavljajući akcijskog plana (koji je trebao biti dostavljen u siječnju 2016.) kasni.

Moderna sredstva komunikacije s javnom upravom nisu jednako razvijena. U cilju poboljšanja slabe elektroničke interakcije između javne uprave i građana u 2014. pokrenut je *web*-portal e-Građani koji je krajem 2015. nudio 26 usluga, a u 2016. su planirana dodatna poboljšanja. Međutim, modul e-poslovanja tek je nedavno uveden i još se dopunjuje dodatnim elementima. Osim toga, Hrvatska ima dvije jedinstvene kontaktne točke koje istodobno djeluju, a njima upravljaju različite institucije. Nijedna, međutim, nema sve potrebne funkcije koje se zahtijevaju Direktivom o uslugama ⁽⁷⁵⁾. U području urbanizma uveden je napredan informacijski sustav (ISPU). Taj sustav omogućuje elektroničko podnošenje zahtjeva za građevinsku dozvolu i njezino izdavanje u roku od 30 dana.

Pravosudni sustav

Unatoč poboljšanjima, dugotrajni sudski postupci i znatna količina neriješenih predmeta i dalje otežavaju učinkovitost i kvalitetu pravosudnog sustava. Za gospodarski oporavak Hrvatske ključno je osigurati učinkovitost pravosudnog sustava, uključujući izvršenje prava i ugovora. Iako se broj prvostupanjskih neriješenih predmeta (koji je bio treći najveći u EU-u ⁽⁷⁶⁾) u građanskim, trgovačkim i ovršnim postupcima u 2015. smanjio (–10 % u odnosu na kraj 2014.) napredak je postignut zbog manjeg radnog opterećenja (–12 %), jer se smanjio i broj riješenih predmeta. Kako stariji predmeti imaju prioritet, prosječna duljina postupaka se povećala te je trajanje parničnih prvostupanjskih građanskih i trgovačkih predmeta iznosilo 774 dana, a prvostupanjskih ovršnih predmeta 531 dan. Na razini Vrhovnog suda kašnjenja i neriješeni predmeti povećali su se u građanskim predmetima. Rješavanje predmeta je dugotrajno i na Visokom trgovačkom sudu na kojem je unatoč poboljšanjima vrijeme potrebno za donošenje presude i dalje dugo (891 dan u 2015., za 352 dana kraće u odnosu na 2014.). Provedeno je početno

⁽⁷³⁾ Flash Eurobarometar 428., prosinac 2015.

⁽⁷⁴⁾ Osim europskih trgovačkih društava (SE).

⁽⁷⁵⁾ Direktiva 2006/123/EZ.

⁽⁷⁶⁾ Pregled stanja u pravosuđu u EU-u za 2016. (u pripremi)

istraživanje u cilju reorganizacije poslovnih procesa i upravljanja predmetima koji bi mogli donijeti poboljšanja u funkcioniranju Visokog trgovačkog suda i trgovačkih sudova. Očekuje se da će reorganizirani prvostupanjski građanski sudovi nakon reforme pravosudne karte 2015. poboljšati učinkovitost jer je radno opterećenje sudaca sada izjednačeno, te da će specijalizirani drugostupanjski građanski sudovi na nacionalnoj razini poboljšati dosljednost sudske prakse. Na upravnim je sudovima broj neriješenih predmeta prepolovljen na drugostupanjskom sudu, a na prvostupanjskim sudovima imenovani su novi suci radi rješavanja sve većeg broja neriješenih predmeta i odgoda.

Informacijske komunikacijske tehnologije (IKT) sve se više primjenjuju u upravljanju predmetima, no u komunikaciji sa strankama još uvijek predstavljaju izazov. Uvođenje IKT-a na sudovima napreduje te se očekuje da će se posljednja dva preostala suda (Visoki trgovački sud i Vrhovni sud) uključiti u ujedinjeni sustav „e-predmeta” u 2016. Međutim, upotreba IKT-a za komunikaciju između sudova i stranaka/javnih bilježnika/odvjetnika nije dovoljno razvijena što smanjuje učinkovitost i stvara troškove (npr. nije moguće podnošenje zahtjeva elektroničkim putem). Elektronička dostava sudskih dokumenata (npr. za zahtjeve financijskih agencija za pokretanje stečaja i za ovrhe javnih bilježnika) gotovo je nepostojeća. Iako izgleda da se metode alternativnog rješavanja sporova dovoljno promiču i da su dostupne, čini se da se ipak nedovoljno upotrebljavaju. Prema podacima Ministarstva pravosuđa, samo su u 1 % katastarskih općina podaci o veličini i upotrebi potpuno usklađeni u zemljišnim knjigama i katastru. Ipak, čini se da se podaci o vlasništvu i terećenjima (npr. hipoteke) u zemljišnim knjigama relativno brzo ažuriraju. Stalna sudska izobrazba usmjerena je na IT vještine i nudi malo izobrazbe o sudskim pitanjima i nikakvu izobrazbu o upravljanju sudom ili o etici.

Uključenost nacionalne agencije za sigurnost u imenovanje novih sudaca ustavno se preispituje. To pitanje izaziva zabrinutost u pogledu neovisnosti pravosudnog sustava. I nedavno doneseni zakonodavni propisi kojima se propisuje sigurnosna provjera za nove suce, uključujući suce Vrhovnog suda, izazivaju zabrinutost u pogledu učinkovitog sudskog preispitivanja. Učinkovitost Državnog sudbenog

vijeća ključna je jer ono ima konačnu odgovornost za potporu sudstvu u neovisnom izvršenju pravde. Dok se u normativnom pogledu čini da Vijeće u Hrvatskoj ima dostatne ovlasti, posebice u pogledu imenovanja i napredovanja sudaca⁽⁷⁷⁾, u praksi njegov slab administrativni kapacitet ometa učinkovitost njegova rada.

Korupcija i transparentnost

Korupcija i dalje otežava poslovanje, no pokazatelji ukazuju na napredak. Prema namjenskom istraživanju Eurobarometra iz 2015.⁽⁷⁸⁾ poduzeća još uvijek smatraju da korupcija predstavlja prepreku za poslovanje u Hrvatskoj, no udio poduzeća koja imaju taj stav smanjuje se (51 % u odnosu na 59 % u 2013.). Poduzeća su i manje sklona smatrati da lobiranje i nepotizam predstavljaju problem za poslovanje (50 % u odnosu na 57 % u 2013.) no više su se nego u 2013. sklona složiti da pokroviteljstvo i korupcija ometaju tržišno natjecanje (86 % u odnosu na 81 % u 2013.). Osim toga, 90 % ih smatra da prebliske veze između poduzeća i politike dovode do korupcije (u odnosu na 87 % u 2013.). To je u skladu s Izvješćem o globalnoj konkurentnosti 2015.–2016.⁽⁷⁹⁾ u kojem Hrvatska, iako je zadržala svoju globalni poziciju, ima vrlo slabe rezultate u pogledu povjerenja koje javnost ima u političare. Međutim, podmićivanje i zlouporaba položaja za vlastitu korist političara na nacionalnoj razini smatra se manje raširenom nego 2013. (75 % u odnosu na 83 %).

Cilj je Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. i njezina Akcijskog plana za 2015. i 2016. prevladavanje rizika korupcije u javnoj upravi. U strategiji se vrlo općenito navodi 31 horizontalni cilj i 33 mjere za sektorska područja. Iako su ambicija i obuhvatnost strategije općenito razmjerni značaju koji se pripisuje utvrđenim rizicima, sama strategija ne utvrđuje jasne glavne prioritete i način na koji bi se glavni rizici konkretno rješavali. Akcijski plan sadržava 126 aktivnosti od kojih je jedna trećina planirana za drugu polovinu 2015. Aktivnosti nisu usmjerene na prioritetna područja s velikim

⁽⁷⁷⁾ Pregled stanja u pravosuđu u EU-u za 2016. (u pripremi)

⁽⁷⁸⁾ Flash Eurobarometar 428., Stavovi poduzeća prema korupciji u EU-u.

⁽⁷⁹⁾ Svjetski gospodarski forum 2015., <http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/HRV.pdf>.

gospodarskim i društvenim učinkom, npr. lokalna i županijska tijela vlasti, javnu nabavu, sprečavanje sukoba interesa i poduzeća u državnom vlasništvu, već obuhvaćaju sva opća i sektorska područja navedena u strategiji. Predložene inicijative za 2015. o integritetu unutar političkog sustava i uprave odgođene su zbog čekanja na formiranje nove vlade. Ponovno preuzeta obveza hrvatskih nadležnih tijela da se te mjere provedu pomoći će zemlji u nastavku borbe s političkom korupcijom i klijentelizmom. Najistaknutije inicijative među predloženima za prvo tromjesečje 2016. jesu registar ugovora o javnoj nabavi, ažuriranje podataka o sponzorstvima trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu, zakonodavni prijedlog o zaštiti zviždača i mjere u sektoru zdravstva. U planu se ne navodi dovoljno pojedinosti o ciljevima politika koji se trebaju postići aktivnostima i o tome kako se uklapaju u strategiju.

Izmjene Zakona o pravu na pristup informacijama predstavljaju korak unatrag za transparentnost. Iako su prvotno namijenjene prenošenju Direktive o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (2013/37/EU), čini se da se ovim izmjenama ograničava pravo na pristup informacijama, dajući, primjerice, tijelima javne vlasti pravo da uskrate pristup informacijama ako zahtjev uzrokuje radno preopterećenje. Svako tijelo javne vlasti ima ovlast odlučiti o tome. Osim toga, novim izmjenama prebacuje se odgovornost za kršenje zakona s ravnatelja tijela javne vlasti na podređene službenike za informiranje u tim tijelima. Tim izmjenama, zajedno s povećanjem broja žalbi fizičkih i pravnih osoba u vezi s neopravdanim uskraćivanjem pristupa informacijama⁽⁸⁰⁾, stavit će se dodatan teret na mali i preopterećen ured Povjerenika za informiranje koji nadgleda primjenu zakona u približno 6 000 tijela.

Javna nabava

Postoji odgovarajući regulatorni okvir javne nabave, no izazovi u pogledu administrativnih kapaciteta i dalje su prisutni. Zakonodavni okvir za javnu nabavu u skladu je sa zahtjevima relevantnog zakonodavstva EU-a, uključujući nove

direktive EU-a koje će se prenijeti Zakonom o javnoj nabavi čije se donošenje očekuje početkom 2016. Opći institucionalni ustroj čini se odgovarajući. Međutim, neke institucije koje su nadležne za javnu nabavu suočavaju se s nedostatnim administrativnim kapacitetima, velikom fluktuacijom radne snage, potrebom za dodatnom izobrazbom te (pogotovo na lokalnoj razini) nedostatkom iskustva. Čini se da je mreža za izobrazbu uspostavljena. Slabosti u administrativnim kapacitetima često su uzrok neispravne natječajne dokumentacije, a posljedica su dugi žalbeni postupci te čak otkazivanja natječaja. To je posebice često u slučaju složenih natječaja poput onih povezanih s projektima koje financira EU (u 2014. otkazano ih je 42 %). To je usko grlo za apsorpciju sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, posebice u sektorima teške infrastrukture poput prometa i upravljanja otpadom i vodama.

Sudjelovanje ponuditelja u prosjeku iznosi približno 3,2 ponuditelja po natječaju, što je manje od prosjeka EU-a te ima prostora za poboljšanje tržišnog natjecanja. U posljednjem Pregledu jedinstvenog tržišta pokazalo se da se u 45 % slučajeva u javnim pozivima na natječaj natjecao samo jedan ponuditelj te da su u 10 % slučajeva poduzeća odabrana bez poziva na natječaj. U isto vrijeme, 51 % poduzeća sudjelovalo je u javnoj nabavi u posljednje tri godine što je znatno više od prosjeka EU-a koji iznosi 37 %. To ukazuje na neadekvatnosti u javnoj nabavi na strani naručitelja i na strani gospodarskih subjekata te stoga i na potrebu za razvojem znanja i iskustva na svim razinama, posebice kod lokalnih naručitelja, uključujući javna poduzeća koja su pod neizravnim utjecajem tijela javne vlasti i sektorskih naručitelja.

Iako je sustav e-nabave dostupan i funkcionira, nije dovoljno interoperabilan s drugim uslugama e-vlade. Nakon donošenja novog Zakona o javnoj nabavi Hrvatska će ostvariti napredak prema potpunoj provedbi e-nabave. Povezivanjem s različitim registrima pridonijelo bi se ostvarenju dodatne vrijednosti e-nabave, pojednostavnilo postupke za gospodarske subjekte, povećalo transparentnost i prikupilo kvalitetnije podatke o postupcima javne nabave. Nacionalnim akcijskim planom za zelenu nabavu za razdoblje od 2015. propisuje se da Državni ured za središnju javnu nabavu mora integrirati zelena mjerila u

⁽⁸⁰⁾ Vidi podatke iz Izvješća za 2014., dostupno na <http://www.pristupinfo.hr/>.

svoje postupke javne nabave te sudjelovati u promicanju zelene nabave i navođenju primjera dobre prakse.

Suzbijanje nepravilnosti i korupcije u javnoj nabavi može se dodatno poboljšati. Prema istraživanju Eurobarometra iz 2015. 74 % poduzeća (treći najveći postotak u EU-u i povećanje od 12 postotnih bodova od 2013.) smatra da su specifikacije prilagođene pojedinim poduzećima raširena praksa u javnoj nabavi. Osim toga, 57 % poduzeća smatra da su sami ponuditelji uključeni u izradu specifikacija (14 postotnih bodova više u usporedbi s 2013.) Tajne dogovore pri nadmetanju široko rasprostranjenima smatra 69 % poduzeća (četvrti najveći postotak u EU-u i 11 postotnih bodova više nego u 2013.). U porastu je i zlouporaba dogovorenih i ubrzanih (hitnih) postupaka, a znatno manje problematično (i u opadanju) smatra se prevladavanje nejasnih kriterija pri odabiru i evaluaciji. Veći broj poduzeća smatra da je u javnoj nabavi kojom upravljaju regionalna ili lokalna tijela vlasti raširena korupcija, dok se taj udio smanjio za nabavu kojom upravljaju državna tijela vlasti. Slično tome, rastući udio poduzeća smatra da se mjere protiv korupcije nepristrano primjenjuju (39 % u usporedbi s 26 % u 2013.), što je nešto manje od prosjeka EU-a od 44 %.

Sveukupno gledajući, pravni okvir javne nabave postavlja visoke standarde, no na naručitelje se primjenjuju različiti kontrolni mehanizmi. Analiza ustroja javne nabave pokazala je da su približno polovinu ukupne ugovorne vrijednosti javne nabave u Hrvatskoj u razdoblju 2008. – 2013. izvršili pravne osobe koje nisu tijela javne vlasti te sektorski naručitelji, i to poduzeća u državnom vlasništvu (uključujući ona u vlasništvu jedinica lokalne uprave). Na poduzeća u državnom vlasništvu primjenjuju se slabiji kontrolni mehanizmi. U nedavnoj studiji istaknuta je veza između izbornih ciklusa i imenovanja upravitelja u tim subjektima ⁽⁸¹⁾. Zakonodavstvom se propisuje povlašteno postupanje prema poduzećima u državnom vlasništvu u javnoj nabavi koju provode ti subjekti te je potrebno jednostavnije obrazloženje za uporabu ograničenih postupaka.

⁽⁸¹⁾ Projekt ANTICORP u okviru Sedmog okvirnog programa: Javna nabava građevinskih radova: slučaj Hrvatske

Poduzeća u državnom vlasništvu

Hrvatska upravlja velikim portfeljem javnih poduzeća. Središnja država većinski je vlasnik približno 85 poduzeća te manjinskih udjela od više od 25 % u približno 50 poduzeća. Preostalih više od 600 poduzeća pod kontrolom opće države u vlasništvu je uglavnom lokalne uprave, na regionalnoj ili općinskoj razini. Dio poduzeća kojima upravlja središnja država definiran je kao poduzeća od „posebnog interesa” ili od „strateškog interesa”. Poduzeća od strateškog interesa nisu kandidati za privatizaciju, dok su poduzeća od posebnog interesa kandidati za restrukturiranje ili privatizaciju. Državnim portfeljem upravlja Državni ured za upravljanje državnom imovinom (DUUDI) koji zajedno s nadležnim ministarstvima upravlja sa 56 poduzeća od strateškog i posebnog interesa.

Poduzeća u državnom vlasništvu imaju važnu ulogu u hrvatskom gospodarstvu. Prema Komisijinim procjenama na temelju baze podataka ORBIS, zaposlenost u poduzećima u državnom vlasništvu predstavlja 12 % ukupne zaposlenosti, a ona su zaslužna i za 18 % ukupnog prometa i 30 % ukupne imovine. Država je iznimno prisutna u sektoru komunalnog gospodarstva i prometa, u kojima je udio zaposlenih u poduzećima u državnom vlasništvu u razdoblju 2012. – 2013. iznosio 79 % odnosno 45 %. Drugi sektori u kojima je država znatno prisutna su sektor informacija i komunikacija (14 %), građevinski sektor (8 %) i sektor proizvodnje (6 %).

Poduzeća u državnom vlasništvu imaju veći dug od privatnih poduzeća, iako je to uglavnom dug niskog rizika. Omjer financijske poluge javnih nefinancijskih poduzeća bio je približno 40 % veći od onog privatnih poduzeća slične veličine, ako se ocjenjuje u odnosu na sposobnost poduzeća da ostvari dobit i u odnosu na uloženi kapital. Međutim za samo približno 13 % duga može se smatrati da ima profil visokog rizika, u usporedbi s gotovo 45 % privatnog korporativnog duga.

Hrvatska poduzeća u državnom vlasništvu nemaju jasno definirane ciljeve profitabilnosti. Profitabilnost javnih korporacija u pogledu povrata na imovinu i povrata na kapital dugoročno je znatno niža nego u privatnim korporacijama. Uzimajući u obzir veličinu poduzeća i područje djelatnosti, prosječan povrat na imovinu u 2014.

bio je jedva pozitivan u javnim poduzećima, u usporedbi s prosječnim povratom od 4,5 % u privatnim poduzećima. Osim toga, povrat na kapital u 2014. bio je pet puta manji nego u privatnim poduzećima. Jedan od razloga mogli bi biti još uvijek visoki troškovi rada. Iako se njihov udio u prometu smanjio s približno 40 % u 2010. na 33 % u 2014., i dalje je prilično iznad udjela od 21 % kod usporedivih privatnih poduzeća. Odgođen je pilot-projekt za izradu standardnog okvira za utvrđivanje ciljeva za pojedina poduzeća. Ti ciljevi uključuju financijske i nekomercijalne ciljeve koje odbori poduzeća u državnom vlasništvu trebaju ostvariti i na temelju kojih se mogu ocijeniti njihovi rezultati.

upravljanje tako da mogu postići i komercijalne i nekomercijalne ciljeve, a za poduzeća koja ispadnu iz kategorije strateškog interesa mogla bi se razmotriti (djelomična) privatizacija.

Odgovornost i transparentnost u sektoru poduzeća u državnom vlasništvu ponešto se poboljšala, iako je nadzor nad njima i dalje fragmentiran. Novim propisima formalizira se odabir i uvode jasniji zahtjevi o kompetencijama kandidata za nadzorne i upravne odbore. Provedbena uredba o uspostavi i načinu vođenja središnjeg registra državne imovine nedavno je donesena, što se smatra važnim korakom. Trenutačni okvir praćenja omogućuje statistički i proračunski nadzor poduzeća u državnom vlasništvu, no možda nije dovoljno opsežan s obzirom na ulogu koju ta poduzeća imaju na tržištu rada i proizvoda. Ipak, očekuje se da će se novom odredbom u Zakonu o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru kojom poduzeća u državnom vlasništvu podliježu zahtjevima unutarnje revizije poboljšati transparentnost i odgovornost u sektoru javnih poduzeća.

Uvrštavanje na burzu manjinskih paketa dionica javnih poduzeća i njihova privatizacija sporo napreduju. Uspješna javna ponuda dionica banke HPB koja je bila u državnom vlasništvu rezultirala je dokapitalizacijom kojom je smanjeno državno vlasništvo, uz poštovanje regulatornih zahtjeva za banke o adekvatnosti kapitala. Kod preostalih poduzeća nije zabilježen veći napredak. Općenito, broj poduzeća u kojima država ima strateški ili poseban interes i kojima upravlja Državni ured za upravljanje državnom imovinom neznatno se smanjio. S obzirom na široku diversifikaciju državnog portfelja i slabe rezultate poduzeća u državnom vlasništvu u odnosu na privatna poduzeća (vidi prethodno), bilo bi korisno revidirati koja poduzeća stvarno predstavljaju pravi strateški interes i poboljšati njihovo

Okvir 3.2.1.: Neto troškovi javnih korporacija

U ovom se okviru objašnjava pojam neto troškova javnih korporacija koji su u ovom odjeljku korišteni za kvantitativno utvrđivanje financijskog tereta poduzeća u državnom vlasništvu za javne financije. Čitatelje se upućuje na Eurostatov Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa ESA 2010., Priručnik o državnom deficitu i dugu, izdanje 2014., za potpuno objašnjenje nacionalnih računovodstvenih kategorija navedenih u nastavku.

Nekoliko transakcija poduzeća u državnom vlasništvu imalo je izravan utjecaj na deficit opće države. To su među ostalim:

- neto zaduživanje/pozajmljivanje poduzeća u državnom vlasništvu razvrstano u sektor opće države;
- dividende primljene od javnih korporacija razvrstane izvan sektora opće države;
- i dokapitalizacije poduzeća u državnom vlasništvu dio su deficita opće države u slučajevima kada se ne može opravdano pretpostaviti da država postupi na isti način na koji bi postupao privatni ulagatelj;
- druge transakcije uključuju neto troškove jamstava (iskorištena jamstva, bez otplata) i u slučaju trećeg iskorištavanja jamstva, cijeli zajamčeni dug.

Važno je napomenuti da neke transakcije s poduzećima u državnom vlasništvu uopće ne utječu na deficit prema ESA-i, a ako utječu, potrebno ih je interpretirati s oprezom. Primjer su prethodno navedenog prihodi od privatizacije dobiveni od društava čijim se dionicama trguje na burzi. U skladu s ESA-om, razvrstani su kao financijske transakcije (tj. povećanje u gotovini i smanjenje u dionicama) i stoga nemaju izravan utjecaj na deficit prema ESA-i. Nasuprot tome, neke transakcije poduzeća u državnom vlasništvu izravno utječu na deficit, no ne mogu se bilježiti kao financijski teret tih poduzeća i stoga su izuzete iz pojma neto troškova. To je tako, primjerice, u slučaju subvencija i određenih kapitalnih transfera koji, iako predstavljaju transfer u poduzeće u državnom vlasništvu, mogu predstavljati troškove obveza pružanja javnih usluga ili istinsko javno ulaganje i mogli su se potrošiti neovisno o tome je li izvoditelj javna korporacija. Isto tako porezi koje poduzeća u državnom vlasništvu plaćaju izuzeta su od mjere, jer bi bili plaćeni i da su poduzeća u privatnom vlasništvu.

Naposljetku, poduzeća u državnom vlasništvu kojima se loše upravlja mogu proizvesti znatne oportunitetne troškove čak i ako izravno ne bilježe gubitke. Kvantifikacija tih troškova ipak ovisi o utvrđivanju hipotetske stope povrata koja bi se postigla da je poduzećem upravljano kao usporedivim poduzećem u privatnom sektoru (ili sličnim poduzećima u inozemstvu). S obzirom na veliku nesigurnost oko tog utvrđivanja, takva su razmatranja izuzeta iz analize.

Državni ured za reviziju završio je 2015. reviziju aktivnosti i financijskih izvještaja Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom za poslovnu godinu 2014. i izdao negativno mišljenje. Utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na djelokrug i unutarnje ustrojstvo (u pogledu osnivanja Ureda, preuzimanja poslova od agencije koja je prestala s radom u rujnu 2013., sustava unutarnjih kontrola, upravljanja nekretninama, sastavljanja izvješća o upravljanju imovinom te registra državne imovine); računovodstveno poslovanje (posebice

evidentiranje poslovnih događaja, dionice i udjeli u glavnici, popis imovine i obveza, vrednovanje državne imovine, izvanbilančni zapisi i financijski izvještaji); naknade za korištenje nefinancijske imovine; rashode na temelju ugovora o djelu i javnu nabavu. Negativno mišljenje objavljeno je u studenome 2015. Ured za upravljanje državnom imovinom izjavio je da su navedene nepravilnosti uglavnom naslijeđeni problemi. Osim toga, neki od tih problema mogli bi se riješiti upotrebom informacijskog sustava za upravljanje imovinom

ISUDIO, koji je uveden nakon potpisivanja ugovora s dobavljačem u prosincu 2015.

3.3. ZAPOSŁJAVANJE, OBRAZOVANJE I SOCIJALNI REZULTATI

Hrvatski zavod za zapošljavanje i aktivne politike tržišta rada

U tijeku je provedba reforme Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ) predviđena za razdoblje 2015. – 2017. Jačanje administrativnih kapaciteta, povećanje učinkovitosti i ponuda novih usluga glavni su ciljevi reforme. U Hrvatskoj je traženje zaposlenja uz pomoć Zavoda za zapošljavanje češće u odnosu na prosjek u EU-u. To je možda razlog zašto savjetnici za zapošljavanje imaju velik broj predmeta te zašto ponekad treba i do 60 dana za utvrđivanje profesionalnog plana. Međutim, stanje u pogledu broja predmeta znatno se popravilo tijekom prošle godine i to zahvaljujući većoj specijalizaciji savjetnika, zapošljavanju novog osoblja ⁽⁸²⁾ i općenitom smanjenju nezaposlenosti u 2015. Osnovani su centri za informiranje i savjetovanje o karijeri (CISOK) u kojima se nude besplatne prilagođene usluge, među ostalim savjetovanje i podrška cjeloživotnom profesionalnom usmjeravanju, s posebnim naglaskom na potrebama mladih, uključujući mlade koji se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju (NEET). Uloženi su znatni naponi kako bi se razvile internetske usluge prilagođene korisnicima, među ostalim alati za samoprocjenu, traženje zaposlenja i e-savjetovanje. Međutim vidljivost tih alata i upoznatost javnosti s njima trenutačno su i dalje slabe.

U okviru aktivnih mjera politike na tržištu rada naglasak se i dalje stavlja na mlade. Unatoč pozitivnim trendovima zadnjih godina, rashodi za aktivne mjere tržišta rada u 2015. su i dalje iznosili samo 0,5 % BDP-a, pokrivenost je bila 10 %, a ciljevi u pogledu novih korisnika nisu ostvareni ⁽⁸³⁾. Naglasak aktivnih mjera tržišta rada i dalje je bio prvenstveno na visokoobrazovanim mladim ljudima (15 – 29) koji nemaju radnog iskustva. Dvije mjere koje su se u 2015. najčešće koristile bile su potpore za zapošljavanje te „stručno

osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa”, a čini se da obje pokazuju svoje prve pozitivne učinke. Međutim, smanjenje broja nezaposlenih može se povezati s učinkom mrtvog tereta s obzirom na visoku razinu obrazovanja ciljnih skupina. Započeta je dugo odgađana vanjska evaluacija aktivnih mjera politike na tržištu rada u razdoblju 2010. – 2013., a njezini se konačni rezultati očekuju u prvom tromjesečju 2016.

Poteškoće u vezi s provedbom programa Jamstvo za mlade. U 2015. plan provedbe programa Jamstvo za mlade bio je usklađen s operativnim programom Europskog socijalnog fonda 2014. – 2020., koji je njegov glavni izvor financiranja. Podaci iz 2014. o provedbi programa pokazuju da se učinkovitost Jamstva za mlade može poboljšati u pogledu stope mladih u stručnoj radnoj praksi ili osposobljavanju te u pogledu njegova praćenja i evaluacije. Utvrđeno je da su glavne prepreke za uspješnu provedbu bile nedostatak kapaciteta i koordinacije među provedbenim tijelima te odgađanje uvođenja mjera koje se odnose na obrazovanje i vještine.

Poduzete su dodatne mjere kako bi se obuhvatilo neregistrirane mlade osobe koje se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju. U studenome 2015. potpisan je odgađani sporazum o međuinstitucijskoj razmjeni podataka radi uspostave sustava praćenja mladih osoba koje se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju, a prvi podaci očekuju se u proljeće 2016. Time bi se trebala omogućiti lakša identifikacija i praćenje takvih mladih osoba i jednostavnija prilagodba mjera. Nakon što sustav praćenja postane operativan, centri za informiranje i savjetovanje o karijeri bit će zaduženi za informiranje mladih osoba koje se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju i njihovu aktivaciju.

Aktivacija dugotrajno nezaposlenih osoba i dalje je nedostatna. Udio dugotrajno nezaposlenih osoba među svim sudionicima u mjerama aktivne politike tržišta rada iznosio je 35 % u 2014., odnosno 40 % u 2015. Problemi povezani s tom skupinom uglavnom se rješavaju programima javnih radova u kojima se broj novih sudionika u 2015. udvostručio. To je dovelo do veće pokrivenosti starijih i niskokvalificiranih radnika koja je uglavnom uvijek ograničena.

⁽⁸²⁾ Sa specijalizacijom savjetnika za određene ciljne skupine započelo se u 2015. kako bi se unaprijedilo usluge, među ostalim za dugotrajno nezaposlene i mlade osobe. Ministarstvo rada i mirovinskog sustava odobrilo je zapošljavanje dodatnih 116 zaposlenika. Zaposleno je već stotinjak novih savjetnika.

⁽⁸³⁾ U Smjernicama za razvoj i provedbu mjera aktivne politike zapošljavanja za 2015. – 2017. i nacionalnom programu reforme cilj je utvrđen na 52 856. Broj novih korisnika u prosincu je iznosio 41 595.

Međutim, nedavno se znatno smanjilo korištenje programa osposobljavanja, koje se općenito smatra učinkovitijom mjerom u slučaju dugotrajno nezaposlenih osoba. U 2014. je na temelju razmjene podataka između HZZ-a, koji je odgovoran za naknade za nezaposlene, i centara za socijalnu skrb, koji su odgovorni za socijalne naknade, postrožena kontrola uvjeta za ostvarivanje prava na naknadu. Sveobuhvatna strategija aktivacije za radno sposobne korisnike zajamčene minimalne naknade nije još uspostavljena. Međutim, situacija bi se trebala popraviti s obzirom na nedavno uključivanje savjetnika za „aktivaciju”⁽⁸⁴⁾, planirano statističko profiliranje i jedinstvene servise (posebno ako su osmišljeni kao jedinstvene kontaktne točke u kojima su objedinjene usluge zapošljavanja i socijalne usluge). Općenito, s obzirom na to da je riječ o velikom izazovu, ima dosta prostora za poboljšanje pokrivenosti i ponude mjera aktivne politike tržišta rada usmjerenih na dugotrajno nezaposlene osobe i korisnike programa minimalnog dohotka.

Obrazovanje i osposobljavanje

Hrvatska je ostvarila loše rezultate u pogledu pristupa obrazovnom sustavu i njegove kvalitete. Velike regionalne razlike u dostupnosti i kvaliteti predškolskog odgoja i obrazovanja⁽⁸⁵⁾ djelomično objašnjavaju zašto je Hrvatska država članica EU-a s najnižom stopom sudjelovanja djece u dobi 4 – 6 u obrazovanju (71,4 %). Prema OECD-ovu istraživanju PISA, jedna trećina učenika u dobi od 15 godina nema numeričke vještine, što je znak slabosti obrazovnog sustava u prenošenju osnovnih vještina⁽⁸⁶⁾. Stjecanje digitalnih vještina onemogućeno je zbog spore

digitalizacije nastavne prakse i neprimjerene infrastrukture IKT-a u školama.

Hrvatska poduzima ambiciozne mjere za poboljšanje kvalitete obrazovanja. Iako je pristup predškolskom obrazovanju i dalje problem, njegova se kvaliteta nastoji poboljšati uvođenjem nacionalnog kurikuluma za školsku godinu 2015./2016. Sveobuhvatnom strukturnom reformom i reformom kurikulumu osnovnoškolskog i niže srednjoškolskog obrazovanja, koja je započela u 2015., rješava se problem manjka osnovnih vještina. Reforma uključuje postupni prijelaz s postojećeg osmogodišnjeg sustava na sustav u trajanju od devet godina i opsežno unaprjeđivanje vještina nastavnika. Usporedno s tim je u 2014. započet znatan investicijski program, financiran sredstvima EU-a, kako bi se do 2020. razina digitalizacije povećala u 60 % osnovnih i srednjih škola.

Sve veći broj ljudi odlučuje se upisati na visoko učilište, ali mnogi ne završe studij. Udio osoba u dobi od 30 do 34 godine sa završenim nekim oblikom visokog obrazovanja znatno je porastao u 2014. i iznosi 32,2 %. Time se Hrvatska dosta približila svojem nacionalnom cilju za 2020. od 35 %, ali je i dalje ispod prosjeka EU-a koji iznosi 38 %. Iako je stopa osoba koje nakon srednje škole prelaze na visokoškolsko obrazovanje visoka⁽⁸⁷⁾, stopa završetka obrazovanja i dalje je niska. Samo nešto više od polovine studenata uspijeva doći do zadnje godine studija u planiranom roku, a procjenjuje se da 41 % studenata u potpunosti odustane od studija. Tome su glavni uzroci nedostatak motivacije i ograničena financijska sredstva⁽⁸⁸⁾. Situacija je posebno problematična za studentske programe, primjerice znanost, tehnologija, inženjering i matematika, koji su uvijek nedovoljno zastupljeni zbog nedostatnih matematičkih vještina pri upisu. Dosad u tom području nije bilo pravog sustavnog odgovora politike.

⁽⁸⁴⁾ Savjetnici u području „aktivacije” pružaju personalizirane usluge dugotrajno nezaposlenim osobama, niskokvalificiranim i starijim radnicima. U 2015. bilo je oko 140 takvih savjetnika.

⁽⁸⁵⁾ Za predškolski odgoj i obrazovanje nadležna je lokalna uprava, što dovodi do znatnih regionalnih razlika i najniže obuhvaćenosti programima u najsiriromašnijim županijama. Vidi Matković, T., Dobrotić, I. (2013.). Promjene u obuhvatu programima predškolskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj na nacionalnoj i županijskoj razini. *Revija za socijalnu politiku*, 20(1): 65–73.

⁽⁸⁶⁾ U Hrvatskoj osnovne vještine na testu iz matematike nije pokazalo 29,9 % studenata, u usporedbi s prosjekom država EU-25 koji iznosi 22,1 %. OECD (2013b) rezultati istraživanja PISA iz 2012.: *What Students Know and Can Do. Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*.

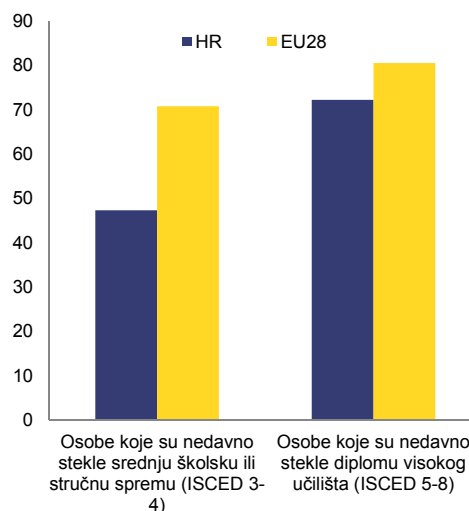
⁽⁸⁷⁾ Od 2010./2011. do 2013./2014. pristup visokom obrazovanju uspješnim polaganjem mature u prosjeku je ostvarilo 78 % učenika koji su završili programe za stjecanje srednje stručne spreme, a na programe visokog obrazovanja upisalo se 60,7 %.

⁽⁸⁸⁾ Institut za razvoj obrazovanja (2011.), *Financiranje visokog obrazovanja i socijalna dimenzija u Hrvatskoj: analiza i političke smjernice*.

Nedostaci u obrazovnom sustavu otežavaju prijelaz na tržište rada. U Hrvatskoj je razina sudjelovanja u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju na višoj srednjoškolskoj razini jedna od najviših u EU-u, u 2013. iznosila je 71,1 %, dok je prosjek u EU-u bio 48,9 %. Međutim, stopa zaposlenosti osoba sa srednjom školskom ili stručnom spremom jedna je od najnižih (vidi grafikon 3.3.1.). Osim toga, približno 45 % osoba iz te kategorije zaposleno je na radnim mjestima koja ne odgovaraju njihovu zanimanju, a njih gotovo trećina na radnim mjestima za koja su prekvalificirani. Trećina poslodavaca prijavila je poteškoće pri pronalasku odgovarajućih zaposlenika. Poslodavci iz javnog sektora naglašavaju manjak kandidata s odgovarajućom razinom kvalifikacija (49 %) dok poslodavci iz privatnog sektora teško pronalaze kandidate s relevantnim radnim iskustvom (43,5 %) ⁽⁸⁹⁾. U području visokog obrazovanja postojećim se modelom školarina i stipendija želi povećati upis na programe u područjima u kojima je potražnja radne snage velika. Međutim kvote za upis na studijske programe koje određuju javne institucije nisu u skladu s potražnjom. Osim uvjeta na tržištu rada, lošim rezultatima zapošljavanja osoba koje su nedavno diplomirale na svim razinama pridonose i zastarjeli školski programi i ograničene mogućnosti kvalitetnog učenja temeljenog na praktičnom radu.

⁽⁸⁹⁾ Hrvatski zavod za zapošljavanje (kolovoz 2015.) Anкета poslodavaca iz 2015., str. 26.

Grafikon 3.3.1.: Stopa zaposlenosti osoba koje su nedavno stekle diplomu (dobi 20-34 godine, u roku od 1 do 3 godine od diplome) prema razini obrazovanja



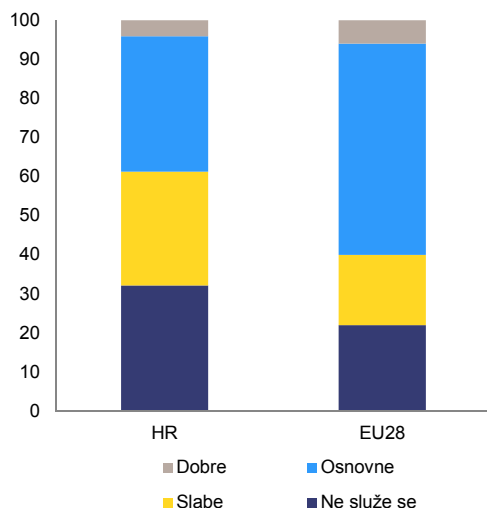
Izvor: Eurostat

Provedba politika za poboljšanje usklađenosti obrazovnih rezultata s potrebama tržišta rada odvija se sporo. Ambicioznom reformom hrvatskog kvalifikacijskog okvira iz svibnja 2014. nastoji se uskladiti rezultate visokog obrazovanja i srednjoškolskog strukovnog obrazovanja i osposobljavanja s potrebama tržišta rada kako bi se smanjila neusklađenost ponuđenih i traženih vještina. Reforma je u početnoj fazi provedbe, a sektor visokog obrazovanja napreduje brže od ostalih ⁽⁹⁰⁾. U Hrvatskoj je u tijeku izrada programa unapređenja strukovnog obrazovanja i osposobljavanja u cilju modernizacije zastarjelih kurikulumata i veće zastupljenosti učenja temeljenog na praktičnom radu. Budući da je uloga privatnog sektora u financiranju strukovnog obrazovanja i osposobljavanja neznatna, održivost reforme i njezin napredak uvelike će ovisiti o apsorpciji sredstava iz fondova EU-a te o ljudskim resursima u školama. Konačno, početkom 2016. pokreće se tzv. napredni sustav informacija o tržištu rada, instrument strukovnog usmjeravanja i razvoja

⁽⁹⁰⁾ Od prosinca 2014. do studenoga 2015. osnovano je 8 od 25 sektorskih vijeća za vještine. U postupku je izrada standarda zanimanja i kvalifikacija, a očekuje se da će internetski registar kvalifikacija biti u punoj funkciji krajem 2016.

karijere koji služi i za izradu prognoza u tom području.

Grafikon 3.3.2.: Digitalne vještine (% osoba s dobrim, osnovnim i slabim digitalnim vještinama te osoba koje se ne služe internetom)



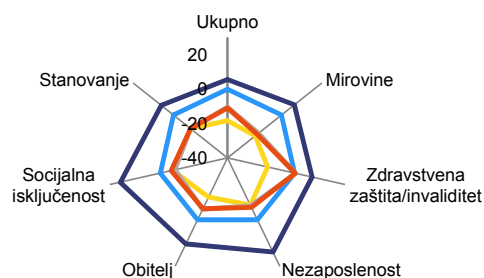
Izvor: Eurostat

Sustavom obrazovanja odraslih nedostavno se upravlja, a sudjelovanje u cjeloživotnom učenju i dalje je veoma slabo. Udio odraslih koji se obrazuju i osposobljavaju bio je 2,5 %, znatno ispod prosjeka EU-a koji iznosi 10,7 %. Iako se situacija za visokoobrazovane donekle poboljšava (djelomično i zahvaljujući ciljanim mjerama aktivne politike tržišta rada), za osobe s nižim obrazovanjem trend je nedavno postao negativan. Istovremeno je potrebno znatno povećati obrazovanje odraslih: u 2014. je 20,8 % stanovništva imalo završenu samo osnovnu školu, 60,7 % završilo je srednju školu, a samo 18,5 % imalo je diplomu visokog učilišta. Te brojke potvrđuju da je stupanj obrazovanja osoba starijih od 15 godina općenito slab. Uz to su nezaposlene osobe većinom niskokvalificirane, a udio osoba s ograničenim digitalnim vještinama relativno je visok (vidi grafikon 3.3.2.). Poslodavci su se u 2014. više angažirali kako bi zaposlenicima ponudili tečajeve osposobljavanja, uključujući privatni sektor te mala i srednja poduzeća, što se vidi iz činjenice da je gotovo polovina poslodavaca organizirala tečajeve, u usporedbi s 32 % u 2013.

Odgovor politike nije bio sustavan ni primjeren veličini problema. Strategija za cjeloživotno

učenje i profesionalno usmjeravanje, koja je donesena u listopadu 2015., trebala bi pomoći u poboljšanju profesionalnog usmjeravanja i sudjelovanja u cjeloživotnom učenju. Slično tomu, uspostava sustava za priznavanje i vrednovanje neformalnog i informalnog učenja dugoročno bi mogla omogućiti stjecanje viših kvalifikacija. Međutim, provedba obiju mjera još nije dovršena. Jasnu poruku o potrebi reforme poslao je Nacionalni odbor za razvoj ljudskih potencijala svojom preporukom iz prosinca 2015., kojom je zatražio izmjenu Zakona o obrazovanju odraslih iz 2007. Općenito je potrebno poduzeti daljnje mjere kako bi cjeloživotno učenje bilo dostupno, visokokvalitetno te usklađeno s potrebama gospodarstva.

Grafikon 3.3.3.: Rashodi za socijalna davanja u 2009. i 2012. prema funkcijama



— Prosj. 3 najbolje, 2012. — Prosj. 3 najgore, 2012.
— EU, 2012. — HR, 2009.

(1) Razine potrošnje za mirovine, naknade za nezaposlene i obiteljske naknade korigirane su s obzirom na veličinu ciljanog stanovništva, a kao referentnu vrijednost uzelo se i. nezaposlene osobe za rashode za nezaposlene; ii. osobe u dobi od 65 godina i više za rashode za mirovine i iii. osobe mlađe od 18 za obiteljske rashode.

Izvor: Europska komisija, na temelju podataka ESSPROS-a

Rezultati sustava socijalne zaštite

Bilježe se visoke razine siromaštva i socijalne isključenosti. To se djelomično može objasniti niskim rashodima za socijalnu zaštitu koji su 2013. iznosili 21,7 % BDP-a, znatno ispod prosjeka EU-a koji je 2012. iznosio 28,6 % BDP-a. U usporedbi s veličinom ciljnog stanovništva, rashodi za starosne i obiteljske mirovine, naknade za nezaposlene, socijalnu isključenost i troškove

stanovanja među najnižima su u EU-u (vidi grafikon 3.3.3.). Zbog toga je udio osoba kojima prijeti siromaštvo i socijalna isključenost i dalje znatno viši od prosjeka EU-a (29,3 % u 2014. u usporedbi s 24,5 %). S visokim rizikom osobito su suočene nezaposlene osobe, neaktivne osobe i samci. Situacija je znatno lošija od prosjeka EU-a kad je riječ o starijim osobama, posebno ženama, ali i kućanstvima s troje ili više djece (vidi grafikon 3.3.4.).

Grafikon 3.3.4.: Osobe koje su suočene s rizikom od siromaštva ili socijalne isključenosti prema životnoj dobi, vrsti kućanstva i najčešćim statusom aktivnosti (2014., % u svakoj skupini)



Izvor: Europska komisija, na temelju EU-SILC-a

Postoje naznake da je pristup zdravstvenoj zaštiti i dugotrajnoj skrbi problematičan. Rashodi za zdravstvenu zaštitu (7,5 % BDP-a u 2013.; EU-28: 8 % u 2012.) i invalidnine (3,6 % BDP-a u 2013.; EU-28: 2 % u 2012.), uključujući invalidske mirovine, znatno su rasli te su u 2013. činili 52 % ukupnih rashoda za socijalnu zaštitu (EU-28: 36 % u 2012.). Međutim, udio utrošen na prevenciju manji je od prosjeka EU-a. I pristup zdravstvenoj zaštiti mogao bi biti problem jer je udio stanovništva koje zbog udaljenosti nije moglo obaviti potreban liječnički pregled među najvišima u EU-u ⁽⁹¹⁾. Razlika između kvintila stanovništva s nižim dohotkom i kvintila stanovništva s višim dohotkom u smislu nezadovoljenih potreba također je veća od prosjeka EU-a. Osim toga, činjenica da

⁽⁹¹⁾ Prijavilo je 1,2 % stanovništva naspram 0,2 % u EU-u u 2013., EU SILC.

su usluge dugotrajne skrbi i dalje podijeljene između sustava zdravstvene zaštite i sustava socijalne skrbi dovodi do neučinkovitosti, a među ostalim i do prethodno spomenutih razlika u pokrivenosti (vidi odjeljak 2.4. o ponudi radne snage i neaktivnosti).

Analizom poreznog sustava i sustava naknada koju su provela nadležna tijela utvrđene su regionalne nejednakosti u pogledu socijalnih naknada. U lipnju 2015. nadležna tijela dovršila su prvu sveobuhvatnu analitičku reviziju poreznog sustava i sustava naknada. U studiji je analiziran hrvatski sustav socijalne zaštite na temelju podataka središnjih i lokalnih tijela vlasti. Ona je zamišljena kao pomoć u oblikovanju politike kojom bi se smanjila fragmentiranost i neučinkovitost sustava. Revizijom je zaključeno da se naknade koje se dodjeljuju na različitim razinama vlasti čine uglavnom komplementarne. Međutim znatne razlike u rashodima za socijalnu zaštitu po stanovniku u različitim dijelovima Hrvatske dodatno povećavaju postojeće regionalne razlike i nejednakosti. Grad Zagreb i razvijenije županije po stanovniku troše i do pet puta više od najsiromašnijih županija. Revizijom je utvrđeno da se većinom socijalnih rashoda upravlja na središnjoj razini, uključujući zdravstvenu zaštitu, mirovine, invalidnine i naknade za nezaposlene. Na podnacionalnoj razini glavni se naglasak stavlja na obiteljske naknade, poput novčane pomoći za rođenje djeteta, dječjeg doplatka te subvencija za knjige i prijevoz. Budući da se jednokratna novčana pomoć za rođenje djeteta isplaćuje i na središnjoj i na lokalnoj razini, u određenoj mjeri dolazi do preklapanja. Programi socijalne skrbi usmjereni na najugroženije skupine drugo su najveće područje djelovanja na lokalnoj razini. Njih uglavnom čine subvencije za prijevoz (40 %) i naknade za troškove stanovanja i ogrjeva (33 %). Naknade za troškove stanovanja i ogrjeva ovise o dohodovnom cenzusu i komplementarne su s nacionalnim programom zajamčenog minimalnog dohotka.

Uvjeti za ostvarenje prava na socijalnu naknadu nisu dosljedni. Revizijom se pokazalo da se novčane naknade i subvencije na središnjoj razini ne dodjeljuju uvijek dosljedno. Za neke opće programe primjenjuju se strogi kriteriji, među ostalim i imovinski i/ili dohodovni cenzus i gornje granice, kao što je to slučaj sa zajamčenom minimalnom naknadom. U okviru ostalih

programa koji su usmjereni na posebne kategorije kao što su branitelji i njihove obitelji primjenjuje se univerzalniji pristup. Osim toga, naknade u okviru posebnih programa uglavnom su više od usporedivih naknada koje se dodjeljuju u okviru općih programa. Stoga se čini da trenutačna struktura sustava ugrožava njegovu učinkovitost i u pogledu pravednosti i u pogledu primjerenosti. Stanje bi se moglo popraviti ujednačavanjem kriterija prihvatljivosti i dodatnom konsolidacijom naknada. To se čini iznimno potrebno s obzirom na trenutačna fiskalna ograničenja i činjenicu da se samo neznatan udio proračuna za socijalnu skrb troši na najugroženije skupine.

sposobni te za kućanstva sa samohranim roditeljem i djecom. Uvedena je i nova naknada za 73 000 ugroženih potrošača energije. Prema informacijama nadležnih tijela troškove te naknade snosit će distributeri električne energije te se za potrošače cijena električne energije u načelu neće povećavati.

Zajamčena minimalna naknada (ZMN) nije dovoljna za podmirenje osnovnih životnih potreba. Osnovica ZMN-a, koji se primjenjuje od siječnja 2014., utvrđena je na 800 HRK (105 EUR) za samca, a prag siromaštva utvrđen je na 1980 HRK (260 EUR, ili 60 % srednje vrijednosti dohotka). Međutim, razine socijalne pomoći još nisu povezane s referentnom vrijednošću ili relevantnim pokazateljem. Ovisno o sastavu kućanstva, razina naknade iznosi od 32 % do 46 % iznosa koji je utvrđen kao prag siromaštva. Na temelju OECD-ova modela poreznih povlastica, čak i kad se uključe naknade za troškove stanovanja koje se dodjeljuju na lokalnoj razini ⁽⁹²⁾, neto dohodak za samca u 2013. i dalje je iznosio manje od polovine (tj. 47 %) relativnog praga siromaštva. Istodobno, iako je jedan od najusmjerenijih programa u Hrvatskoj, pokrivenost ZMN-om i dalje je izuzetno niska te obuhvaća samo procijenjenih 12 % stanovništva koje je suočeno s rizikom od siromaštva i samo 16,2 % najsiromašnijeg kvintila. Nezadovoljavajući rezultati u pogledu dodjele minimalnog dohotka dovode do relativno dubokog jaza siromaštva. Osim toga, trenutačna porezna olakšica na djecu ide u korist samo obiteljima s višim dohotkom, a obitelji srednje klase ostaju bez financijske pomoći.

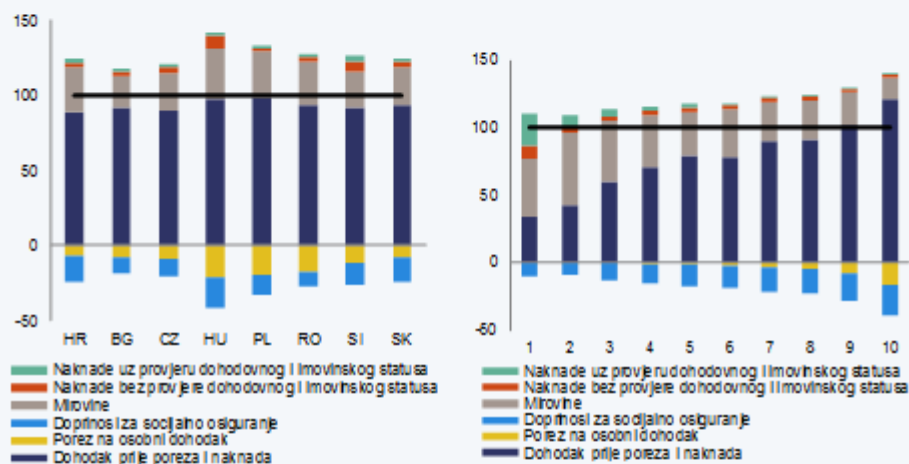
Poduzete su određene mjere kako bi se poboljšala primjerenost i povećao obuhvat socijalne pomoći. Nedavnim izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi zajamčena minimalna naknada povećana je za 15 % za samce koji nisu radno

⁽⁹²⁾ One čine otprilike trećinu ukupnih prihoda koje primaju korisnici socijalne pomoći.

Okvir 3.3.1.: Učinak poreza i naknada u Hrvatskoj i usporedivim državama članicama EU-a

U ovom se okviru analizira struktura raspoloživog dohotka kućanstava u Hrvatskoj i u usporedivim državama članicama EU-a. Analiza se temelji na mikrosimulacijama poreza i socijalnih naknada⁽¹⁾ koje je proveo Zajednički istraživački centar Europske komisije služeći se modelom Euromod za simuliranje poreza i doprinosa za socijalno osiguranje te većina naknada uz provjeru dohodovnog i imovinskog statusa. Njime se ne simuliraju mirovinska primanja i naknade za nezaposlene koji su povezani s prethodnim uplatama doprinosa poreznih obveznika. Ti su podaci, kao i podaci o tržišnom dohotku⁽²⁾, izravno preuzeti iz istraživanja EU-SILC o dohotku kućanstava. U grafikonu u nastavku prikazana je raščlamba prosječnog dohotka kućanstva ovisno o njegovu izvoru.

Grafikon: sastav prosječnog raspoloživog dohotka u Hrvatskoj i usporedivim državama članicama (prosječan raspoloživ dohodak u svakoj državi = 100) (lijevi prikaz) i sastav raspoloživog iznosa po dohodovnom decilu (prosječan raspoloživ dohodak u svakom decilu = 100) (desni prikaz)



Izvor: Simulacije Zajedničkog istraživačkog centra Europske komisije na temelju modela EUROMOD, u kojem se koristi statistika EU-SILC iz 2012. (Statistika EU-a o dohotku i životnim uvjetima, referentno razdoblje u pogledu dohotka je 2011.). Za ažuriranje dohotaka na 2015. koriste se korektivni faktori.

U Hrvatskoj naknade u području socijalne zaštite u prosjeku iznose otprilike 28 % bruto dohotka (tj. zbroj bruto tržišnog dohotka i bruto socijalnih naknada), što je neznatno više od udjela u većini ostalih država članica koje su uzete u obzir, osim Mađarske. Kad je riječ o njegovu sastavu, naknade uz provjeru i bez provjere dohodovnog i imovinskog statusa u prosjeku čine otprilike 4 % bruto dohotka, što uglavnom odgovara prosjeku u usporedivim državama članicama (iako je niži nego u Mađarskoj i Sloveniji). S druge strane, primici od mirovina iznose 24 % prosječnog raspoloživog dohotka te predstavljaju znatno veći udio raspoloživog dohotka nego što je to slučaj u većini usporedivih država članica. Veće oslanjanje na te transfere odraz je strukturnih čimbenika poput veće neaktivnosti.

Doprinosi za socijalno osiguranje u prosjeku iznose 14 % bruto dohotka, što je najveći udio u bruto dohotku među usporedivim državama članicama EU-a osim Mađarske. S druge strane, porez na osobni dohodak čini u prosjeku samo 5 % bruto dohotka, što je najniži udio među usporedivim državama članicama. To općenito objašnjava nisku razinu izravnog oporezivanja i upućuje na ograničen redistributivni kapacitet poreznog sustava.

(¹) Prednost je mikrosimulacijskog modela što omogućuje procjenu učinka poreza i naknada jer se u istraživanjima o dohotku izvori bruto dohotka i povezani porezi uglavnom ne bilježe.

(²) Dohodci prije poreza i naknada uključuju dohodak od nesamostalnog rada, dohodak od samostalne djelatnosti, dohodak djece mlađe od 16 godina, privatne mirovine, dohodak od imovine, prihode od ulaganja, primljene privatne transfere, pomoć za uzdržavanje i prijavljeni drugi dohodak. Izvori dohotka nisu ujednačeni i mjereni na razini kućanstava.

(nastavak na sljedećoj stranici)

Okvir (nastavak)

Neto transferi čine nešto manje od 9 % bruto dohotka. Kao i drugdje, u Hrvatskoj država kućanstvima daje više u obliku naknada nego što oduzima na temelju poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje, međutim udio neto transfera viši je u Hrvatskoj nego u usporedivim državama članicama (u njima neto transferi čine u prosjeku 5 % bruto dohotka). Međutim stavljanjem naglaska na neto raspoloživ dohodak zanemaruje se važna uloga neizravnog oporezivanja. Neizravni porezi predstavljaju veće opterećenje za kućanstva u Hrvatskoj nego u usporedivim državama članicama ^(*). U mjeri u kojoj je neizravno oporezivanje kao što je PDV uglavnom regresivniji oblik oporezivanja, viši udio neto transfera u Hrvatskoj čini se opravdanim na temelju pravičnosti.

Tržišni dohodak predstavlja manje od jedne trećine bruto dohotka u prvom decilu i manje od 40 % u drugom decilu. Naknade bez provjere dohodovnog i imovinskog statusa predstavljaju relativno nizak udio, dok mirovine i naknade uz provjeru dohodovnog i imovinskog statusa čine 39 % odnosno 22 % dohotka u prvom decilu te 49 % odnosno 7 % u drugom decilu. Visoka koncentracija naknada uz provjeru dohodovnog i imovinskog statusa u prvom decilu znak je da su one prilično dobro usmjerene. I udio se mirovina gotovo linearno smanjuje sa 43 % u drugom decilu na 16 % u najvišem decilu. Međutim oslanjanje na doprinose za socijalno osiguranje upućuje na relativno visoko porezno opterećenje za kategorije s niskim dohotkom. Osim toga, iako se porez na osobni dohodak čini prilično progresivan, njegov je učinak oslabljen niskom razinom oporezivanja. Općenito, sustavom poreza i naknada smanjuju se nejednakosti (kako je izmjereno Ginijevom indeksom) sa .51 na .29, uglavnom zahvaljujući naknadama. ^(*) To je usporedivo sa smanjenjem koje su ostvarile druge države. Međutim nejednakost bi se povećala kad bi se, primjerice, raspoloživ dohodak prilagodio za neizravno oporezivanje, kao u slučaju Hrvatske s visokim PDV-om.

Znatno oslanjanje na doprinose za socijalno osiguranje i visoka stopa ukidanja naknada uz provjeru dohodovnog i imovinskog statusa može rezultirati slabijim poticajima za rad, osobito za kućanstva sa slabom sposobnošću zarađivanja. Doprinosi za socijalno osiguranje zbog svoje su linearne strukture uglavnom relativno veliko opterećenje na niske dohotke. Relativno visoka stopa ukidanja naknada uz provjeru dohodovnog i imovinskog statusa posljedica je njihova pretjerano niskog dohodovnog praga. Kombinacija tih dvaju elemenata stoga uglavnom dovodi do visokih efektivnih graničnih poreznih stopa te je zato poticaj za rad slab, posebno za niskokvalificirane radnike sa slabom sposobnošću zarađivanja.

^(*) U 2015. neizravno oporezivanje iznosilo je 18,67 % BDP-a, znatno iznad prosjeka EU-a koji iznosi 13,49 %.

^(*) Ginijev indeks uglavnom se koristi za mjerenje nejednakosti: raspon je od 0 (maksimalna jednakost ili jednaka distribucija raspoloživog iznosa) do 1 (maksimalna nejednakost).

Reforma sustava socijalne skrbi napreduje sporo. Zbog parlamentarnih izbora u jesen 2015. akcijski plan za određivanje konkretnih mjera reforme za rješavanje problema fragmentiranosti i neučinkovitosti sustava socijalne skrbi, koji je planiran za ljeto 2015., stavljen je na čekanje. U rujnu 2015. zakonski je osnovano 127 jedinstvenih servisa koji će služiti kao jedinstveni administrativni servisi za pružanje usluga u području socijalne skrbi. Očekuje se da će jedinstveni servisi od centara za socijalnu skrb preuzeti upravljanje socijalnim naknadama i tako im omogućiti da se posvete svojim temeljnim funkcijama. Potpuni funkcionalni prijenos

zajamčenih minimalnih naknada na jedinstvene servise odgođen je za lipanj 2016. (trebao je nastupiti u ožujku 2016.), dok je prijenos ostalih naknada (tj. dječjeg doplatka, naknade za nezaposlene i pet različitih roditeljskih naknada) planiran za kraj 2016. odnosno početak 2017. Unatoč tekućoj konsolidaciji socijalnih naknada preko jedinstvenih servisa, lokalne i regionalne naknade te naknade koje se dodjeljuju u okviru posebnih programa u bliskoj se budućnosti neće objediniti s naknadama središnje države.

Primjerenost mirovina

Mirovine nisu na primjerenoj razini, što dovodi do visokog rizika od siromaštva i socijalne isključenosti u starosti. Umirovljenički je dohodak uglavnom znatno niži od dohotka prije umirovljenja. Teoretska neto zamjenska stopa u 2013. je iznosila 55,5 % za muškarce i 49,6 % za žene. Isto tako, omjer mirovine i plaće iznosio je svega 30,8 % u 2013., u usporedbi s prosjekom EU-a od 45 %. Oba su pokazatelja među najnižima u EU-u. U 2014., 29,7 % stanovništva u dobi 65 + živjelo je u siromaštvu ili socijalnoj isključenosti (EU-28: 17,8 %). Rizik od siromaštva bio je viši među stanovništvom starijim od 75 (33,2 %), a posebno ženama (36,5 %) ⁽⁹³⁾.

Projekcije u pogledu primjerenosti mirovina upućuju na daljnje znatno smanjenje. Hrvatska je jedna od država članica za koje se predviđa najveće povećanje efektivne stope ekonomske ovisnost (računa se kao udio stanovništva mlađeg od 14 i starijeg od 65 godina u stanovništvu u radno aktivnoj dobi). Istovremeno se predviđa rekordno smanjenje bruto javnih rashoda za mirovine (–3,9 % od 2013. do 2060.). Teoretska neto zamjenska stopa ⁽⁹⁴⁾ za puni radni staž s prosječnim primanjima postat će do 2053. jedna od najnižih u EU-u (43,5 %), a omjer mirovine i plaće smanjit će se na 17,6 % do 2060. Zbog trenutačne visoke stope nezaposlenosti postoji bojazan da osobe neće ispuniti uvjete za ostvarivanje prava na mirovinu u budućnosti jer se, osim u određenim okolnostima, razdoblje nezaposlenosti ne priznaje u mirovinski staž. Konačno, projekcije pokazuju da su osobe koje zbog nezaposlenosti odu u mirovinu pet godina prije propisane dobi za umirovljenje suočene s osobito visokim rizikom od siromaštva u starijoj dobi. Projekcije pokazuju da će u tom slučaju neto mirovina osobe prosječnih primanja biti 31,6 % neto prosječne plaće u 2053.

⁽⁹³⁾ Stopa osoba starijih od 65 godina na rubu siromaštva i dalje je visoka (23,1 % u 2014. u odnosu na 13,8 % u EU28). Postotak od 14,7 % stanovništva živi u teškoj materijalnoj deprivaciji (u usporedbi sa 6,3 % EU28 prema procjeni iz 2014.), uz znatno veću učestalost kod žena (16,2 % u usporedbi sa 12,5 % kod muškaraca).

⁽⁹⁴⁾ Teoretska zamjenska stopa definira se kao visina mirovinskih primanja tijekom prve godine nakon umirovljenja kao postotak osobnih primanja u trenutku umirovljenja.

Određenim se mjerama pokušava poboljšati primjerenost i pravednost mirovina. Izmjenom Zakona o porezu na dohodak, na snazi od 1. siječnja 2015., iznos neoporezivog dijela mirovine povećan je sa 3 400 HRK (444 EUR) na 3 800 HRK (496 EUR). Tom bi se mjerom trebala poboljšati primjerenost iznadprosječnih mirovina. Nadalje, zahvaljujući novoj i velikodušnjoj formuli za indeksaciju, mirovine koje su ostvarene u okviru sustava mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti dvaput su povišene u 2015. Za povlaštene mirovine sada vrijede posebna pravila indeksacije – njihov je rast povezan s rastom BDP-a i ovisi o odluci vlade. Kako bi se objasnio financijski utjecaj prijevremenog umirovljenja na buduće mirovine, poboljšala niska razina pismenosti građana u području mirovina ⁽⁹⁵⁾ i potaknula dobrovoljna štednja, u Hrvatskoj su u 2015. održane brojne kampanje za podizanje svijesti.

U obrazovnom sustavu i sustavu socijalne zaštite i dalje su prisutne strukturne slabosti. Iako se poduzimaju ambiciozne mjere kako bi se poboljšala kvaliteta obrazovanja, zbog nedostataka u obrazovnom sustavu osobama koje steknu diplomu nije lako prijeći na tržište rada, a odraslima se nije lako ponovno uključiti u obrazovni sustav. Unaprjeđivanje vještina kod odraslih i nezaposlenih osoba nije među prioritetima, unatoč izravnoj povezanosti s produktivnošću i zapošljavanjem. Aktivne politike tržišta rada usmjerene na mlade počinju pokazivati dobre rezultate, ali je aktivacija dugotrajno nezaposlenih osoba i dalje nezadovoljavajuća. Neučinkovitosti u strukturi sustava socijalne zaštite dovode do visoke razine siromaštva i socijalne isključenosti, a najugroženije osobe nisu prikladno zaštićene. Trenutačne i buduće mirovine nisu na primjerenoj razini, što dovodi do visokog rizika od siromaštva u starosti, posebno za osobe s kratkim radnim vijekom.

⁽⁹⁵⁾ Više od 50 % radno sposobnog stanovništva slabo je upoznato s posljedicama prijevremenog umirovljenja i manjih uplata doprinosa u treći stup mirovinskog osiguranja na iznos mirovina u budućnosti. Mirovinska pismenost i štednja za treću životnu dob, 2010., Vehovec.

Obveze	Sažetak ocjene ⁽⁹⁶⁾
Preporuke za Hrvatsku za 2015.	
Preporuka 1.: Osigurati održivo smanjenje prekomjernog deficita do 2016. poduzimanjem potrebnih mjera tijekom 2015. i jačanjem proračunske strategije za 2016. Objaviti i provesti nalaze utvrđene revizijom rashoda. Poboljšati kontrolu nad rashodima na središnjoj i lokalnoj razini, osobito uspostavom mehanizma za sankcioniranje subjekata koji ne poštuju proračunska ograničenja. Donijeti zakon o fiskalnoj odgovornosti te jačati sposobnosti i ulogu Državnog ureda za reviziju. Uvesti periodični porez na nekretnine i poboljšati disciplinu u području PDV-a. Jačati upravljanje javnim dugom, osobito godišnjim objavljivanjem strategije za upravljanje dugom i osiguranjem odgovarajućih resursa.	Hrvatska je ostvarila ograničeni napredak u rješavanju problema iz preporuke 1. (u tu općenitu ocjenu preporuke 1. nije uključena ocjena usklađenosti s Paktom o stabilnosti i rastu): Ograničeni napredak u objavljivanju i provedbi nalaza utvrđenih revizijom rashoda s obzirom na to da se provode samo neke od utvrđenih mjera štednje (prije svega u zdravstvu i racionalizaciji državnih agencija). Provedene su pripreme radnje u pogledu određivanja plaća u javnom sektoru. Nalazi revizije nisu objavljeni niti su predstavljeni Saboru. Ograničeni napredak u poboljšanju kontrole nad rashodima na središnjoj i lokalnoj razini donošenjem Zakona o fiskalnoj odgovornosti i jačanjem sposobnosti i uloge Državnog ureda za reviziju s obzirom na to da je vlada donijela novi obrazac standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka u okviru novog zakonodavstva i osigurala dodatna sredstva za financiranje Državnog ureda za reviziju. Odgođeno je donošenje novog zakona o fiskalnoj odgovornosti. Ograničeni napredak u uvođenju periodičnog poreza na nekretnine i poboljšanju discipline u području PDV-a s obzirom na to da se poduzimaju mjere za poboljšanje porezne discipline, među ostalim postupni razvoj sustava upravljanja rizicima porezne discipline. Započeta je reforma komunalnih naknada, predstavljena kao jedan od koraka u okviru šire reforme oporezivanja nekretnina.

⁽⁹⁶⁾ Sljedeće se kategorije upotrebljavaju za ocjenu napretka provedbe preporuka za Hrvatsku iz 2015.:

Nema napretka: Država članica nije ni najavila ni donijela mjere za rješavanje problema iz preporuke. Ova se kategorija primjenjuje i u slučaju kada država članica angažira studijsku skupinu da procijeni moguće mjere.

Ograničeni napredak: Država članica najavila je određene mjere za rješavanje problema iz preporuke, ali one se čine nedostatne i/ili su njihovo donošenje ili njihova provedba ugroženi.

Određeni napredak: Država članica najavila je ili donijela mjere za rješavanje problema iz preporuke. One su obećavajuće, ali nisu sve provedene i nije sigurno da će sve i biti.

Znatni napredak: Država članica donijela je mjere od kojih je većina provedena. One bi mogle uvelike pridonijeti rješavanju problema iz preporuke.

Potpuna provedba: Država članica donijela je i provela mjere kojima se na odgovarajući način rješavaju problemi iz preporuka.

	Nema napretka u jačanju upravljanja javnim dugom i osiguranju odgovarajućih resursa s obzirom na to da je objava strategije upravljanja dugom odgođena za kraj 2016. i nisu poduzete dostatne mjere kako bi se osigurali odgovarajući resursi.
Preporuka 2.: Destimulirati prijevremeno umirovljenje povećanjem umanjenja za prijevremene mirovine. Poboljšati primjerenost i učinkovitost mirovinskih rashoda postroživanjem definicije teških i opasnih zanimanja. Rješavati fiskalne rizike u zdravstvenom sektoru.	Hrvatska je ostvarila ograničeni napredak u rješavanju problema iz preporuke 2.: Ograničeni napredak u destimuliranju prijevremenog umirovljenja i poboljšanju primjerenosti i učinkovitosti mirovinskih rashoda s obzirom na to da su planirane mjere politike kojima se određene kategorije radnika želi potaknuti da duže ostanu na tržištu rada stavljene na čekanje. Ograničeni napredak u rješavanju fiskalnih rizika u zdravstvenom sektoru s obzirom na to da se smanjenje dugova u zdravstvenom sustavu ne odvija prema planu, iako se financijska situacija bolničkog sektora općenito poboljšava.
Preporuka 3.: Rješavati slabosti okvira za određivanja plaća savjetujući se sa socijalnim partnerima te u skladu s nacionalnom praksom u cilju poticanja usklađivanja plaća s produktivnošću i makroekonomskim uvjetima. Snažnije poticati nezaposlene i neaktivne osobe na to da prihvaćaju plaćene poslove. Provesti, na temelju revizije 2014., reformu sustava socijalne zaštite i nastaviti konsolidaciju socijalnih naknada poboljšanjem usmjerenosti i uklanjanjem preklapanja.	Hrvatska je ostvarila ograničeni napredak u rješavanju problema iz preporuke 3.: Ograničeni napredak u rješavanju slabosti okvira za određivanje plaća s obzirom na to da su poduzeti pripremni koraci za reformu sustava određivanja plaća u javnom sektoru, međutim, konkretne mjere još se trebaju donijeti. Ograničeni napredak u pogledu snažnijeg poticanja nezaposlenih i neaktivnih osoba na to da prihvaćaju plaćene poslove te u provedbi reforme sustava socijalne zaštite s obzirom na to da se konsolidacija socijalnih naknada odvija sporo, a konkretni planovi reforme nakon revizije 2014. još nisu izneseni.
Preporuka 4.: Smanjiti razinu fragmentiranosti i preklapanja između tijela na središnjoj i lokalnoj razini uvođenjem novog modela za funkcionalnu raspodjelu nadležnosti i racionalizacijom u sustavu državnih agencija. Povećati transparentnost i odgovornost u sektoru javnih poduzeća, osobito u pogledu imenovanja na upravne funkcije i s tim povezanih stručnih zahtjeva. Ubrzati uvrštavanje na burzu manjinskih paketa dionica javnih trgovačkih	Hrvatska je ostvarila ograničeni napredak u rješavanju problema iz preporuke 4.: Ograničeni napredak u smanjenju razine fragmentiranosti i preklapanja između tijela na središnjoj i lokalnoj razini s obzirom na to da sveobuhvatna reforma upravljanja na lokalnoj razini zaostaje, a racionalizacija u sustavu agencija započeta je, ali je trenutačno

društava i privatizaciju.	stavljena na čekanje. Određeni napredak u povećanju transparentnosti i odgovornosti u sektoru javnih poduzeća s obzirom na to da su doneseni novi propisi u pogledu imenovanja na upravne funkcije, iako još treba utvrditi način provedbe novih odredbi. Ograničeni napredak u pogledu ubrzanja uvrštavanja na burzu manjinskih paketa dionica javnih trgovačkih društava i privatizacije s obzirom na to da nije bilo novih privatizacija, osim dokapitalizacije državne banke HPB povećanjem udjela privatnih vlasnika.
Preporuka 5.: Znatno smanjiti parafiskalne namete i ukloniti prekomjerne prepreke pružateljima usluga. Utvrditi i provesti mjere za poboljšanje učinkovitosti i kvalitete pravosudnog sustava, osobito trgovačkih sudova.	Hrvatska je ostvarila ograničeni napredak u rješavanju problema iz preporuke 5.: Ograničeni napredak u pogledu znatnog smanjenja neporeznih davanja i uklanjanja prekomjernih prepreka pružateljima usluga s obzirom na to da je smanjeno ili ukinuto 12 neporeznih davanja (i jedan je dodan), ali glavne prepreke za pružatelje usluga i dalje su neriješene, posebno kad je riječ o profesionalnim i poslovnim uslugama. Ograničeni napredak u utvrđivanju i provedbi mjera za poboljšanje učinkovitosti i kvalitete pravosudnog sustava jer je broj sporova i neriješenih predmeta i dalje znan, a elektronička komunikacija sa strankama i dalje je izazov (unatoč određenom napretku).
Preporuka 6.: Ojačati predstečajni i stečajni okvir za poduzeća radi lakšeg restrukturiranja duga i uspostaviti postupak osobnog stečaja. Povećati sposobnost financijskog sektora za to da pridonese oporavku potrebnom zbog izazova u području loših velikih kredita poduzećima i stambenih kredita u stranoj valuti te zbog lošeg upravljanja u određenim institucijama.	Hrvatska je ostvarila određeni napredak u rješavanju problema iz preporuke 6.: Znatni napredak u jačanju predstečajnog i stečajnog okvira za poduzeća i uspostavi postupka osobnog stečaja s obzirom na to da se očekuje da će se provedbom izmijenjenih propisa o stečaju trgovačkih društava pridonijeti bržem rješavanju lošeg duga te je stupio na snagu zakonski okvir za osobni stečaj, iako bi njegova provedba mogla predstavljati izazov. Određeni napredak u povećanju sposobnosti financijskog sektora da pridonese oporavku s obzirom na izazove u području loših velikih

	kredita poduzećima. Iako nisu utvrđene dodatne mjere za rješavanje tog problema, omjer loših kredita stabilizira se na visokoj razini. Očekuje se da će se reformom stečajnog okvira pridonijeti bržem rješavanju loših kredita. Ograničeni napredak u povećanju sposobnosti financijskog sektora za to da pridonese oporavku potrebnom zbog izazova u području stambenih kredita u stranoj valuti s obzirom na to da se propisima o konverziji kredita u CHF opterećuju javne financije i stvaraju znatni gubici za banke. Određeni napredak u rješavanju izazova nastalih zbog lošeg upravljanja u određenim institucijama s obzirom na to da su se nadležna tijela obvezala da će u 2017. provesti reviziju kvalitete imovine HBOR-ova (Hrvatska banka za obnovu i razvitak) kreditnog portfelja.
Europa 2020. (nacionalni ciljevi i napredak)	
Cilj za stopu zaposlenosti: 65,2 %	Stopa zaposlenosti u Hrvatskoj jedna je od najnižih u EU-u, ali su od 2013. zabilježena umjerena pozitivna kretanja. Povećala se sa 57,2 % u 2013. na 59,2 % u 2014., a taj se trend nastavio i u 2015. sa 62,1 % u trećem tromjesečju 2015. Hrvatska bi mogla ostvariti svoj nacionalni cilj od 65,2 %, ali to je još daleko ispod razine u drugim državama članicama EU-a.
Cilj za istraživanje i razvoj: 1,4 % BDP-a	Razina ulaganja u istraživanje i razvoj u Hrvatskoj povećala se sa 0,75 % BDP-a u 2012. na 0,81 % u 2013. (dijelom zbog smanjenja BDP-a). Međutim, u 2014. se ponovno smanjila na 0,79 % BDP-a te je i dalje znatno ispod nacionalnog cilja od 1,4 % za 2020. Intenzitet istraživanja i razvoja u javnom sektoru naglo se smanjio s 0,44 % u 2008. na 0,33 % u 2014. Intenzitet istraživanja i razvoja u poslovnom sektoru ostao je stabilan na 0,34 % u razdoblju 2009. – 2014. Ostvaren je tek ograničeni napredak u pogledu cilja iz strategije Europa 2020.
Cilj za emisije stakleničkih plinova: 20 %	Prema najnovijim nacionalnim projekcijama te uzimajući u obzir postojeće mjere, u razdoblju 2005. – 2020. emisije koje nisu u
Cilj za smanjenje u koje nisu uključene emisije iz	

sustava trgovanja emisijskim jedinicama: +11 % u usporedbi s emisijama u 2005.	sustavu trgovanja emisijskim jedinicama smanjit će se za 9 %. Stoga se očekuje da će se cilj ostvariti uz moguće odstupanje od 20 postotnih bodova. Prema najnovijim podacima za 2014. Hrvatska je smanjila svoje emisije za 13,9 % umjesto da poveća svoje emisije do 4,9 %, što je privremeni cilj godišnje raspodjele odobren za 2014.
Cilj za obnovljive izvore energije: 20 % Udio obnovljivih izvora energije u svim vrstama prometa: 10 %	S udjelom obnovljivih izvora energije u bruto finalnoj potrošnji koji iznosi 27,9 %, Hrvatska je uvelike ostvarila svoj cilj od 20 % za 2020. u pogledu obnovljivih izvora energije. Udio proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora u konačnoj potrošnji električne energije povećao se od 2005. do 2014. sa 35,8 % na 45,3 %, dok se u istom razdoblju udio proizvodnje toplinske i rashladne energije iz obnovljivih izvora povećao sa 30 % na 36,2 %. S udjelom obnovljivih izvora energije u prometu od 2,1 % u 2014., Hrvatska je i dalje daleko od ostvarenja cilja od 10 % do 2020. te postoji rizik da ga neće uspjeti ostvariti.
Energetska učinkovitost: 9,2 milijuna tona ekvivalenta nafte izraženo u primarnoj energetske potrošnji (7,8 milijuna tona ekvivalenta nafte izraženo u konačnoj energetske potrošnji)	Iako je trenutačna primarna energetska potrošnja ispod njezina cilja za 2020., potrebni su dodatni naponi u pogledu energetske učinkovitosti kako bi se primarna energetska potrošnja održala na toj razini ili kako bi se njezin porast sveo na najmanju moguću mjeru, uzimajući u obzir rast BDP-a tijekom sljedećih pet godina. Hrvatsko gospodarstvo zauzima 11. mjesto u EU-u kada je riječ o energetske intenzitetu. Energetski intenzitet smanjio se za 11 % od 2005. do 2013., a konačna energetska potrošnja smanjila se za 8,4 % u razdoblju od 2005. do 2013., s time da je smanjenje nastupilo uglavnom u industrijskom sektoru i dijelom u stambenom sektoru.
Cilj u području ranog napuštanja školovanja: 4 %	U Hrvatskoj udio osoba koje rano napuste školovanje dobi od 18 do 24 godine iznosi 2,7 %. To je najniža stopa u EU-u i znatno je ispod cilja EU-a od 10 %. Stopa je zadnjih godina blago oscilirala, ali uvijek je bila blizu nacionalnog cilja koji iznosi 4 %.

Cilj za visoko obrazovanje: 35 %	Stopa stjecanja visokog obrazovanja za dobnu skupinu od 30 do 34 kontinuirano je rasla od 2012., uz osobito znatno povećanje sa 25,6 % u 2013. na 32,2 % u 2014. Hrvatska je na putu da ostvari svoj nacionalni cilj od 35 % do 2020., iako su njezini rezultati daleko ispod prosjeka EU-a koji iznosi 37,9 %.
Cilj u pogledu smanjenja broja stanovnika izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti: za 150 000	Broj ljudi izloženih riziku od siromaštva spustio se s 1 384 000 u 2012. na 1 243 000 u 2014. Hrvatska će vjerojatno ostvariti svoj nacionalni cilj smanjenja broja ljudi izloženih riziku od siromaštva i socijalne isključenosti za 150 000. To se smanjenje može, barem djelomično, pripisati nedavnom pozitivnom ekonomskom rastu.

PRILOG B

Pregled postupka zbog makroekonomskih neravnoteža

Tablica B.1.: Pregled postupka zbog makroekonomskih neravnoteža za Hrvatsku

		Prag	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vanjske neravnoteže i konkurentnost	Saldo tekućeg računa, (% BDP-a)	3-godišnji prosjek -4%/6%	-7,1	-5,0	-2,3	-0,7	0,0	0,5
	Neto stanje međunarodnih ulaganja (% BDP-a)	-35%	-87,6	-95,6	-92,3	-90,2	-88,5	-88,6
	Realni efektivni devizni tečaj - 42 trgovinska partnera, deflator UIPC	promjena u % u 3 godine ±5% & ±11%	5,8	2,0	-4,4	-8,3	-4,0	-0,9
	Udio na izvoznom tržištu - % svjetskog izvoza	promjena u % u 5 godina -6%	-5,2	-13,2	-15,8	-23,7	-22,7	-18,0
	Indeks nominalnih jediničnih troškova rada (2010=100)	promjena u % u 3 godine 9% & 12%	27,8	12,5	7,6	-0,6	-3,0	-5,9
	Deflacionirane cijene nekretnina (promjena u % u odnosu na prethodnu godinu)	6%	-6.8p	-9.4p	-5.9p	-2.2p	-18.1p	-2.0p
Unutarnje neravnoteže	Kreditni tok privatnog sektora kao % BDP-a, konsolidiran	14%	2,8	5,7	-2,1	-3,0	-0,6	0,3
	Dug privatnog sektora kao % BDP-a, konsolidiran	133%	119,6	126,5	124,0	121,1	119,5	120,6
	Dug opće države kao % BDP-a	60%	48,0	57,0	63,7	69,2	80,8	85,1
	Stopa nezaposlenosti	3-godišnji prosjek 10%	9,2	9,8	11,5	13,8	15,7	16,9
	Ukupne obveze financijskog sektora (promjena u % u odnosu na prethodnu godinu)	16.5%	5,0	3,4	1,8	1,3	3,2	0,9
Pokazatelji zapošljavanja	Stopa aktivnosti - % ukupnog stanovništva u dobi 15-64 (promjena u postotnim bodovima u 3 godine)	-0.2%	2,8	-0,6	-1,7	-1,7	-1,4	2,0
	Stopa dugotrajne nezaposlenosti - % aktivnog stanovništva u dobi 15-74 (promjena u postotnim bodovima u 3 godine)	0.5%	-1,9	0,6	3,1	5,1	4,4	1,7
	Stopa nezaposlenosti mladih - % aktivnog stanovništva u dobi 15-24 (promjena u postotnim bodovima u 3 godine)	2%	-3,6	7,2	13,0	16,9	17,6	8,8

Oznake: b: prekid vremenskog niza; i: vidi metapodatke; p: privremeno.

Napomena: istaknuti su iznosi koji prelaze prag uspostavljen u izvješću o mehanizmu upozoravanja Europske komisije. Za REDT i JTR prvi se prag odnosi na države članice europodručja.

Izvor: Europska komisija

PRILOG C

Standardne tablice

Tablica C.1.: **Pokazatelji financijskog tržišta**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ukupna aktiva bankarskog sektora (% BDP-a)	-	131,4	132,2	133,0	134,1	132,0
Udio aktive pet najvećih banaka (% ukupne aktive)	-	-	73,9	72,9	72,3	-
Strano vlasništvo u bankarskom sustavu (% ukupne aktive)	-	-	-	-	-	-
Pokazatelji financijske stabilnosti:						
- loši krediti (% ukupnih kredita) ¹⁾	11,1	12,3	13,8	15,4	16,7	17,1
- omjer adekvatnosti kapitala (%) ¹⁾	18,8	20,5	20,9	20,9	21,8	22,3
- povrat na kapital (%) ¹⁾	8,3	8,8	6,1	2,4	5,0	6,0
Krediti banaka privatnom sektoru (promjena u % u odnosu na prethodnu godinu)	-	-	-6,2	-0,1	-1,7	-2,3
Pozajmljivanje za kupnju stana (promjena u % u odnosu na prethodnu godinu)	-	-	-0,9	-2,0	-2,8	-1,9
Omjer kredita i depozita	-	111,2	100,5	95,6	91,0	83,7
Likvidnost središnje banke kao % obveza ²⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Privatni dug (% BDP-a)	126,5	124,0	121,1	119,7	120,8	
Bruto vanjski dug (% BDP-a) ³⁾ - javni	23,8	24,7	28,1	32,7	35,9	36,0
- privatni	54,4	50,7	51,7	50,9	52,8	52,3
Razlika prinosa na dugoročne kamatne stope u odnosu na Bund (bazni bodovi)*	354,2	393,1	463,4	311,1	288,8	305,5
Razlika prinosa na premiju osiguranja od kreditnog rizika za državne obveznice (5 g.)*	239,5	322,5	382,9	303,7	276,1	273,1

1) Zadnji podaci iz Q2 2015.

2) Zadnji podaci iz listopada 2015.

3) Zadnji podaci iz rujna 2015. Nisu uključena monetarna nadležna tijela, monetarne i financijske institucije.

* Mjereno u baznim bodovima.

Izvor: MMF (pokazatelji financijskog zdravlja); Europska komisija (dugoročne kamatne stope); Svjetska banka (bruto vanjski dug); Eurostat (privatni dug); ESB (svi ostali pokazatelji).

Tablica C.2.: Pokazatelji tržišta rada i socijalni pokazatelji

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ⁽⁴⁾
Stopa zaposlenosti (% stanovništva u dobi 20-64)	62,1	59,8	58,1	57,2	59,2	60,5
Rast zaposlenosti (promjena u % u odnosu na prošlu godinu)	-3,8	-3,9	-3,6	-2,6	2,7	1,4
Stopa zaposlenosti žena (% ženskog stanovništva u dobi 20-64)	56,4	53,6	52,6	52,8	54,2	55,9
Stopa zaposlenosti muškaraca (% muškog stanovništva u dobi 20-64)	67,9	66,1	63,7	61,6	64,2	65,1
Stopa zaposlenosti starijih radnika (% stanovništva u dobi 55-64)	39,1	38,2	37,5	37,8	36,2	39,3
Zaposlenost u nepunom radnom vremenu (% ukupne zaposlenosti, u dobi od 15 godina i više)	8,6	8,8	7,1	6,5	6,2	7,1
Zaposlenost na temelju ugovora na određeno vrijeme (% zaposlenika s ugovorom na određeno vrijeme, u dobi od 15 Prijelaz iz privremenog zaposlenja na trajno zaposlenje	-	43,7	39,2	23,7	-	-
Stopa nezaposlenosti ⁽¹⁾ (% aktivnog stanovništva, dobna skupina 15-74)	11,7	13,7	16,0	17,3	17,3	16,6
Stopa dugotrajne nezaposlenosti ⁽²⁾ (% radne snage)	6,6	8,4	10,2	11,0	10,1	10,3
Stopa nezaposlenosti mladih (% aktivnog stanovništva u dobi 15-24)	32,4	36,7	42,1	50,0	45,5	44,6
Stopa mladih koji se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju ⁽³⁾ (% stanovništva u dobi 15-24)	15,7	16,2	16,6	19,6	19,3	-
Osobe koje rano napuštaju obrazovanje i osposobljavanje (% stan. u dobi 18-24 s najnižom razinom srednjoškolskog obrazovanja koje se više ne školuje niti osposobljava)	5,2	5,0	5,1	4,5	2,7	-
Udio stanovništva sa završenim tercijarnim obrazovanjem (% stanovništva u dobi 30-34 koje je uspješno završilo tercijarno Službena skrb za djecu (30 sati ili više; % djece mlađe od 3 godine)	24,5	23,9	23,1	25,6	32,2	-
	10,0	12,0	11,0	10,0	-	-

(1) Nezaposlene osobe sve su osobe koje nisu bile zaposlene, ali su aktivno tražile posao i bile su spremne prihvatiti posao odmah ili u roku od dva tjedna.

(2) Dugotrajno nezaposleni su osobe koje su nezaposlene barem 12 mjeseci.

(3) NEET (Not in Education Employment or Training).

(4) Prosjek prva tri tromjesečja 2015. Podaci za ukupnu stopu nezaposlenosti i stopu nezaposlenosti mladih sezonski su prilagođeni.

Izvor: Europska komisija (EU-ova anketa o radnoj snazi).

Tablica C.3.: Pokazatelji tržišta rada i socijalni pokazatelji (nastavak)

Rashodi za naknade za socijalnu zaštitu (% BDP-a)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bolovanje/zdravstvena zaštita	7,1	6,9	6,7	7,1	7,5	-
Invaliditet	3,6	3,7	3,6	3,6	3,6	-
Starosne i obiteljske mirovine	7,5	7,6	7,6	7,8	8,1	-
Obitelj/djeca	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	-
Nezaposlenost	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	-
Stanovanje i socijalna isključenost n.d.r.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Ukupno	20,2	20,3	20,0	20,5	21,2	-
od čega: naknade uz provjeru dohodovnog i imovinskog statusa	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	-
Pokazatelji socijalne uključenosti	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Osobe suočene s rizikom od siromaštva ili socijalne isključenosti ⁽¹⁾ (% ukupnog stanovništva)	-	31,1	32,6	32,6	29,9	29,3
Djeca suočena s rizikom od siromaštva ili socijalne isključenosti (% osoba u dobi 0-17)	-	29,4	31,1	34,8	29,3	29,0
Stopa rizika od siromaštva ⁽²⁾ (% ukupnog stanovništva)	-	20,6	20,9	20,4	19,5	19,4
Stopa teške materijalne deprivacije ⁽³⁾ (% ukupnog stanovništva)	-	14,3	15,2	15,9	14,7	13,9
Udio osoba koje žive u kućanstvima s niskim intenzitetom rada ⁽⁴⁾ (% osoba u dobi 0-59)	-	13,9	15,9	16,8	14,8	14,7
Stopa zaposlenih suočenih s rizikom od siromaštva (% zaposlenih osoba)	-	6,3	6,6	6,0	6,2	5,7
Učinak socijalnih transfera (osim mirovina) na smanjenje siromaštva	-	31,3	31,9	33,3	34,3	35,1
Pragovi siromaštva, izraženi u nacionalnoj valuti po stalnim cijenama ⁽⁵⁾	-	23045	21740	20921	19329	19585
Bruto raspoloživ dohodak (kućanstva; % rasta)	1,3	1,3	1,9	0,2	-1,6	-
Nejednakost raspodjele dohotka (omjer S80/S20 ili kvintilni omjer)	-	5,5	5,6	5,4	5,3	5,1

(1) Osobe suočene s rizikom od siromaštva ili socijalne isključenosti: osobe koje su suočene s rizikom od siromaštva i/ili su u teškoj materijalnoj deprivaciji i/ili žive u kućanstvima s nultim ili vrlo niskim intenzitetom rada.

(2) Stopa rizika od siromaštva (AROP): udio osoba kojima je ekvivalentni raspoloživi dohodak manji od 60 % srednje vrijednosti nacionalnog ekvivalentnog dohotka.

(3) Udio osoba na koje se odnose barem 4 od 9 stavki deprivacije: osobe koje i.) si ne mogu priuštiti plaćanje stanarine ili režija, ii.) si ne mogu priuštiti adekvatno grijanje u kućanstvu iii.) ne mogu podmiriti iznenadne troškove iv.) si ne mogu priuštiti obrok koji sadržava meso, ribu ili ekvivalentni proteinski obrok svaki drugi dan v.) ne mogu platiti tjedan godišnjeg odmora izvan kuće vi.) si ne mogu priuštiti automobil vii.) si ne mogu priuštiti stroj za pranje odjeće; viii.) si ne mogu priuštiti televizor u boji ili ix.) si ne mogu priuštiti telefon.

(4) Osobe koje žive u kućanstvima s vrlo niskim intenzitetom rada: udio osoba u dobi 0-59 koje žive u kućanstvima u kojima su odrasle osobe (ne uključujući uzdržavanu djecu) odradile manje od 20 % ukupnog potencijalnog radnog vremena u prethodnih 12 mjeseci.

(5) Za EE, CY, MT, SI, SK, pragovi u nominalnim vrijednostima u EUR; UIPC - indeks 100 u 2006. (anketa iz 2007. odnosi se na dohotke iz 2006.)

Izvor: ESSPROS za rashode za naknade u području socijalne zaštite; EU-SILC za socijalnu uključenost.

Tablica C.4.: Pokazatelji strukturne politike i poslovnog okruženja

Pokazatelji uspješnosti	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produktivnost rada (realna, po zaposlenoj osobi, u odnosu na prethodnu godinu)						
Produktivnost rada u industriji	-3,07	1,10	-1,57	-1,14	3,64	-0,17
Produktivnost rada u graditeljstvu	-1,97	2,64	1,59	-2,56	-5,10	-3,76
Produktivnost rada u tržišnim uslugama	-8,29	-0,35	6,21	-0,10	3,38	0,00
Jedinični troškovi rada (JTR) (ukupno gospodarstvo, u odnosu na prethodnu godinu)						
JTR u industriji	9,65	0,78	-0,24	5,77	1,24	0,00
JTR u graditeljstvu	4,71	4,53	1,62	7,21	-1,43	0,00
JTR u tržišnim uslugama	5,94	-0,20	-0,34	1,69	-1,56	0,00
Poslovno okruženje	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vrijeme potrebno za izvršavanje ugovora ⁽¹⁾ (u danima)	561	561	561	561	572	572
Vrijeme potrebno za osnivanje poduzeća ⁽¹⁾ (u danima)	22,5	22,5	15,5	15,0	15,0	15,0
Ishod u pogledu zahtjeva MSP-ova za bankovne zajmove ⁽²⁾	0,65	na	0,17	na	0,19	0,88
Istraživanje i inovacije	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Intenzitet istraživanja i razvoja	0,84	0,74	0,75	0,75	0,81	0,79
Ukupni javni rashodi za obrazovanje kao % BDP-a, kombinirano za sve stupnjeve obrazovanja	4,42	4,31	4,21	na	na	na
Broj osoba zaposlenih u području znanosti i tehnologije kao % ukupne zaposlenosti	29	31	30	32	36	37
Visokoobrazovano stanovništvo ⁽³⁾	15	16	15	16	17	19
Mladi sa srednjom školskom ili stručnom spremom ⁽⁴⁾	94	94	95	94	94	96
Trgovinska bilanca proizvoda visoke tehnologije kao % BDP-a	-1,74	-1,49	-1,50	-1,27	-1,49	-1,48
Tržište dobara i usluga i tržišno natjecanje				2003	2008	2013
Reguliranost tržišta dobara OECD-a ⁽⁵⁾ , općenito				na	na	2,08
Reguliranost tržišta dobara OECD-a ⁽⁵⁾ , trgovina na malo				na	na	1,42
Reguliranost tržišta dobara OECD-a ⁽⁵⁾ , profesionalne usluge				na	na	3,70
Reguliranost tržišta dobara OECD-a ⁽⁵⁾ , mrežne industrije ⁽⁶⁾				na	na	2,75

(1) Metodologije, uključujući pretpostavke, u vezi s ovim pokazateljem detaljno su prikazane na internetskim stranicama :

<http://www.doingbusiness.org/methodology>

(2) Prosjek odgovora na pitanje Q7B_a. „[Bankovni zajam]: Ako ste zatražili i pokušali dobiti ovu vrstu financiranja tijekom proteklih šest mjeseci, koji je bio ishod?“. Odgovori su kodificirani kao u nastavku: nula ako su dobili cijeli iznos, jedan ako su dobili većinu, dva ako su dobili samo ograničeni dio, tri ako je zahtjev odbijen ili odbačen te „vrijednosti koje nedostaju“ ako je zahtjev još u tijeku ili je ishod nepoznat.

(3) Postotak visokoobrazovanog stanovništva u dobi 15–64.

(4) Postotak stanovništva sa srednjom školskom ili stručnom spremom u dobi 20–24.

(5) Indeks: 0 = nije regulirano; 6 = najviše regulirano. Metodologije u vezi s pokazateljima uređenja tržišta proizvoda detaljno su prikazane na internetskim stranicama:

<http://www.oecd.org/competition/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>

(6) Ukupni pokazatelji OECD-a regulative u sektoru energetike, prometa i komunikacija.

Izvor: Europska komisija; Svjetska banka - Izvješće o poslovanju (za izvršavanje ugovora i otvaranje poduzeća); OECD (za pokazatelje reguliranosti tržišta dobara); SAFE (za ishod u pogledu zahtjeva MSP-ova za bankovne zajmove).

Tablica C.5.: **Zeleni rast**

Uspješnost zelenog rasta		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Makroekonomska							
Energetski intenzitet	kgoe / €	0,23	0,23	0,23	0,23	0,22	-
Intenzitet ugljika	kg / €	0,76	0,76	0,74	0,70	0,68	-
Intenzitet resursa (recipročno u odnosu na produktivnost resursa)	kg / €	1,39	1,19	1,19	1,10	1,17	1,10
Intenzitet otpada	kg / €	-	0,08	-	0,09	-	-
Energetska bilanca trgovine	% BDP-a	-3,5	-3,8	-5,4	-5,6	-5,1	-4,0
Udio energenata u UIPC-u	%	11,42	12,14	13,19	14,47	15,74	16,49
Razlika između promjene u cijeni energenata i inflacije	%	4,5	6,1	0,3	11,4	2,6	-0,2
Realni jedinični trošak energije	% dodane vrijednosti	-	-	-	-	-	-
Porezi za rad u odnosu na poreze za zaštitu okoliša	omjer	4,6	4,1	4,4	4,5	4,1	3,9
Porezi za zaštitu okoliša	% BDP-a	3,4	3,7	3,3	3,2	3,5	3,9
Sektorska							
Energetski intenzitet industrije	kgoe / €	0,22	0,22	0,21	0,19	0,19	-
Realni jedinični trošak energije za proizvodnu industriju	% dodane vrijednosti	-	-	-	-	-	-
Udio energetski intenzivnih industrija u gospodarstvu	% BDP-a	-	-	-	-	-	-
Cijene električne energije za industrijske korisnike srednje veličine	€ / kWh	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09
Cijene goriva za industrijske korisnike srednje veličine	€ / kWh	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Javno financirani istraživanja i razvoj za energetiku	% BDP-a	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Javno financirani istraživanja i razvoj za okoliš	% BDP-a	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Stopa recikliranja komunalnog otpada	%	-	-	-	-	-	-
Udio emisija stakleničkih plinova uključenih u sustav trgovanja emisijama*	%	32,3	30,2	-	-	35,9	33,9
Energetski intenzitet prometa	kgoe / €	1,14	1,11	1,13	1,17	1,24	-
Intenzitet ugljika u prometu	kg / €	3,28	3,21	3,24	3,30	3,49	-
Sigurnost energetske opskrbe							
Ovisnost o uvozu energenata	%	51,0	52,1	54,4	53,6	52,3	-
Indeks agregatne koncentracije dobavljača	HHI	40,0	29,1	27,6	20,5	29,3	-
Diversifikacija kombinacije izvora energije	HHI	0,34	0,30	0,30	0,29	0,29	-

Svi makropokazatelji intenziteta izraženi su kao omjer fizičke kvantitete u odnosu na BDP (u cijenama iz 2005.)

Energetski intenzitet: bruto nacionalna energetska potrošnja (u kgoe) podijeljena s BDP-om (u EUR)

Intenzitet ugljika: emisije stakleničkih plinova (u kg ekvivalenta CO₂) podijeljene s BDP-om (u EUR)

Intenzitet resursa: domaća materijalna potrošnja (u kg) podijeljena s BDP-om (u EUR)

Intenzitet otpada: otpad (u kg) podijeljen s BDP-om (u EUR)

Energetska bilanca trgovine: bilanca izvoza i uvoza energenata izražena kao % BDP-a

Udio energenata u UIPC-u: udio energenata u potrošačkoj košarici koja se koristi za izradu UIPC

Razlika između promjene u cijeni energenata i inflacije: energetska komponenta UIPC-a i ukupna inflacija mjerena UIPC-om (godišnja promjena u %)

Realni jedinični trošak energije: realni troškovi energije kao postotak ukupne dodane vrijednosti za gospodarstvo

Porezi za zaštitu okoliša u odnosu na poreze za rad i BDP: iz baze podataka Europske komisije „Trendovi oporezivanja u Europskoj uniji“

Energetski intenzitet industrije: konačna energetska potrošnja u industriji (u kgoe) podijeljena s bruto dodanom vrijednosti industrije (u 2005., EUR)

Realni jedinični troškovi energije za proizvodnu industriju: realni troškovi kao postotak ukupne dodane vrijednosti za proizvodne sektore

Udio energetske intenzivnih industrija u gospodarstvu: udio bruto dodane vrijednosti energetske intenzivnih industrija u BDP-u

Cijene električne energije i plina za industrijske korisnike srednje veličine: skupina potrošnje 500–2000Mwh i 10000–100000 GJ; iznosi ne uključuju PDV

Stopa recikliranja komunalnog otpada: udio recikliranog komunalnog otpada u odnosu na ukupni komunalni otpad

Javnofinancirani istraživanja i razvoj za energetiku ili okoliš: državni izdatci za istraživanje i razvoj za ove kategorije kao % BDP-a

Udio emisija stakleničkih plinova uključenih u sustav trgovanja emisijama: na temelju podataka o emisijama stakleničkih plinova (ne uključujući uporabu zemljišta, prenamjenu zemljišta i šumarstvo) koje su države članice dostavile Europskoj agenciji za okoliš

Energetski intenzitet prometa: konačna energetska potrošnja prometa (kgoe) podijeljena s bruto dodanom vrijednosti prometne industrije (u 2005., EUR)

Intenzitet ugljika u prometu: emisije stakleničkih plinova u prometu podijeljene s bruto dodanom vrijednosti prometnog sektora

Ovisnost o uvozu energenata: neto uvoz energenata podijeljen s bruto nacionalnom energetskom potrošnjom uključujući energetska potrošnja u međunarodnom prometu

Indeks agregatne koncentracije dobavljača: obuhvaća naftu, plin i ugljen. Manje vrijednosti upućuju na veću diversifikaciju te stoga niži rizik.

Diversifikacija kombinacije izvora energije: Herfindahl indeks u odnosu na prirodni plin, ukupne naftne proizvode, nuklearnu toplinu, obnovljive izvore energije i kruta goriva

* Službe Komisije i Europska agencija za okoliš

Izvor: Europska komisija (Eurostat), osim ako je drugačije navedeno
