



Bruxelles, 26.2.2015.  
SWD(2015) 30 final

**RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE**

**Izvješće za Hrvatsku 2015.  
S detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih  
neravnoteža**

**{COM(2015) 85 final}**

**Ovo je radni dokument službi Europske komisije. On nije službeno stajalište Komisije  
niti se njime takvo stajalište preudicira.**



# SADRŽAJ

Sažetak	1
1. Kontekst: stanje i izgledi gospodarstva	3
2. Neravnoteže, rizici i prilagodba	10
2.1. Produktivnost i raspodjela sredstava	11
2.2. Vanjska održivost i konkurentnost	25
2.3. Dug opće države, fiskalni okvir i upravljanje javnim sektorom	37
2.4. Korporativni dug i dug kućanstava te stabilnost financijskog sektora	53
3. Ostala strukturna pitanja	65
3.1. Socijalna politika, mirovine i aktivne politike tržišta rada	67
3.2. Zdravstveni sustav	75
3.3. Mrežne industrije i okoliš	79
3.4. Obrazovanje i inovacije	83
<b>3.5. Europski strukturni i investicijski fondovi</b>	<b>87</b>
<b>AA. Tablica</b>	<b>89</b>
AB. Standardne tablice	96

## POPIS TABLICA

1.1. Glavni gospodarski, financijski i socijalni pokazatelji – Hrvatska	8
1.2. Pregled postupka zbog makroekonomskih neravnoteža	9
AB.1. Makroekonomski pokazatelji	96
AB.2. Pokazatelji financijskog tržišta	97
AB.3. Porezni pokazatelji	98
AB.4. Pokazatelji tržišta rada i socijalne uključenosti	100
AB.5. Rashodi za naknade za socijalnu zaštitu	100
AB.6. Pokazatelji uspješnosti tržišta proizvoda i politika	102
AB.7. Zeleni rast	103

## POPIS GRAFIKONA

1.1.	Hrvatska: Vanjska i domaća potražnja, doprinos rastu	3
1.2.	Realni uvoz i realni izvoz u Hrvatskoj i EU-10	4
1.3.	Registrirano zaposleno stanovništvo i stopa nezaposlenosti	5
1.4.	Rast plaća i cijena	6
1.5.	Cijena nekretnina	6
2.1.1.	Izračun rasta, prosjek za 2002. – 2008. (%)	11
2.1.2.	Izračun rasta, prosjek za 2008.-2013. (%)	11
2.1.3.	Dinamika produktivnosti i zaposlenosti (2008. – 2014.)	12
2.1.4.	Zastupljenost poduzeća s obzirom na dinamiku produktivnosti i zaposlenosti	12
2.1.5.	Migracijski tokovi i ukupno stanovništvo	14
2.1.6.	Produktivnost u odnosu na EU-28 i prosječan dohodak u Hrvatskoj, EU-u i drugim državama OECD-a (2014.)	16
2.1.7.	Udio radnika na određeno vrijeme i nedavno zaposlenih radnika (u posljednja tri mjeseca)	17
2.1.8.	Prosječni mjesečni dohodak s obzirom na stupanj obrazovanja (2010.)	18
2.1.9.	Stopa nezaposlenosti prema stupnju obrazovanja (2013.)	18
2.2.1.	Net lending position – transaction side	25
2.2.2.	Neto pozajmljivanje – financijska strana	26
2.2.3.	Realni efektivni devizni tečaj, deflaciran JTR-om i izvoznim cijenama	26
2.2.4.	Konkurentnost i izvojni rezultati (2008. – 2014.)	27
2.2.5.	Elastičnost izvoza u odnosu na dohodak, cijenu i udaljenost	27
2.2.6.	Raščlamba promjena udjela na izvoznom tržištu	28
2.2.7.	Struktura izvoza robe u Hrvatskoj i usporedivim gospodarstvima prema SMTK-u (postotak ukupnog izvoza, 2013.)	28
2.2.8.	Struktura izvoza robe u Hrvatskoj i usporedivim gospodarstvima prema BEC-u (postotak ukupnog izvoza, 2013.)	29
2.2.9.	Udio uvoza u izvozu (2005.)	30
2.2.10.	Relevantni pokazatelji internacionalizacije – odmak od prosjeka EU-a (standardna devijacija)	31
2.2.11.	Izvoz usluga	31
2.2.12.	Prihodi od turizma i broj noćenja u turističkim smještajnim objektima	32
2.2.13.	Struktura uvoza prema BEC-u, 2013.	32
2.2.14.	Elastičnosti uvoza u odnosu na komponente krajnje potražnje	34
2.2.15.	Bilanca primarnih i sekundarnih prihoda	35
2.2.16.	Neto stanje međunarodnih ulaganja (NSMU)	35
2.2.17.	Višak na tekućem računu potreban za stabilizaciju NSMU-a na -60 % BDP-a do 2024. – analiza osjetljivosti	36
2.3.1.	Dug opće države	37
2.3.2.	Kretanje duga i deficita opće države i kriteriji iz Maastrichta	37
2.3.3.	Doprinosi promjeni udjela duga opće države u BDP-u	38
2.3.4.	Struktura rashoda prema klasifikaciji funkcija COFOG (2012.)	41

2.3.5. Nepodmirene obveze bolnica	41
2.3.6. Struktura rashoda prema kategorijama ESA-e (2013.)	42
2.3.7. Ukupna faktorska produktivnost po sektoru i vlasništvu (prosjek za 2006. – 2013.)	49
2.4.1. Novčana masa (M1) i domaći kreditni rast	53
2.4.2. Udio konsolidiranog duga u BDP-u, nefinancijske korporacije	54
2.4.3. Korporativni vanjski dug	55
2.4.4. Udio duga u BDP-u – sektor kućanstava	59
2.4.5. Potraživanja domaćih kreditnih institucija prema kućanstvima po vrsti i valuti	60
2.4.6. Stabilnost i profitabilnost financijskog sektora	62
3.1.1. Pokazatelji tržišta rada i socijalni pokazatelji	67
3.1.2. Struktura stanovništva	70
3.1.3. Mnoge države članice ostvaruju veće mirovine uz manje rashode	71
3.1.4. Novi umirovljenici (bez mirovina prema posebnim propisima)	71
3.1.5. Umirovljenici (treće tromjesečje 2014.)	72
3.4.1. Strategije koje inovacijska i neinovacijska poduzeća smatraju veoma važnima (2012.)	84
3.4.2. Intenzitet istraživanja i razvoja po sektoru (2013.)	85

## POPIS OKVIRA

1.1. Postupak nadzora gospodarstva	7
<i>1.1. Postupak nadzora gospodarstva</i>	7
2.1.1. Poslovanje u Hrvatskoj	20
<b>2.1.1. Poslovanje u Hrvatskoj</b>	20
2.3.1. Dugoročna predviđanja duga opće države	39
2.4.1. Korporativni dug društava u privatnom i javnom vlasništvu	56
<b>2.4.1. Korporativni dug društava u privatnom i javnom vlasništvu</b>	56

## SAŽETAK

**Hrvatsko se gospodarstvo u 2014. smanjilo šestu uzastopnu godinu, a ekonomski izgledi i dalje su loši iako se u 2015. očekuje izlazak iz recesije.** Pad gospodarstva usporen je tijekom 2014., čime je ukupan pad BDP-a iznosio -0,5 %. Predviđa se da će rast u 2015. iznositi tek nešto više od nule, a u 2016. trebao bi blago porasti na 1 %. S obzirom na te okolnosti ne očekuje se znatan pad stope nezaposlenosti, koja trenutačno iznosi 17 %. Unutarnja potražnja trebala bi progresivno početi pozitivno pridonositi rastu pod utjecajem ulaganja potaknutih financiranjem iz europskih fondova, dok bi izvozni rezultati i dalje trebali biti dobri s obzirom na nastavak oporavka u EU-u. Unatoč tome, znatna fiskalna konsolidacija i potrebe za razduživanjem negativno utječu na perspektivu rasta.

**U ožujku 2014. Komisija je zaključila da Hrvatska bilježi prekomjerne makroekonomske neravnoteže.** Konkretnije, rizici koji proizlaze iz visokih vanjskih obveza, pada izvoznih rezultata, visoke zaduženosti poduzeća i brzog rasta duga opće države, a u kontekstu niskog rasta i slabe sposobnosti prilagodbe, zahtijevali su posebno praćenje i odlučne mjere politike. Utvrđene neravnoteže snažno su obilježile preporuke po državama članicama koje je Vijeće Hrvatskoj uputilo u lipnju 2014. U ovom Izvješću za Hrvatsku njezino se gospodarstvo ocjenjuje u kontekstu Komisijina godišnjeg pregleda rasta, u kojem se preporučuju tri glavna stupa ekonomske i socijalne politike EU-a u 2015.: ulaganje, strukturne reforme i fiskalna odgovornost. U njemu se u skladu s Planom ulaganja za Europu istražuju i načini za maksimalizaciju učinka javnih sredstava i pokretanje privatnog ulaganja. Konačno, u Izvješću se Hrvatska ocjenjuje u svjetlu zaključaka Izvješća o mehanizmu upozoravanja za 2015., a u kojem je Komisija utvrdila da bi bilo korisno dalje ispitati postojanost neravnoteža ili njihovo uklanjanje. Glavni su zaključci detaljnog preispitivanja sadržanog u ovom Izvješću za Hrvatsku sljedeći:

- **Slab rast, odgođeno restrukturiranje poduzeća i izuzetno loši rezultati u pogledu zaposlenosti imaju korijen u neučinkovitoj raspodjeli sredstava.** Niska zaposlenost djelomično je povezana s institucijama tržišta rada i političkim postavkama. Nepovoljno poslovno okruženje bitan je čimbenik koji

negativno utječe na sposobnost prilagodbe gospodarstva.

- **Slaba vanjska konkurentnost i vrlo negativno stanje međunarodnih ulaganja ugrožavaju vanjsku održivost.** Hrvatski robni izvoz i dalje znatno zaostaje za potencijalom. Čimbenici troškovne i netroškovne konkurentnosti djelomično pridonose slaboj izvoznoj osnovici. Visoke obveze potiču odljev prihoda od ulaganja i izvor su ranjivosti.
- **Sve veći dug opće države razlog je za zabrinutost, što dodatno pogoršava slabosti upravljanja javnim sektorom.** Dugotrajna recesija u kombinaciji sa znatnim preuzimanjem obveza javnih poduzeća dovela je do naglog rasta javnog duga. Visoki i rastući kamatni rashodi mogli bi biti znak početka efekta grude snijega. Administrativna rascjepkanost i slabo upravljanje javnim sektorom dovodi do niske učinkovitosti potrošnje i lošeg upravljanja javnim financijama.
- **Dug kućanstava i korporativni dug guše potrošnju i ulaganja.** Oba sektora razdužuju se umjerenim tempom, ali je korporativni dug i dalje u velikoj mjeri koncentriran u slabo profitabilnim društvima, a potrebno je pratiti relativno visoke stope loših kredita, osobito u korporativnom sektoru.

U Izvješću za Hrvatsku analiziraju se i ostali makroekonomski i strukturni problemi:

- Sadašnjim politikama potrebe ranjivih radnika nedostatno su riješene, dok se starije radnike odvraća od sudjelovanja na tržištu rada.
- Zdravstveni sustav izvor je fiskalnih rizika.
- Mrežne industrije usko su grlo za potencijal rasta gospodarstva.
- Slabosti obrazovnog sustava u kombinaciji s oskudnim inovacijskim kapacitetom mogle bi dugoročno ugroziti rast produktivnosti.
- Ograničeni administrativni kapaciteti dovode u pitanje potpunu apsorpciju sredstava iz fondova EU-a.

**Određeni napredak ostvaren je u provedbi osam preporuka po državama članicama upućenih Hrvatskoj u vezi s postupkom zbog makroekonomskih neravnoteža.** Druga faza reforme tržišta rada u potpunosti je provedena te su uspješno završene dodatne nadzorne dijagnostičke mjere nad bankama, čime je potvrđena otpornost hrvatskog bankarskog sektora. U većini područja obuhvaćenih preporukama zabilježen je blagi ili ograničeni napredak. Štoviše, i dalje nije provedena preporuka upućena Hrvatskoj u pogledu smanjenja pristupa prijevremenom umirovljenju, a koja povezana s postupkom zbog makroekonomskih neravnoteža.

U Izvješću za Hrvatsku obrađuju se izazovi politika koji proizlaze iz analize makroekonomskih neravnoteža:

- **Administrativna rascjepkanost i loše upravljanje javnim financijama, uključujući u zdravstvu, pridonose znatnoj neučinkovitosti javnog sektora.** Složena raspodjela funkcija struktura javne uprave, uključujući nedovoljnu artikulaciju nadležnosti lokalnih razina vlasti, za posljedice imaju slab nadzor nad javnim financijama, nisku učinkovitost javne potrošnje i slabe mehanizme za sprječavanje korupcije.
- **Nefleksibilno poslovno okruženje prepreka je rastu.** Stroga regulativa i visoko administrativno i parafiskalno opterećenje povećavaju troškove poduzetničkih aktivnosti. Slabosti u primjeni ocjene regulatornih učinaka i zakonodavnog planiranja pridonose regulatornoj nestabilnosti. Natjecanje na unutarnjem tržištu ograničeno je gotovo monopolističkim sustavom u kojem neka društva posluju. Visok udio javnih poduzeća u gospodarstvu stvara nejednake tržišne uvjete za privatna poduzeća. Neučinkovitost u pravosudnom sustavu utječe na troškove parničnog postupka.
- **Nedostaci institucija i politika utječu na stanje na tržištu rada.** Sustav isplate otpremnina priječi mobilnost radne snage i odvraća od primjene ugovora na neodređeno vrijeme. Slojevit sustav socijalnih naknada i vrlo povoljne mogućnosti prijevremenog umirovljenja destimuliraju rad. Sustav

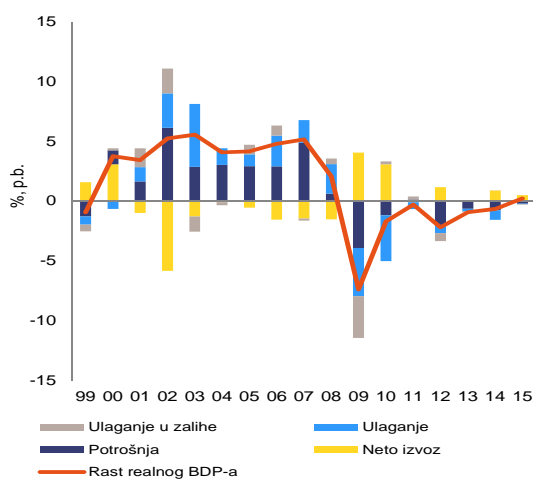
utvrđivanja plaća ne potiče usklađivanje dinamike plaća s makroekonomskim uvjetima.

- **U pogledu korporativnog duga,** izazov je osigurati brzi pristup restrukturiranju i pomiriti zaštitu vjerovnika s učinkovitosti postupka razduživanja, bez ugrožavanja financijske stabilnosti.
- **Financijski sektor suočava se s izazovima povezanima s razinom intervencije države u gospodarstvo.** Novije politike, uključujući zamrzavanje tečaja kune prema švicarskom franku za zajmove denominirane u švicarskim francima, naglašavaju potrebu za predvidljivijim pravnim sustavom, razmjernim i pravičnim intervencijama države u financijski sektor i provedbom trajnog sustava za rješavanje osobnog stečaja.
- **Daljnja ulaganja u mrežnu infrastrukturu Hrvatskoj bi mogla omogućiti iskorištavanje svojeg geostrateškog položaja.**
- **Neusklađenost ponude i potražnje na tržištu rada koči zaposlenost.** Na inovacijski kapacitet negativno utječu niska razina privatnog i javnog ulaganja u istraživanje i razvoj, ali i slabosti u upravljanju javnim istraživanjem i strukturi instrumenata za potporu.
- **Nedostatni administrativni kapaciteti sprječavaju potpunu apsorpciju sredstava iz fondova EU-a.** Kapaciteti javne uprave osobito su slabi, a transparentnost i učinkovitost javne nabave niska je i na središnjoj i na lokalnoj razini.

# 1. KONTEKST: STANJE I IZGLEDI GOSPODARSTVA

Nekoliko novih država članica iz srednje i istočne Europe (EU-10) zabilježilo je naglo nakupljanje neravnoteža u godinama koje su prethodile krizi <sup>(1)</sup>. Pristupanje Europskoj uniji značilo je izglede za bržu konvergenciju prihoda i omogućilo velik priljev stranog kapitala u kojem su posredovale banke, što je potaknulo snažan rast domaće potražnje. Dinamična unutarnja potražnja prelila se na uvoz, čime su posljedično povećani deficiti tekućeg računa. Znatnim rastom plaća i cijena narušena je troškovna konkurentnost i smanjen sektor razmjenjivih dobara. Posljedica toga bilo je prekomjerno nakupljanje duga, uglavnom vanjskog, a bez odgovarajuće sposobnosti servisiranja tog duga, uz pad konkurentnosti i nedovoljan prostor za provedbu politika.

Grafikon 1.1. Hrvatska: vanjska i domaća potražnja, doprinosi rastu



Izvor: Europska komisija

Uklanjanje makroekonomskih neravnoteža bilo je relativno brzo, a većina država članica skupine EU-10 nastavila je rast u 2010. Vanjsku prilagodbu olakšali su nagli odljevi kapitala, oštar pad plaća, odlučne politike fiskalne konsolidacije i u nekim slučajevima deprecijacija valute. Relativno fleksibilna tržišta rada omogućila su prilagodbu plaća i sektorsku preraspodjelu, a izvoz

(1) U ovom i sljedećim odjeljcima nekoliko pokazatelja uspješnosti usporedit će se s onima novih država članica iz srednje i istočne Europe. Skupina usporedivih gospodarstava u regiji, što obuhvaća Bugarsku, Češku, Estoniju, Latviju, Litvu, Mađarsku, Poljsku, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju, u nastavku se navodi kao EU-10.

je nakon velikog pada trgovine u 2008. opet bilježio brzi rast, čime se suprotstavilo padu unutarnje potražnje. Stroži uvjeti kreditiranja u privatnom sektoru prisilili su nefinancijske korporacije i kućanstva na brzu prilagodbu zaduženosti, dok je pritisak za obnovu povjerenja tržišta potaknuo odlučne mjere fiskalne konsolidacije. No do 2010. zaustavljen je pad unutarnje potražnje, što je označilo početak nove, uravnoteženije faze ekspanzije.

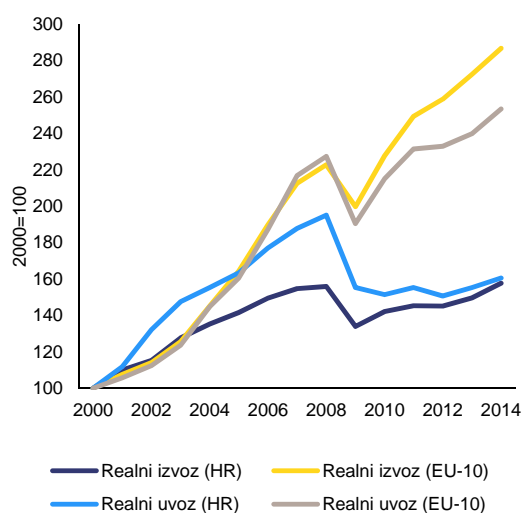
Unatoč tome što se EU-u priključila tek 2013., Hrvatska je bila pod utjecajem istih negativnih makroekonomskih kretanja u godinama prije krize. Snažan priljev kapitala, djelomično usmjeren kroz hrvatski bankarski sektor, koji je u velikoj mjeri u stranom vlasništvu, bio je okosnica snažnom rastu do 2008. i globalne financijske krize. Izravna strana ulaganja, uključujući prekogranične zajmove matičnih društva društvima kćerima, također su bila znatna. No priljev izravnih stranih ulaganja u većoj je mjeri nego u usporedivim gospodarstvima u regiji zaobišao sektor razmjenjivih dobara. Ulaganjima potaknuta unutarnja potražnja pridonijela je naglom rastu uvoza. Iako je dinamika plaća i cijena u relativnom smislu bila ograničene, slaba dinamika produktivnosti dovela je do povećanja jediničnih troškova rada. U kontekstu čvrsto kontroliranog tečaja eura, nagomilali su se gubitci troškovne konkurentnosti, a već loši izvozni rezultati dodatno su se pogoršali. Kao posljedica toga Hrvatska je do 2008. ostvarila ukupno negativno neto stanje međunarodnih ulaganja (NSMU) u iznosu većem od 75 % BDP-a i rekordno visok deficit tekućeg računa u iznosu od 8,9 % BDP-a. Korporativni dug i dug kućanstava te dug opće države nisu, s obzirom na njihove razine od 110,8 % odnosno 36 % BDP-a, bili posebno veliki kada je kriza izbila, ali je bruto vanjski dug već tada premašivao 100 % BDP-a.

Za razliku od usporedivih gospodarstava u regiji, Hrvatska je još uvijek, šest godina nakon prsnuća financijskog balona, pogođena recesijom i pokušava uravnotežiti svoje gospodarstvo. Zbog produljene recesije realni BDP smanjio se za otprilike 12,5 %, dok je stopa nezaposlenosti gotovo udvostručena s 8,9 % u 2008. na 17,0 % u 2014. Ulažaka aktivnost pogođena je prva i u najvećoj mjeri; ulaganja, koja su na svojem vrhuncu u 2008. imala udjel u BDP-u



u iznosu od u 28 %, drastično su se smanjila na 19 % u 2014., pri čemu je realan pad uzrokovao izrazito smanjenje građevinskih aktivnosti. Međutim, pogoršanje stanja na tržištu rada i pad raspoloživog prihoda, u kombinaciji s pogoršanjem raspoložnja potrošača i strožim uvjetima bankovnih kredita, ubrzo su doveli do smanjenja potrošnje kućanstava, koje je u tom razdoblju iznosilo 13 postotnih bodova. Uvoz se naglo smanjio kao posljedica pada unutarnje potražnje, no nije došlo do oporavka izvoza jer su na produktivnu domaću imovinu i preobrazbu gospodarstva bila usmjerena samo ograničena ulaganja. Fleksibilnom fiskalnom politikom djelomično su ublaženi učinci krize, no dug opće države, koji je s 36 % BDP-a u 2008. eskalirao na 81,4 % u 2014., ubrzo je postao novi razlog za zabrinutost. Do 2010. nastavljeno je i pogoršanje omjera financijske poluge u privatnom sektoru. Rastuća zaduženost javnog i privatnog sektora za posljedicu je imala pogoršanje NSMU-a te daljnji rast bruto vanjskog duga.

Grafikon 1.2. Realni uvoz i realni izvoz u Hrvatskoj i EU-10



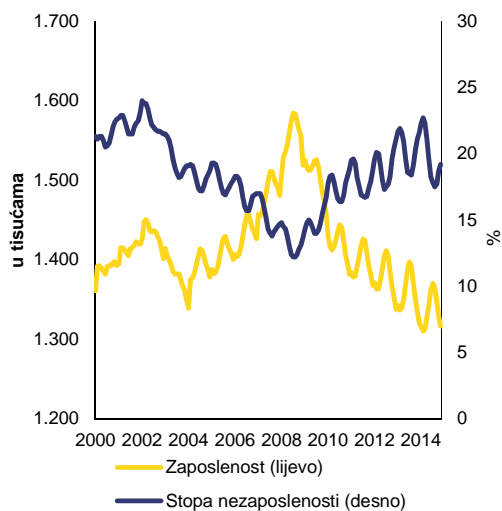
Izvor: Europska komisija

**Dubina i trajanje krize otkrili su strukturne slabosti koje su akumulirale tijekom prethodne faze ekspanzije.** U razdoblju od 2002. do 2008. pokretač rasta uglavnom su bili ulazni proizvodi rada, dok je rast produktivnosti, u usporedbi s naglim rastom gospodarstava skupine EU-10, bio skroman. S obzirom na pozitivan doprinos produblivanja kapitala, niska dinamika produktivnosti u potpunosti se može pripisati

slabom rastu ukupne faktorske produktivnosti. U razdoblju od 2002. do 2008. rast ukupne faktorske produktivnosti u prosjeku je iznosio svega 0,7 % godišnje; za usporedbu u gospodarstvima skupine EU-10, gdje je taj prosjek iznosio 3,0 %. Dolaskom krize, kao i u većini država članica doprinos ukupne faktorske produktivnosti postao je negativan. No dok se pet godina nakon krize rast ukupne faktorske produktivnosti u EU-10 opravio, u Hrvatskoj prosječan rast tog pokazatelja u razdoblju 2008. – 2013. i dalje je bio negativan. Nizak rast produktivnosti obično se povezuje s različitim aspektima neučinkovitosti u dodjeli sredstava. Neučinkovita dodjela sredstava vjerojatno je pridonijela i nakupljanju makroekonomskih neravnoteža te usporava postupak prilagodbe.

**U nedostatku sveobuhvatnih mikrostrukturnih reformi, očekuje se da će uravnoteženje gospodarstva biti sporo te će i dalje negativno utjecati na gospodarski rast.** Trenutačno se smatra da se gospodarstvo u 2014. smanjilo za daljnjih 0,5 %, a u 2015. očekuje se stagnacija na razini od 0,2 %. U 2016. trebalo bi doći do nešto većeg pozitivnog rasta, ali će on na razini od samo 1 % i dalje biti relativno slab. Osim toga, te prognoze uključuju negativan rizik jer u njih nisu uračunate mjere fiskalne konsolidacije koje su potrebne kako bi se eskalacija javnog duga stavila pod kontrolu.

Grafikon 1.3. Registrirano zaposleno stanovništvo i stopa nezaposlenosti



Izvor: Državni zavod za statistiku

**Preokret stanja na tekućem računu imao je samo blagi utjecaj na negativan NSMU, a bruto vanjski dug i dalje ostaje čimbenik ranjivosti.**

Nakon snažnog smanjenja uvoza, bilanca tekućeg računa u 2012. zabilježila je blagi suficit. Zahvaljujući nedavnom poboljšanju izvoznih rezultata očekuje se da će se bilanca tekućeg računa u 2014. ostvariti suficit u iznosu 0,9 % BDP-a. Kao posljedica toga negativan NSMU općenito se stabilizirao u trećem tromjesečju 2014. na procijenjenih 88,2 % BDP-a, što je znatno manje od njegovih najvećih vrijednosti zabilježenih početkom 2011. Na to su smanjenje djelomično utjecali pozitivni učinci vrednovanja. Uz relativno stabilan tečaj kune prema euru, ti učinci vjerojatno odražavaju pad povjerenja u hrvatsko gospodarstvo i dobre rezultate većine burzi u EU-u u prvoj polovini 2014., ali i deprecijaciju kune prema dolaru u trećem tromjesečju. Stabilizacija NSMU-a popraćena je općenitom stabilizacijom neto vanjskog duga jer je akumulacijom pričuva središnje banke neutralizirana sve veća vanjska zaduženost države.

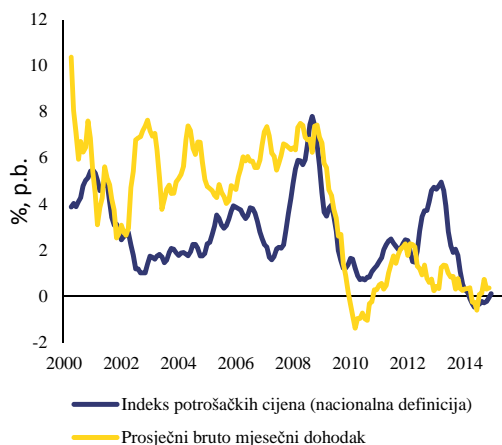
**Pad stope zaposlenosti mogao bi uskoro dosegnuti dno, ali je vjerojatno da će budući rast zaposlenosti biti usporen zbog sporog oporavka.** Podatci iz ankete o radnoj snazi za treće tromjesečje 2014. ukazuju na rast stope aktivnosti (67,6%) i stope zaposlenosti (56,9 %); obje stope zabilježile su rast u odnosu na

prethodno tromjesečje (65,6 % odnosno 55,6 %) i isto tromjesečje prethodne godine (64,7 % odnosno 53,7 %). Nezaposlenost se smanjila i u trećem tromjesečju te je iznosila 15,8 %, što je smanjenje u odnosu na 16,7 % u prethodnom tromjesečju i 17 % u istom tromjesečju prethodne godine. Administrativni podatci isto tako ukazuju na smanjenje nezaposlenosti. Unatoč rastu mjesečne stope nezaposlenosti s 18,7 % na 19,2 % u prosincu 2014., taj je iznos znatno niži u odnosu na stopu nezaposlenosti od 21 % zabilježenu u istom mjesecu prethodne godine. Međutim, vjerojatno je da na te podatke utjecalo i skraćivanje duljine prijave u evidenciju nezaposlenih. Za razliku od podataka iz ankete o radnoj snazi, registrirana zaposlenost blago se smanjila u 2014., što je vjerojatno više u skladu s padom gospodarstva. Unatoč suprotstavljenim pokazateljima, vjerojatno je da se pad zaposlenosti primiče kraju te da će se nezaposlenost blago smanjiti u 2015. i 2016.

**Slaba dinamika cijena sprječava prilagodbu realnih plaća.**

Na nominalne plaće u 2014. više je utjecalo pogoršanje uvjeta na tržištu rada te su one nominalno znatno stagnerale. U razdoblju od siječnja od listopada 2014. prosječni bruto mjesečni dohodak po osobi s plaćenim zaposlenjem iznosili su 7 934 HRK (približno 1 044 EUR), što je nominalno povećanje od 0,1 % i realno povećanje od 0,3 % u odnosu na isto razdoblje u 2013. Uz godišnju stopu rasta od 0,2 %, dinamika cijena u 2014. bila je prema harmoniziranom indeksu potrošačkih cijena (HIPC) i dalje izuzetno slaba, dok je nacionalni indeks potrošačkih cijena (IPC) koji hrvatska nadležna tijela trenutačno primjenjuju već negativan. Očekuje se da će inflacija HICP-a u 2015. iznositi -0,3 % uslijed pada cijena energenata i robe, dok se u 2016. očekuje blagi rast s postupnim oporavkom cijena nafte i nešto većim pozitivnim gospodarskim rastom.

Grafikon 1.4. Rast plaća i cijena



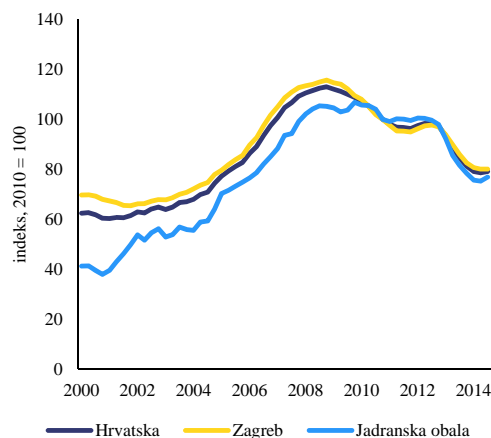
Izvor: Državni zavod za statistiku

**Dok se dug kućanstava općenito stabilizirao u trećem tromjesečju 2014., čini se da je zaustavljeno razduživanje nefinancijskih korporacija.** Ukupan dug kućanstava općenito se stabilizirao na razini od približno 40,4 % BDP-a. Ukupan iznos nepodmirenih zajmova kućanstava još se smanjio u drugoj polovini 2014. unatoč rekordno niskim kamatama, što je odraz negativnih očekivanja na tržištu rada i strogih uvjeta kreditiranja koje su postavile banke. S druge strane, udio duga u BDP-u (nekonsolidiran) nefinancijskih korporacija blago se povećao s 88,2 % na kraju 2013. na 89,2 % na kraju trećeg tromjesečja 2014.

**Očekuje se da će javni dug nastaviti trend naglog rasta.** Deficit opće države za 2014. trebao bi dosegnuti 5,0 % BDP-a u 2014. ( u odnosu na 5,2 % BDP-a u 2013.). Neispunjavanje cilja iz postupka u slučaju prekomjernog deficita može se pripisati slabijem ubiranju prihoda, što se djelomično može objasniti slabom dinamikom porezne osnovice, dok se čini da su se rashodi kretali uglavnom u skladu s planovima vlade, unatoč nekim dodatnim izdancima povezanim s troškovima obnove nakon poplava koji su pojavili u drugoj polovini 2014. U nedostatku daljnjih mjera, u 2015. očekuje se pogoršanje proračunskog deficita na 5,5 % BDP-a, a na približno bi se istoj razini trebao zadržati i u 2016. unatoč skromnom oporavku rasta. Na profil duga snažno je utjecalo uključivanje dvaju velikih državnih poduzeća, u skladu s novim računovodstvenim pravilima, čime je u razdoblju 2008. – 2013. udio duga u BDP-u u

prosijeku povećan za 7,8 postotnih bodova. Očekuje se da se dug opće države povećao sa 75,7 % BDP-a u 2013. na 81,4 % BDP-a u 2014. U 2015. i 2016. očekuje se da će se uslijed temeljnih kretanja deficita udio duga u BDP-u povećati na 84,9 % odnosno na 88,7 % BDP-a.

Grafikon 1.5. Cijena nekretnina



Izvor: Hrvatska narodna banka

**Financijski sektor odupro se recesiji iako bi akumulacija loše imovine mogla u budućnosti ograničiti kreditiranje privatnog sektora.** Do kraja rujna 2014. omjer loših kredita dosegnuo je 17 %. U korporativnom sektoru, koji je krizom posebno teško pogođen, taj je omjer nedavno dosegnuo 30 %, a počeli su i rasti loši krediti u sektoru kućanstava. Iako su visoke razine kapitala i najnovije revizije portfelja bankarskog sektora učvrstile povjerenje u stabilnost financijskog sektora, administrativne mjere kojima se regulira utvrđivanje kamatnih stopa i zamrzavanje tečaja kune prema švicarskom franku za ugovore o zajmu, kao odgovor na naglu aprecijaciju franka, mogli bi utjecati na sposobnost banaka da kreditiraju određene kategorije zajmoprimaca i smanjiti njihovu profitabilnost.

**Korekcija na tržištu nekretnina bila je nagla, ali noviji pokazatelji ukazuju na stabilizaciju cijena nekretnina.** Indeks cijena nekretnina sada ima približno jednaku vrijednost kao na kraju 2004., te je time u potpunosti neutraliziran nagli rast zabilježen prije krize. Nakon rasta od 0,6 % u drugom tromjesečju 2014. indeks cijena nekretnina povećao se za daljnjih 4,7 % u trećem tromjesečju prošle godine, zahvaljujući snažnom oporavku

### Okvir 1.1. Postupak nadzora gospodarstva

Godišnjim pregledom rasta koji je Komisija donijela u studenome 2014. pokrenut je Europski semestar za 2015., a u njemu je predložen integrirani pristup EU-a ekonomskoj politici utemeljen na tri glavna stupa: poticanje ulaganja, ubrzanje strukturnih reformi i ostvarenje odgovorne fiskalne konsolidacije koja pozitivno utječe na rast. U godišnjem pregledu rasta predstavljen je i postupak pojednostavnjenja europskog semestra u cilju povećanja učinkovitosti koordinacije ekonomske politike na razini EU-a povećanjem odgovornosti i poticanjem većeg osjećaja uključenosti svih dionika.

U skladu s nastojanjima za pojednostavnjenje ovo Izvješće za Hrvatsku obuhvaća detaljno preispitivanje, na temelju članka 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, kako bi se utvrdilo jesu li makroekonomske neravnoteže još uvijek prisutne, kako je i najavljeno u Komisijinu Izvješću o mehanizmu upozoravanja objavljenom u studenome 2014.

Komisija je na temelju detaljnog preispitivanja za 2014. koje se odnosi na Hrvatsku zaključila da Hrvatska ima prekomjerne makroekonomske neravnoteže koje zahtijevaju praćenje i mjere politike, a osobito u pogledu duga kućanstava povezanog s visokim razinama hipotekarnih kredita i strukturnim obilježjima tržišta nekretnina te u pogledu nepovoljnih kretanja udjela na izvoznom tržištu.

Ovo Izvješće za Hrvatsku uključuje ocjenu napretka ostvarenog u provedbi preporuka po državama članicama za 2014. upućenih Hrvatskoj, a koje je Vijeće donijelo u srpnju 2014. Preporuke za Hrvatsku odnosile su se na javne financije, umirovljenje i invalidske mirovine, tržište rada i obrazovanje, porezni sustav i sustav socijalnih naknada, poslovno okruženje i javnu upravu, poduzeća u državnom vlasništvu, predstečajni postupak poduzeća i stabilnost financijskog sektora.

cijena na Jadranskoj obali (tromjesečni rast od 12,9 %), dok indeks za Zagreb ukazuje na skromniji rast (1,1 %). Na godišnjoj razini, indeks je prvi put zabilježio rast od neutralizacije učinaka krize (2,5 %).

**Općenito, noviji pokazatelji gospodarskih izgleda pokazuju mješovite rezultate.** Proces unutarnje devalvacije donosi neke pozitivne rezultate, posebno u pogledu vanjskog uravnoteženja. To uravnoteženje, međutim, više je posljedica pada uvoza nego rasta izvoza. Štoviše, izrazito nepovoljne okolnosti koje proizlaze iz potreba za razduživanjem u dijelovima privatnog sektora i u javnom sektoru (uključujući javna poduzeća) te strogi uvjeti kreditiranja još uvijek priječe oporavak unutarnje potražnje. Usporena dinamika cijena koči prilagodbu plaća i povećava opterećenje realnog duga. Što je još bitnije, izgleda da u hrvatskom gospodarstvu nije došlo do znatnijih procesa preraspodjele kapitala i rada koji su potrebni kako bi se uklonile unutarnje i vanjske neravnoteže i ostvario oporavak rasta.



Tablica 1.1.: **Glavni gospodarski, financijski i socijalni pokazatelji – Hrvatska**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Forecast		
							2014	2015	2016
Realni BDP (godišnja promjena)	2,1	-7,4	-1,7	-0,3	-2,2	-0,9	-0,5	0,2	1,0
Privatna potrošnja (godišnja promjena)	1,3	-7,4	-1,5	0,3	-3,0	-1,2	-0,6	0,0	0,6
Javna potrošnja (godišnja promjena)	-0,7	2,1	-1,6	-0,3	-1,0	0,5	-2,1	-0,1	0,6
Bruto investicije u fiksni kapital (godišnja promjena)	9,2	-14,4	-15,2	-2,7	-3,3	-1,0	-3,6	-1,0	2,1
Izvoz robe i usluga (godišnja promjena)	0,8	-14,1	6,2	2,2	-0,1	3,0	6,1	2,8	4,7
Uvoz robe i usluga (godišnja promjena)	4,0	-20,4	-2,5	2,5	-3,0	3,2	3,8	1,8	4,5
Proizvodni jaz	6,6	-1,0	-1,5	-1,3	-2,6	-2,9	-3,1	-2,7	-1,6
Doprinos rastu BDP-a:									
Domaća potražnja (godišnja promjena)	3,1	-7,9	-5,0	-0,4	-2,7	-0,8	-1,5	-0,2	0,9
Zalihe (godišnja promjena)	0,5	-3,5	0,2	0,3	-0,7	-0,1	0,0	0,0	0,0
Neto izvoz (godišnja promjena)	-1,5	4,1	3,1	-0,1	1,2	0,0	1,0	0,5	0,2
Bilanca tekućeg računa (% BDP-a), platna bilanca	-8,76*	-4,91*	-8,86*	-8,80*	0,04*	1,18*	.	.	.
Trgovinska bilanca (% BDP-a), platna bilanca	-7,75*	-3,20*	0,20*	0,28*	0,94*	1,24*	.	.	.
Trgovinski uvjeti za robu i usluge (godišnja promjena)	1,2	1,2	0,6	0,2	-0,6	0,0	0,1	0,4	0,2
Neto stanje međunarodnih ulaganja (% BDP-a)	-75,3*	-87,4*	-95,9*	-92,0*	-89,9*	-88,7*	.	.	.
Neto vanjski dug (% BDP-a)	47,3*	58,3*	62,4*	62,2*	60,4*	60,3*	.	.	.
Bruto vanjski dug (% BDP-a)	86,3*	100,2*	105,1*	104,6*	103,0*	106,1*	.	.	.
Izvozni rezultati prema naprednim gospodarstvima (% promjene tijekom 5 godina)	5,4	3,5	-5,4	-8,1	-14,7	-15,3	.	.	.
Udjel na izvoznom tržištu, dobra i usluge (%)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	.	.	.
Stopa štednje kućanstava (neto štednja kao postotak neto raspoloživog dohotka)	0,9	5,9	6,8	4,7	5,9	.	.	.	.
Kreditni tok u privatnom sektoru, konsolidiran (% BDP-a)	15,1	2,9	5,4	-0,6	-3,2	-0,3	.	.	.
Dug privatnog sektora, konsolidiran (% BDP-a)	111,0	119,5	125,9	124,9	122,0	119,8	.	.	.
Deflacirani indeks cijena nekretnina (godišnja promjena)	-2,0	-6,8	-9,5	-5,9	-2,2	-18,1	.	.	.
Rezidentna ulaganja (% BDP-a)	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Ukupne obveze financijskog sektora, nekonsolidirane (godišnja Tier 1 ratio <sup>1</sup> )	-10,0	5,6	3,7	0,8	0,6	3,8	.	.	.
Ukupna stopa solventnosti <sup>2</sup>	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Bruto ukupni sumnjivi i loši krediti (% ukupnih dužničkih instrumenata te ukupnih kredita i preduimova) <sup>2</sup>	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Promjena zaposlenosti (broj osoba, godišnja promjena)	3,1	-1,8	-5,1	-2,3	-3,9	-1,0	0,0	0,0	0,5
Stopa nezaposlenosti	8,6	9,2	11,7	13,7	16,0	17,3	17,0	16,8	16,4
Stopa dugoročne nezaposlenosti (% aktivne populacije)	5,6	5,4	7,0	8,8	10,4	11,0	.	.	.
Stopa nezaposlenosti mladih (% aktivne populacije iste dobne skupine)	23,7	25,2	32,4	36,7	42,1	50,0	45,0	.	.
Stopa aktivnosti (dob od 15 do 64 godine)	63,2	62,4	61,4	60,8	60,5	63,7	.	.	.
Mladi koji se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju(%)	10,1	11,9	14,9	15,7	16,7	19,6	.	.	.
Osobe izložene riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti (% ukupne populacije)	.	.	31,1	32,6	32,6	29,9	.	.	.
Stopa izloženosti riziku od siromaštva (% ukupne populacije)	17,3	17,9	20,6	20,9	20,4	19,5	.	.	.
Stopa teške materijalne deprivacije (% ukupne populacije)	.	.	14,3	15,2	15,9	14,7	.	.	.
Broj ljudi koji žive u kućanstvima s vrlo malim intenzitetom rada (% ukupne populacije mlade od 60 godina)	.	.	13,9	15,9	16,8	14,8	.	.	.
Deflator BDP-a (godišnja promjena)	5,7	2,8	0,8	1,7	1,6	0,9	-0,2	0,2	1,2
Harmonizirani indeks potrošačkih cijena (HICP) (godišnja promjena)	5,8	2,2	1,1	2,2	3,4	2,3	0,2	-0,3	1,0
Nominalna kompenzacija po zaposleniku (godišnja promjena)	4,5	0,9	1,9	1,8	1,3	1,5	1,8	1,2	1,5
Produktivnost rada (realna, zaposlena osoba, godišnja promjena)	-1,7	-6,7	2,1	3,7	1,5	1,7	.	.	.
Jednični troškovi rada (JTR) (cijelo gospodarstvo, godišnja)	5,6	7,0	-1,6	-0,3	-0,5	1,5	2,3	0,9	1,0
Realni jednični troškovi rada (godišnja promjena)	-0,1	4,1	-2,4	-1,9	-2,0	0,6	2,5	0,8	-0,3
REDT <sup>3</sup> (JTR, godišnja promjena)	4,0	1,9	-2,6	-2,5	-5,0	0,9	0,9	-2,3	0,0
REDT <sup>3</sup> (HICP, godišnja promjena)	4,6	0,5	-4,4	-2,9	-2,7	1,9	0,0	-3,5	-0,9
Bilanca opće države (% BDP-a)	-2,7	-5,9	-6,0	-7,7	-5,6	-5,2	-5,0	-5,5	-5,6
Strukturna proračunska bilanca (% BDP-a)	.	.	-5,3	-7,1	-4,4	-3,6	-3,4	-4,3	-4,8
Bruto dug opće države (% BDP-a)	36,0	44,5	52,8	59,9	64,4	75,7	81,4	84,9	88,7

(1) Domaće bankovne grupacije i samostalne banke.

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

(3) Realni efektivni devizni tečaj

(\*) Označava BPM5 i/ili ESA95

Izvor: ESB i Europska komisija

Izvor:

Tablica 1.2.: Pregled postupka zbog makroekonomskih neravnoteža

		Pragovi	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	
Vanjske neravnoteže i konkurentnost	Bilanca tekućeg računa (% BDP-a)	3-godišnji prosjek	-4%/6%	-7,6	-7,1	-5,1	-2,4	-0,8	-0,1
		p.m.: godišnja razina	-	-8,9	-5,1	-1,2	-0,9	-0,3	0,8
	Neto stanje međunarodnih ulaganja (% BDP-a)		-35%	-75,3	-87,4	-95,9	-92,0	-89,9	-88,7
	Realni efektivni devizni tečaj (REDT) (42 industrijske zemlje deflator HIPC-a)	% promjena (3 godine)	±5% i ±11%	5,3	5,8	2,0	-4,4	-8,3	-4,0
		p.m.: % godišnja promjena	-	3,9	1,5	-3,3	-2,7	-2,6	1,2
	Udjeli na izvoznom tržištu	% promjena (5 godina)	-6%	-6,8	-5,3	-13,4	-16,2	-22,8	-20,9
		p.m.: % godišnja promjena	-	1,1	0,1	-12,5	-5,8	-7,4	3,5
	Nominalni jedinični trošak rada (JTR)	% promjena (3 godine)	9% i 12%	12,6	17,4	11,2	5,1	-1,6	0,9
		p.m.: % godišnja promjena	-	5,5	6,6	-1,1	-0,3	-0,2	1,4
	Unutarnje neravnoteže	Deflacionirane cijene nekretnina (% godišnja promjena)		6%	-2.1p	-6.8p	-9.4p	-5.9p	-2.2p
Kreditni tok privatnog sektora kao % BDP-a, konsolidirani		14%	16,3	4,1	5,7	-0,5	-3,3	-0,2	
Dug privatnog sektora kao % BDP-a, konsolidirani		133%	110,9	120,6	127,3	126,5	123,4	121,4	
Dug sektora opće države kao % BDP-a		60%	36,0	44,5	52,8	59,9	64,4	75,7	
Stopa nezaposlenosti		3-godišnji prosjek	10%	10,2i	9,5	10,3	11,9	14,1	15,8
		p.m.: godišnja razina	-	8,9	9,6	12,3	13,9	16,1	17,3
Ukupne obveze financijskog sektora (% godišnja promjena)		16.5%	-9,3	5,3	3,9	1,4	0,8	3,4	

(1) 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.

(2) Iznosi u kurzivu izračunani su u skladu sa starim standardima (ESA95/BPM5).

(3) Podatci u udjelu na izvoznom tržištu: ukupan svjetski izvoz temelji se na petom izdanju Priručnika za sastavljanje platne bilance (BPM5).

**Izvor:** Europska komisija

## 2. NERAVNOTEŽE, RIZICI I PRILAGODBA

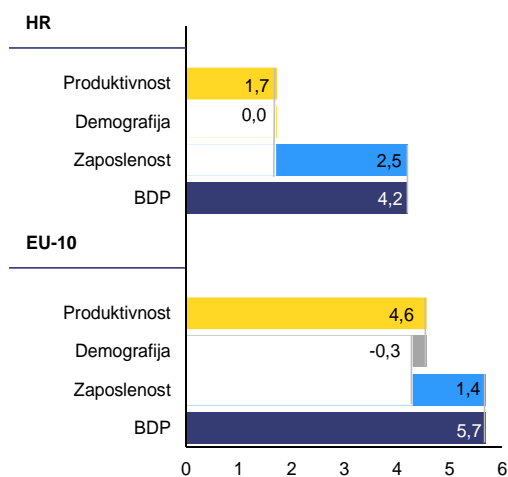




## 2.1. PRODUKTIVNOST I RASPODJELA SREDSTAVA

**Dugoročni rast proizvodnje u Hrvatskoj razmjerno je nizak u usporedbi s rastom proizvodnje uspješnijih tranzicijskih gospodarstava.** Hrvatska je do 2013. izbrisala oko četvrtinu razlike u BDP-u po glavi stanovnika u odnosu na ponderirani prosjek skupine EU-15, općenito držeći korak s npr. Češkom i Mađarskom. Međutim, usporediva tranzicijska gospodarstva kao što su Slovačka, Poljska i baltičke države bila su uspješnija od Hrvatske u pogledu konvergencije.

Grafikon 2.1.1.: Izračun rasta, prosjek za 2002. – 2008. (%)

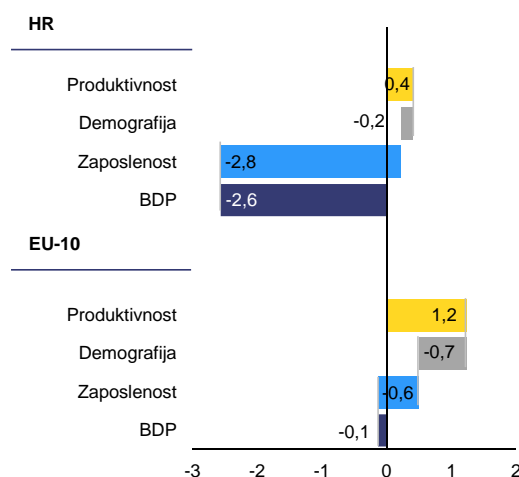


Izvor: Europska komisija

**Za razliku od većine novih država članica, rast BDP-a Hrvatske bitno se temeljio na rastu zaposlenosti uz ograničeno povećanje produktivnosti.** Rast realnog BDP-a može se raščlaniti na rast produktivnosti i rast zapošljavanja, pri čemu potonji proizlazi iz demografske dinamike i rezultata na tržištu rada. Premda veći udio zaposlenog stanovništva može biti temelj rasta u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju, produktivnost je jedini izvor rasta na duge staze. U tom kontekstu zabrinjava činjenica da je Hrvatska i prije krize imala relativno slab rast produktivnosti (vidi sliku 2.1.1). Ta činjenica upućuje na to da su zajednički čimbenici koji su oblikovali gospodarsku tranziciju u novim državama članicama u Hrvatskoj neučinkovitije iskorišteni nego u nekim drugim gospodarstvima srednje i istočne Europe.

**U prolongiranoj recesiji u potpunosti su izašli na površinu slabi temelji rasta.** Nizak rast produktivnosti bio je među ostalim prikriven i djelomično neutraliziran znatnim priljevom kapitala i optimističnim vanjskim okruženjem u razdoblju prije krize, ali slabi temelji rasta potpuno su izašli na vidjelo sa smanjenjem pozitivnih čimbenika potražnje. S obzirom na kontinuirano slab rast produktivnosti, iznimno duga recesija (²) sada se može tumačiti kao posljedica duboko ukorijenjenih neučinkovitosti koje smanjuju potencijalni rast i usporavaju oporavak potražnje, umjesto isključivo kao pojava povezana s potražnjom. U ovom se odjeljku nastoji objasniti te neučinkovitosti, a posebno one koje su stvorile institucije tržišta rada i poslovno okruženje.

Grafikon 2.1.2.: Izračun rasta, prosjek za 2008. – 2013. (%)



Izvor: Europska komisija

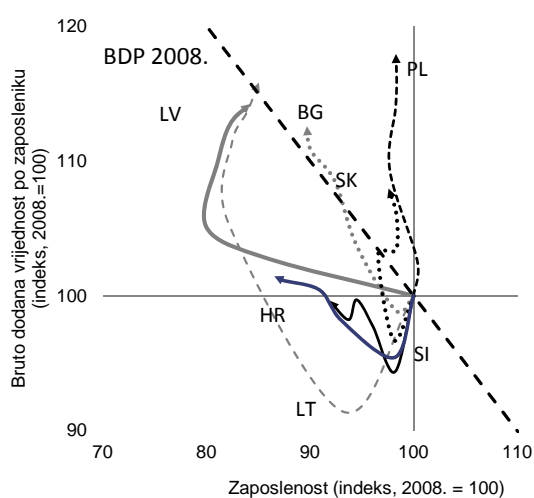
### Dinamika prilagodbe

**Duga recesija nije dovela do nužnog restrukturiranja gospodarstva.** U grafikonu 2.1.3 prikazana su kretanja produktivnosti rada i zaposlenosti u razdoblju nakon krize u odabranim državama iz skupine EU-10. Iz njega je vidljivo da je većina tih država zabilježila povećanje produktivnosti rada uz smanjenje zaposlenosti.

(²) Iako ukupni kumulativni gubitak prihoda (12,5 % u razdoblju 2008. – 2013.) ne odskaače od međunarodnih okvira, prema dugoročnim podacima o godišnjem rastu BDP-a (pokazatelji svjetskog razvoja Svjetske banke za razdoblje 1960. – 2013.) negativni godišnji rast prestaje u 96,5 % slučajeva nakon pet uzastopnih godina.

Čini se da to nije slučaj u Hrvatskoj. Unatoč težini recesije i gubitku više od 200 000 radnih mjesta (13 % ukupne zaposlenosti), Hrvatska još nije profitirala od prilike za restrukturiranje u korist veće produktivnosti. Spor rast produktivnosti očigledan je i u podacima na razini poduzeća koji dodatno potvrđuju da su gospodarski najvažnije aktivnosti, uključujući proizvodnju, trgovinu i građevinarstvo, imale nizak rast ukupne faktorske produktivnosti već u godinama prije krize.

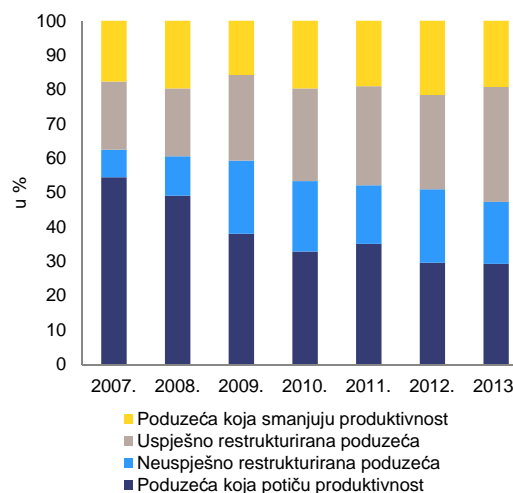
Grafikon 2.1.3.: **Dinamika produktivnosti i zaposlenosti (2008. – 2014.)**



Izvor: Europska komisija

**Slaba dinamika prilagodbe posljedica je nedostataka u cijelom gospodarstvu, a ne šokova u pojedinačnim sektorima.** Unatoč masivnim otpuštanjima radnika, restrukturiranje u većini sektora još nije proizvelo dodanu vrijednost i povećanje produktivnosti. Jedini sektori u kojima je dodana vrijednost u 2013. bila veća od one u 2008. bili su javna uprava (za 3,5 %), poslovanje nekretninama (za 2,3 %) i financijske usluge (za 1,5 %). U drugim sektorima agregatni rast dodane vrijednosti bio je kontinuirano negativan ili dovoljno slab da onemogući ostvarivanje razine iz 2008. Raščlambom rasta dodane vrijednosti na rast produktivnosti rada i rast zaposlenosti postaje jasno da je od tržišno usmjerenih sektora samo sektor informacijskih i komunikacijskih tehnologija ostvario višu razinu produktivnosti nego u 2008., dok su drugi ostali na razini prije krize (proizvodnja, poljoprivreda) ili su znatno ispod nje (građevinarstvo, poslovne usluge).

Grafikon 2.1.4.: **Zastupljenost poduzeća s obzirom na dinamiku produktivnosti i zaposlenosti**



Izvor: Europska komisija, ORBIS

**Na mikrorazini, korijeni slabe dinamike leže u odgođenom restrukturiranju poduzeća.** Prema analizi utemeljenoj na ORBIS-ovoj bazi podataka na razini poduzeća, u 2007., godinu dana prije početka krize, više od polovine svih poduzeća (54 %) bilo je u fazi povećanja produktivnosti, tj. povećavalo je produktivnost i zaposlenost. Oko 20 % poduzeća uspješno se restrukturiralo, tj. ukidalo je radna mjesta s učinkom povećanja produktivnosti, a samo 8 % se restrukturiralo, tj. ukidalo je radna mjesta ne povećavajući pritom produktivnost. Na kraju, oko 18 % poduzeća smanjivalo je produktivnost, tj. povećavalo je zaposlenost unatoč smanjenju produktivnosti. Udio poduzeća s povećanom produktivnošću naglo se smanjio 2009. i otad je nastavio opadati, što pokazuje težinu recesije. Većina poduzeća okrenula se smanjenju obujma poslovanja, ali su se očigledno uglavnom držala pasivnog pristupa, umjesto da se počnu reorganizirati radi povećanja produktivnosti. Udio poduzeća koja su se uspješno restrukturirala počeo je jačati tek 2013. Nastavak tog trenda nužan je preduvjet za uklanjanje akumuliranog gubitka učinkovitosti i ostvarivanje višeg agregatnog rasta te napretka u konvergenciji.

**Na razini broja poduzeća na tržištu doprinos rasta od ulaska i izlaska poduzeća iznenađujuće je negativan.** Istraživanje odnosa između dinamičnosti poduzeća (neto ulazak) i produktivnosti u Hrvatskoj pokazuje da je u razdoblju 2008. – 2012. fluktuacija poduzetnika u

Hrvatskoj bila razmjerno niska u usporedbi s usporedivim gospodarstvima u regiji. Na primjer, u tom je razdoblju na tržištu svake godine u prosjeku bilo samo 5,5 % novih poduzeća, za razliku od 9 – 18 % novih poduzeća u drugim državama u skupini EU-10 <sup>(3)</sup>. Dinamika izlaska također je slaba (s tržišta je svake godine izlazilo 6,5 % poduzeća u usporedbi s 7 – 26 % u EU-10). Premda ulazak novih poduzeća i izlazak starih obično povećava produktivnost, čini se da je postupak odabira tržišta u Hrvatskoj neučinkovit jer je neto ulazak imao negativan neto doprinos dinamici produktivnosti. Ulazak novih poduzeća očekivano je pridonio povećanju produktivnosti, ali izlasci poduzeća zapravo su imali suprotan učinak. To je znak neučinkovitosti postupka odabira tržišta, što je u skladu s dokazima o niskoj učinkovitosti okvira predstečajnog i stečajnog postupka opisanih u poglavlju 2.4.

**Prilagodba je bila posebno spora u malim i srednjim poduzećima.** O rezultatima poduzeća različitih veličina u određenom razdoblju raspoloživi su samo ograničeni podaci. Podaci za sektor proizvodnje i prometa ipak upućuju na to da su u razdoblju od 2008. do 2011. najmanja poduzeća najdulgoročnije pogođena, dok je većim poduzećima bilo lakše pokrenuti potrebno restrukturiranje. Pristup kreditima vjerojatno utječe na razlike u obrascima produktivnosti u određenim razdobljima. Sa stajališta politike međutim ti podaci naglašavaju i važnost olakšavanja poslovanja za mala i srednja poduzeća na svim razinama, umjesto primjene odabranih mjera usmjerenih na velika poduzeća i projekte.

**Općenito gledajući, nizak rast produktivnosti naizgled je strukturno obilježje hrvatskog gospodarstva.** Čini se da je preraspodjela sredstava u cilju njihove najproduktivnije upotrebe otežana i unutar poduzeća (što je vidljivo u odgođenom restrukturiranju) i između održivih i neodrživih poduzeća, kako se može zaključiti iz očiglednih neučinkovitosti u postupku odabira tržišta.

#### Tržište rada

**Na radnu snagu u Hrvatskoj negativno utječe brzo starenje stanovništva u kombinaciji s**

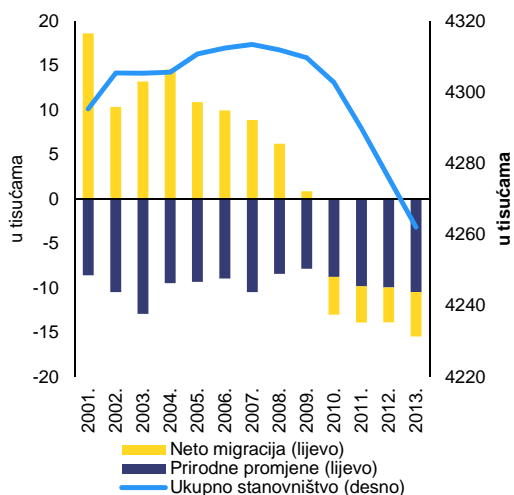
**niskim stopama aktivnosti starijih osoba.**

Prirodne promjene u stanovništvu imale su negativan tijek u razdoblju od 2000. do 2013., uz prosječno smanjenje od 10 000 stanovnika godišnje. Prema Izvješću Europske komisije o starenju stanovništva za 2015. demografske projekcije upućuju na daljnji pad hrvatskog stanovništva za gotovo 7 % do 2045. (s 4,2 milijuna u 2014. na 4,0 milijuna) te za gotovo 14 % do 2060. (na 3,7 milijuna). Negativni učinci demografskih promjena na radnu snagu mogu se očekivati već u srednjoročnom razdoblju u obliku njezina smanjenja za 50 000 do 2020. Stopa aktivnosti trenutačno je posebno niska za radnike iznad 50 godina starosti (52 % u Hrvatskoj i 64 % u skupini EU-28 u 2013.), što je djelomično posljedica brojnih mogućnosti prijevremenog umirovljenja. Iako se u prošlom desetljeću prijevremena mirovina uglavnom ostvarivala na temelju prava na invalidsku mirovinu i mirovinu prema posebnim propisima (uglavnom za branitelje), velikodušni uobičajeni sustav prijevremene mirovine posljednjih je godina pridonio smanjenju ponude radne snage. U trenutačnim projekcijama koje među ostalim uključuju promjene u mirovinskom sustavu predviđa se povećanje stope sudjelovanja starijih radnika s trenutačnih 43,2 % na 44,5 % u 2020. i njezino postupno povećanje na 50,9 % do 2060. Mirovinski sustav detaljno je analiziran u odjeljku 3.1.

**Znatni migracijski tokovi u godinama prije krize općenito su neutralizirali smanjenje ukupnog stanovništva.** U prvom desetljeću 2000-ih kontinuiran rast u radno intenzivnim sektorima s niskokvalificiranom radnom snagom pridonio je znatnom priljevu imigranata, uglavnom iz Bosne i Hercegovine i drugih zemalja u regiji, što je općenito neutraliziralo negativne prirodne promjene u stanovništvu.

<sup>(3)</sup> Iooty; Correa; Radas; Skrinjaric. 2014. *Stylized Facts on Productivity Growth*. Policy Research Working Paper, br. 6990. Svjetska banka.

Grafikon 2.1.5.: Migracijski tokovi i ukupno stanovništvo



Izvor: Europska komisija

**Pogoršanje uvjeta na tržištu rada nakon 2008. potaknulo je promjenu u migracijskim tokovima i uzrokovalo znatno smanjenje sudjelovanja na tržištu rada, posebno u skupini mladih, žena, dugotrajno nezaposlenih osoba i starijih radnika.** Neto migracija postala je negativna u 2009., što je ubrzalo pogoršanje demografskog trenda. Osim toga, nisko sudjelovanje mladih na tržištu rada uvelike je pridonijelo smanjenju stopa aktivnosti. Niska potražnja na tržištu rada i obeshrabrenost u pogledu nalaženja zaposlenja potaknuli su mlade radnike na odluku da se povuku s tržišta rada ili da na njega ne ulaze. Neki su produžili svoje obrazovanje, a drugi postali dio sve brojnije skupine mladih mladih koji se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju (NEET) (čak 22,3 % u 2013.; prosjek EU-a je 15,9 %). Slično tome, nemogućnost nalaženja zaposlenja potaknula je starije radnike na neaktivnost ili prijevremeno umirovljenje. S općim pogoršanjem stanja na tržištu rada na površinu je izašla razlika u zaposlenosti između spolova te problem dugotrajne nezaposlenosti, posebno u najranjivijim skupinama na tržištu rada.

**Neučinkovito usmjeren i slojevit sustav socijalnih naknada destimulira rad i pridonosi visokoj stopi neaktivnosti.** U Hrvatskoj trenutačno ima više od 80 različitih vrsta socijalnih naknada i programa socijalne skrbi kojima upravlja

osam ministarstava te županijska i općinska tijela, a pružaju se preko složene mreže koju čini više od 500 ureda koji djeluju pod različitim nadležnostima. Nedostatak jasnog pregleda i odgovarajućeg usmjerenja socijalnih naknada te njihova neučinkovita i netransparentna raspodjela često dovode do rizika od poticanja neaktivnosti. Razlog za to su razlike u osiguravanju naknada na lokalnoj i središnjoj razini. Loša organizacija postojećeg sustava socijalnih naknada uzrokuje i neodgovarajuću potporu dohotku. To se odražava u visokom udjelu nezaposlenih i siromašnih osoba koje nisu obuhvaćene socijalnom zaštitom (37 %). O socijalnoj politici više će se govoriti u odjeljku 3.1.

**Konsolidacija socijalnih naknada kreće se u smjeru poboljšanja usmjerenja, racionalizacije i učinkovitosti.** Proces se odvija na dvije razine: uključivanju zajamčene minimalne naknade u zajamčeni minimalni standard te uspostavi jedinstvenog centra za isplatu i jedinstvenih nacionalnih sustava baza podataka. Zajamčenom minimalnom naknadom uvedenom 2013. postojeće su četiri naknade spojene sa strožim imovinskim cenzusom, uvođenjem obveznih mjera radne aktivacije te gornjom granicom socijalnih naknada utemeljenoj na minimalnoj bruto plaći po kućanstvu. Učinak uvođenja zajamčene minimalne naknade na stope aktivnosti još nije jasan, ali to može biti pozitivan korak ka smanjenju rizika od poticanja neaktivnosti i povećanju stimuliranja rada uz veću učinkovitost socijalnih izdataka.

**U 2015. planiraju se uložiti daljnji naponi u reformu sustava socijalnih naknada i smanjenja rizika od poticanja neaktivnosti.** Organizacija socijalnih naknada radi određivanja koje se naknade mogu obuhvatiti zajedničkom minimalnom naknadom dovršena je krajem 2014., a kategorizacija naknada planira se dovršiti do proljeća 2015. Donošenje akcijskog plana konsolidacije za obnovu sustava socijalnih naknada očekuje se početkom ljeta 2015., a obuhvaćat će predložene alternativne modele, informacije o političkom upravljanju te zakonodavni okvir do 2020., uključujući planove za decentralizaciju. Planirana konsolidacija socijalnih naknada ambiciozna je i ide u pravom smjeru. Uspostavom jedinstvenog centra za isplatu i povezanog sustava za detaljno praćenje i nadzor trebalo bi se ograničiti akumuliranje socijalnih

naknada i poboljšati njihovo usmjeravanje. Nakon dovršetka pregleda i ocjene mogućnosti reforme ključno je da nadležna tijela krenu u fazu provedbe.

**Stanje na tržištu rada i dalje je problematično kao posljedica nastavka recesije i ograničene sposobnosti prilagodbe gospodarstva.** Nagli pad unutarnje i vanjske potražnje uvelike objašnjava znatan porast nezaposlenosti. Potreba za fiskalnom konsolidacijom u sektoru opće države, što obuhvaća više javnih poduzeća, također u tome ima važnu ulogu, s obzirom na velik broj radnika zaposlenih u općem javnom sektoru. Pa ipak, stopa nezaposlenosti kontinuirano je bila visoka i u razdoblju prije krize, što upućuje na strukturne nedostatke u funkcioniranju tržišta rada. Unatoč recentnim blagim znakovima poboljšanja, ti će nedostaci neminovno otežati budući rast zaposlenosti.

**Posljednjih su godina plaće u Hrvatskoj tek umjereno rastle, ali bruto dohodak i dalje je razmjerno visok s obzirom na produktivnost.** Bruto realne plaće (deflacionirane deflatorom BDP-a) povećale su se za manje od 8 % u razdoblju 2002. – 2014., u odnosu na gotovo 30 % u skupini EU-10. Unatoč sporom rastu produktivnosti, to je dovelo do blagog smanjenja realnih jediničnih troškova rada za 5 %. Prilagodba u realnim jediničnim troškovima rada bila je ipak izrazitija u skupini EU-10: u prosjeku 10 % u istom razdoblju. Uzmemo li se u obzir trenutačne razine produktivnosti, bruto dohodak u Hrvatskoj i dalje je razmjerno visok (posebno s obzirom na to da je agregatna produktivnost vjerojatno precijenjena zbog visokih plaća u javnom sektoru i velikog udjela javnog sektora u gospodarstvu).

**Javni sektor i javna poduzeća isplaćuju veće plaće od privatnog sektora i pružaju niz naknada kojima se narušava uvjetna nadnica i potiče rani izlazak iz radne snage.** Analizom utemeljenom na podacima ankete o radnoj snazi utvrđeno je da je prosječna neto plaća po satu u 2012. bila za 25 % viša u javnom sektoru i za 18 % viša u javnim poduzećima nego u privatnom sektoru. Uzimajući u obzir obilježja zaposlenika i radnih mjesta, premija na plaću bila je oko 5 % u javnom sektoru i 7 % u poduzećima u javnom

vlasništvu <sup>(4)</sup>. Osim toga, prema informacijama koje su dostavila nadležna tijela neka državna poduzeća nude pretjerano velikodušne otpremnine pri odlasku u mirovinu (u visini godišnje plaće) te druge dodatke. Ako se ne osmisle dobro, ne samo da će ti dodaci negativno utjecati na odluku o umirovljenju, nego će i dovesti do povećanja uvjetne nadnice u čitavom gospodarstvu.

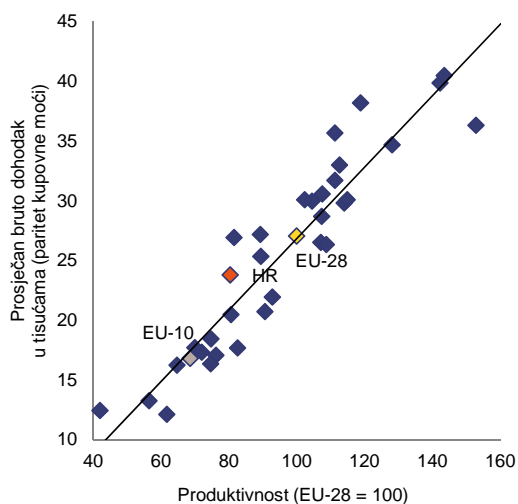
**Ograničena prilagodba plaća u razdoblju nakon krize pogoršala je negativne učinke na zaposlenost.** Realne plaće neznatno su prilagodene promjenjivim makroekonomskim uvjetima. Kad se nezaposlenost 2009. počela povećavati, realne plaće i dalje su rasle i taj se trend nastavio do danas (premda umjereno). Razmjerno visok stupanj udruživanja radnika u sindikate u kombinaciji s neusklađenim i decentraliziranim sustavom pregovaranja o plaćama ograničavaju sposobnost prilagodbe plaća promjenama u makroekonomskom okruženju. Na temelju analize dinamike plaća u Hrvatskoj u razdoblju 2000. – 2013. zaključeno je da mehanizmi određivanja plaća imaju tendenciju stvaranja učinka prelijevanja iz sektora razmjenjivih dobara u sektor nerazmjenjivih dobara. Naime, zbog slabog natjecanja na unutarnjem tržištu stvara se pritisak na plaće koji se prelijeva na poduzeća kojima konkuriraju strana poduzeća, što narušava njihovu troškovnu konkurentnost. Autori predlažu da nadležna tijela razmotre daljnju decentralizaciju pregovaranja o plaćama, uz primjenu jačih mehanizama provedbe, ili pomak ka centraliziranijem i koordiniranijem sustavu <sup>(5)</sup>. Treća mogućnost (na temelju dostupnih modela koji se primjenjuju u državama članicama) bilo bi kombiniranje te dvije mogućnosti kako bi se poboljšala koordinacija, ali i ostavilo dovoljno prostora za stvarnu decentralizaciju. Tako bi se osigurao bolji odgovor na šokove na razini cijelog gospodarstva i omogućila prilagodba šokovima na lokalnoj razini i razini poduzeća. Ako bi se uspješno primijenili, svi bi ti modeli mogli

<sup>(4)</sup> Nestić, D.; Rubil, I.; Tomić, I. 2014. *Analiza visine i strukture plaća u Hrvatskoj*. Izvješće izrađeno na zahtjev Ministarstva rada i mirovinskoga sustava. Vidi i Nikolić, J.; Rubil, I.; Tomić, I. 2014. *Promjene u strukturi plaća u javnom i privatnom sektoru u dva tržišna gospodarstva u nastajanju tijekom krize*. EIZ-WP-1403, str. 1-32.

<sup>(5)</sup> Orsini, K.; Ostojić, V. *Wage dynamics in Croatia, leaders and followers*. Europska komisija, Glavna uprava za ekonomske i financijske poslove. Country Focus, u pripremi.

omogućiti bolju usklađenost plaća s kretanjima produktivnosti u svim sektorima gospodarstva.

Grafikon 2.1.6.: **Produktivnost u odnosu na EU-28 i prosječan dohodak u Hrvatskoj, EU-u i drugim državama OECD-a (2014.)**



Izvor: Europska komisija, na temelju zimske prognoze za 2015

**Preispitivanje sustava određivanja plaća posljedica je potrebe za usklađivanjem dinamike plaća s kretanjima produktivnosti i makroekonomskim uvjetima.** U suradnji s vanjskim stručnjacima nadležna tijela obavila su sveobuhvatnu analizu prakse određivanja plaća u privatnom i javnom sektoru te državnim poduzećima za potrebe trostrane rasprave sa socijalnim partnerima. Iz analize se može zaključiti da ima prostora za poboljšanje usklađenosti između dinamike plaća i kretanja produktivnosti te njezine prilagodbe makroekonomskim i socijalnim uvjetima, uključujući način na koji određivanje plaća slabi ili ublažava promjene u gospodarskoj aktivnosti. U tom kontekstu autori te analize savjetuju veću koordinaciju u sustavu pregovaranja o plaćama. Početkom 2015. nadležna tijela pokrenula su raspravu o mogućim zakonodavnim ili upravnim mjerama. U tijeku je savjetovanje među ministarstvima o uspostavi centralizirane koordinacije kolektivnog pregovaranja u javnom sektoru i državnim poduzećima. Reforma trenutnog institucionalnog ustroja mogla bi predstavljati izazov, posebno u pogledu postojećih kolektivnih ugovora u državnim poduzećima. Ipak,

političko je djelovanje opravdano na temelju analize plaća.

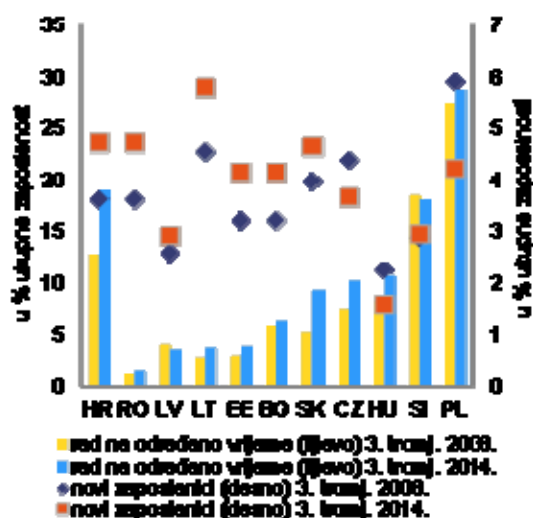
**Hrvatska je u cilju uklanjanja institucionalnih nedostataka na tržištu rada u 2013. i 2014. provela dvije reforme tržišta rada.** Prije tih reformi hrvatsko je tržište rada bilo obilježeno razmjerno strogim radnim zakonodavstvom. Premda je prerano za ocjenu učinka zakonodavnih promjena, prvi znakovi upućuju na to da one idu u pravom smjeru. Reforma radnog zakonodavstva dovela je i do smanjenja indeksa zakonske zaštite zaposlenja za Hrvatsku s 2,6 na 2,3 nakon prve faze reforme Zakona o radu i na 2,2 nakon njezine druge faze (prema metodologiji OECD-a), što je u skladu sa stanjem u većini drugih zemalja OECD-a.

**Reformom iz 2013. pokrenulo se pitanje fleksibilnosti u primjeni ugovora o radu na određeno vrijeme.** Izmjene Zakona o radu iz 2013. omogućile su sklapanje prvog ugovora o radu na određeno vrijeme na razdoblje duže od tri godine. Time se povećala fleksibilnost u odnosu na prethodni zakon. U cilju zaštite prava radnika izmjenama se ipak trajanje svih naknadnih ugovora o radu na određeno vrijeme ograničilo na tri godine. Nadalje, novim se zakonom ukidaju ograničenja u pogledu razloga za sklapanje prvog ugovora o radu na određeno vrijeme te se ona sad primjenjuju samo na otkaz naknadnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

**Druga faza reforme Zakona o radu bila je usmjerena na rješavanje niske ugovorne fleksibilnosti i krutog radnog zakonodavstva.** Novim Zakonom o radu koji je donesen u kolovozu 2014. povećava se fleksibilnost u organizaciji radnog vremena, olakšava upotreba fleksibilnih vrsta rada (rad na daljinu, rad u nepunom radnom vremenu, sezonski rad i rad preko agencije) te se na razne načine pojednostavnjuje postupak otkaza ugovora o radu. Reformom je pokrenuto i pitanje potrebe za ponovnim pregovaranjem zastarjelih kolektivnih ugovora. Moguća područja daljnjeg političkog djelovanja obuhvaćaju temeljito preispitivanje pravila o ponovnom pregovaranju, administrativno proširenje sektorskih ugovora na strane koje nisu potpisnice, pitanja povezana s provedbom (posebno u privatnom sektoru) i ugovori koji se poklapaju. Radna skupina za praćenje provedbe i učinaka reforme tržišta rada osnovana je u suradnji

sa socijalnim partnerima, a prvo redovito izvješće predviđeno je za siječanj 2015.

Grafikon 2.1.7.: Udio radnika na određeno vrijeme i nedavno zaposlenih radnika (u posljednja tri mjeseca)



Izvor: Europska komisija

Povećanje zaposlenosti na određeno vrijeme upućuje na veću fleksibilnost na tržištu rada, ali sa sobom može nositi rizik od porasta segmentacije. Hrvatska u pogledu zaposlenosti na određeno vrijeme ima rezultate koji se približavaju prosjeku EU-a (14,5 % ukupnog zaposlenosti 2013.), ali u posljednje je vrijeme zabilježena sve veća primjena ugovora o radu na određeno vrijeme (u 2013. i 2014. 93 % svih novozaposlenih osoba imale su ugovore o radu na određeno vrijeme). Zaposlenost na određeno vrijeme najčešće je u skupini mladih i stalno se povećavalo sve do 45,1 % u 3. tromjesečju 2014. Prema anketi poslodavaca 85,1 % svih novih zapošljavanja u 2014. bilo je predviđeno kao rad na određeno vrijeme, od čega polovina (49,9 %) kao sezonski rad. U tom kontekstu vidljivo povećanje mobilnosti zabilježeno nakon reforme (mjereno kao udio radnika koji su se zaposlili u posljednja tri mjeseca) vjerojatno je odraz većeg broja radnika na određeno vrijeme. Jedan od predstojećih izazova bit će održati razmjerno visoke razine radne mobilnosti i pritom spriječiti segmentaciju tržišta rada koja nepovoljno utječe na rast produktivnosti.

Unatoč nedavnim reformama, trenutačno uređenje tržišta rada i dalje je prepreka zapošljavanju i mobilnosti s jednog radnog mjesta na drugo. Tržište rada i dalje je obilježeno ograničenjima u zapošljavanju, uključujući privremenu zabranu zapošljavanja za poduzeća koja su nedavno otpustila radnike. Ta zaštitna mjera mogla bi usporiti mobilnost radne snage ako se u obzir uzmu stalni pritisci za gospodarsko restrukturiranje (vidi prethodni odjeljak). Nadalje, režim plaćanja otpremnine, u kojem ne postoji prenosivost prava, kritiziran je zbog sprečavanja mobilnosti radne snage. Vladi su nedavno podneseni razni prijedlozi reforme, uključujući prijelaz na tzv. austrijski model <sup>(6)</sup>. Na koncu, trenutačna visina minimalne plaće mogla bi stvoriti prepreke zapošljavanju niskokvalificiranih i mladih radnika. Minimalna plaća, koju je vlada odredila u visini od 3 017,61 HRK, u 2014. je prema procjenama dosegla 38 % prosječne plaće, a od 1. siječnja 2015. taj se iznos uredbom Vlade još povećao, na 3 029,55 HRK. <sup>(7)</sup> Treba napomenuti da je u smislu pariteta kupovne moći hrvatska minimalna plaća viša nego u skupini EU-10, uz iznimku Poljske i Slovenije. Nadalje, na temelju istraživanja o strukturi dohotka iz 2010. Hrvatska je sa svojih 9,2 % među zemljama s najvišim udjelom zaposlenika koji zarađuju manje od 105 posto mjesečne minimalne plaće. Primjenom drukčije modulacije minimalne plaće za najranjivije kategorije radnika i uklanjanjem nominalnih nefleksibilnosti u prilagodbi minimalne plaće potrebe za zaštitom radnika

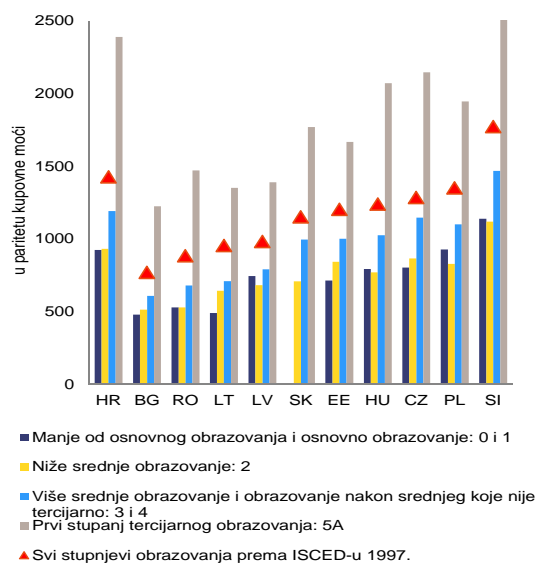
<sup>(6)</sup> Gotovac, V.; Drezgić, S.; Schuh U. 2013. *Analysis of the Severance pay Scheme in the Republic of Croatia: current arrangements and changes to be considered*. Izvješće Svjetske banke br. 81626. str. 1-69. Nadležna tijela u međuvremenu su odbacila „austrijski model” zbog nedostatka dokaza o pozitivnom učinku novog programa na mobilnost radne snage.

<sup>(7)</sup> U razdoblju 1999. – 2008. minimalna plaća bila je relativno stabilna na razini od 33 % prosječne plaće. U srpnju 2008. razina minimalne plaće povećala se u skladu sa Zakonom o minimalnoj plaći iz 2008. na 36,4 % prosječne plaće. Nakon reforme iz 2013. minimalna plaća više se nije indeksirala prema BDP-u i inflaciji, već je utvrđena uredbom Vlade nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima i uzimajući u obzir „povećanje udjela minimalne u prosječnoj plaći”, zbog čega se ne može odrediti u nižem iznosu nego što je bila prethodne godine. To obilježje nije poželjno s obzirom na potrebu da se plaće fleksibilno prilagodi prevladavajućim makroekonomskim uvjetima, posebno u deflacijskom okruženju. Detaljnije u Nestić, D.; Rubil, I.; Tomić, I. 2014. *Analiza visine i strukture plaća u Hrvatskoj*. Izvješće izrađeno na zahtjev Ministarstva rada i mirovinskoga sustava.



mogle bi se pomiriti s boljim mogućnostima za sve radnike i većom fleksibilnošću u dinamici plaća.

Grafikon 2.1.8.: **Prosječni mjesečni dohodak s obzirom na stupanj obrazovanja (2010.)**

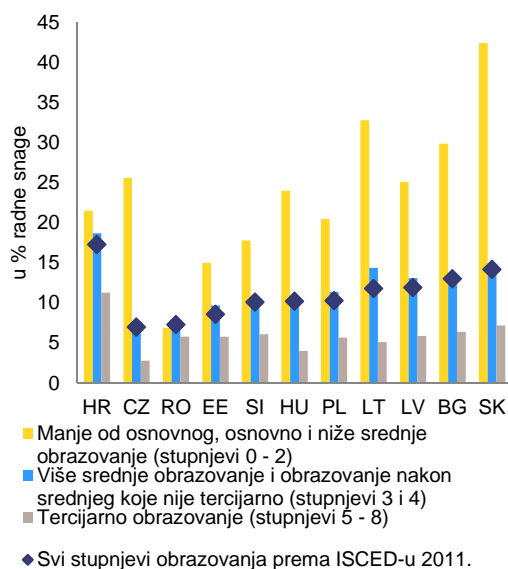


Izvor: Europska komisija, Istraživanje o strukturi dohotka, 2010.

**Visoki povrat na obrazovanje ide ukorak s visokom stopom nezaposlenosti u skupini s tercijskim obrazovanjem.** Bruto razlike u plaći povezane s tercijskim obrazovanjem posebno su velike: takvi zaposlenici u prosjeku zarađuju 50 % više od radnika sa srednjim obrazovanjem <sup>(8)</sup>. Niski kapacitet apsorpcije domaćeg proizvodnog sustava odražava se u razmjerno visokoj stopi nezaposlenosti osoba s tercijskim obrazovanjem. Pitanjima povezanim s kvalitetom i važnošću obrazovanja i osposobljavanja bavi se u odjeljku 3.4.

<sup>(8)</sup> Bečić funkciju dohotka procjenjuje na temelju podataka iz 2005. i 2010. iz istraživanja o radnoj snazi u cilju istraživanja učinka obrazovanja na plaće na hrvatskom tržištu rada. Iz analize se može zaključiti da je neto razlika u plaći (tj. uzimajući u obzir druga pojedinačna obilježja) takva da se uz dodatnu godinu školovanja prosječna plaća povećava za 8,5 %. Rezultati pokazuju da su plaće žena u prosjeku 16 % niže od plaća muškaraca, *ceteris paribus*. Bečić, M. *The Effects of Education on Wages in the Croatian Labour Market*, Odjel za ekonomiju i poslovnu ekonomiju Sveučilišta u Dubrovniku.

Grafikon 2.1.9.: **Stopa nezaposlenosti prema stupnju obrazovanja (2013.)**



Izvor: Europska komisija

**Udio neslužbenog gospodarstva u Hrvatskoj i dalje je prisutan problem koji za posljedicu ima čestu pojavu neprijavljenog rada i isplatu plaća „na ruke”.** U Hrvatskoj su poduzete mjere za suzbijanje neprijavljenog rada. U siječnju 2014. uveden je jedinstveni obrazac izvješća o primicima, porezu na dohodak i prirezu te doprinosima za obvezna osiguranja (JOPPD), kojim su obuhvaćeni svi podaci o primicima od nesamostalnog rada, porezu na dohodak, prirezu i doprinosima za obvezno osiguranje, podaci o drugom dohotku (ugovori, autorske naknade, primici u naravi) i odgovarajući porezi i doprinosi te primici od imovinskih prava, kapitala ili osiguranja. U okviru reforme Zakona o radu uvedena je mogućnost rada u nepunom radnom vremenu kod drugog poslodavca uz rad u punom radnom vremenu i obvezna prijava zaposlenika prije nego što počnu raditi. U kolovozu 2014. uspostavljeno je Povjerenstvo za suzbijanje neprijavljenog rada kao stručno i savjetodavno tijelo čija je zadaća utvrditi mjere koje su poduzete u cilju suzbijanja neprijavljenog rada u protekle dvije godine, ocijeniti dosadašnju provedbu usvojenih mjera i pratiti daljnju provedbu te prema potrebi predložiti izmjene ili dopune tih mjera. Povjerenstvo je u rujnu 2014. izdalo konsolidirano izvješće o mjerama koje su poduzete za suzbijanje neprijavljenog rada u kojem je pružen pregled

mjera koje su provela mjerodavna tijela. Analiza temeljnih uzroka neprijavljenog rada dovršena je krajem 2014. Njome su obuhvaćene sve provedene mjere te su utvrđene mogućnosti poboljšanja.

**Institucije tržišta rada u protekle su dvije godine prošle opsežne reforme, ali izazovi i dalje postoje.** Dvjesto fazama reforme tržišta rada nastojala se povećati fleksibilnost tržišta rada, a vidljiva poboljšanja u funkcioniranju tržišta rada mogu se očekivati čim se ponovno uspostavi pozitivan rast. Pa ipak, te nedavne promjene tek trebaju proizvesti svoj puni učinak. Nadalje, preostali nedostaci i dalje usporavaju otvaranje novih radnih mjesta, sprečavaju mobilnost radne snage, potiču segmentaciju tržišta rada i utječu na stvaranje dinamike plaća koja nije dovoljno usklađena s postojećim makroekonomskim i socijalnim uvjetima.

#### Poslovno okruženje

**U hrvatskom poslovnom okruženju ima velikih institucionalnih nedostataka.** Ozbilnost problema s kojima se susreću ulagači i poduzetnici potvrđena je u nizu međunarodnih analiza. Prema Izvješću o poslovanju Svjetske banke za 2015. Hrvatska zauzima 65. mjesto od 189 svjetskih zemalja i 27. mjesto u skupini EU-28. U odnosu na 2014. Hrvatska se popela za dva mjesta na svjetskoj ljestvici, ali stagnira u kontekstu EU-28. Prema Globalnom indeksu konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma za 2014./2015. Hrvatska zauzima 87. mjesto u pogledu opće kvalitete institucija i 141. mjesto (od 144) u smislu opterećenosti državnim reguliranjem. Indeks kvalitete institucija nije se promijenio u odnosu na izvješće za 2013./2014., ali se položaj na ljestvici poboljšao za šest mjesta. Hrvatska je ujedno država članica EU-a s najslabijim rezultatima prema indeksu reguliranosti tržišta dobara OECD-a, najviše zbog visokog udjela javnog vlasništva i visokog stupnja uključenosti države u mrežne sektore i opće poslovne aktivnosti.

**Povod za ovu ocjenu leži u nizu specifičnih problema,** uključujući: regulatornu nestabilnost i nedostatak čvrste *ex ante* ocjene zakonodavstva, visoke troškove pridržavanja propisa, diskriminaciju i krute propise u sektoru usluga, veliko administrativno opterećenje, brojne parafiskalne namete, nisku transparentnost i predvidljivost rada upravnih tijela (posebno na

lokalnoj razini) i nejednako razvijene kanale elektroničke komunikacije te dugotrajne sudske postupke. Ti su problemi opširnije analizirani u nastavku. O povezanim problemima koji se odnose na funkcioniranje javne uprave, učinkovitost javne potrošnje, korupciju i upravljanje javnim poduzećima raspravlja se u odjeljku 2.3. Funkcioniranje okvira predstečajnog i stečajnog postupka (koji su važni za rješavanje prezaduženosti) analizira se u odjeljku 2.4.

**Nedostaci u zakonodavnom planiranju i primjeni ocjena učinka umanjuju kvalitetu novih propisa.** Polovina zakona donesenih u 2014. nije bila predviđena planom normativnih aktivnosti. Opsežna neplanirana zakonodavna aktivnost ograničava opseg *ex ante* ocjene regulatornih učinaka i negativno utječe na kvalitetu ocjene. Određivanje zakona za koje se provodi ocjena regulatornih učinaka naizgled odražava njihovu društveno-gospodarsku važnost. U praksi, međutim, ocjena regulatornih učinaka često se zaobilazi donošenjem zakona po hitnom postupku, pri kojem ta ocjena nije obvezna. Ocjena regulatornih učinaka provedena je za samo devet od 45 zakonodavnih akata koji su u 2014. bili predviđeni za tu ocjenu. Nadalje, čak i kad se provode, te su ocjene poprilično šture zbog slabe kontrole kvalitete, neodgovarajućih kapaciteta i nedovoljne razine predanosti izradi ocjene učinka. Neodgovarajuća ocjena zakonodavnih akata negativno se odražava na kvalitetu novih propisa i rezultira čestim izmjenama radi rješavanja neplaniranih (ali predvidljivih) posljedica donesenog zakonodavstva. S druge strane, regulatorna nestabilnost otežava poslovno odlučivanje, posebno u slučaju MSP-ova i novih poduzeća koji nemaju resurse za rješavanje tog problema. Nadležna tijela planiraju uvesti načelo „dva za jedan” za nove propise, ali nikakve mjere nisu predviđene za opće poboljšanje kvalitete ocjene učinka.

### Okvir 2.1.1.: Poslovanje u Hrvatskoj

U tablici u nastavku prikazan je razvoj u određenim razdobljima najvažnijih pokazatelja obuhvaćenih Izvješćem o poslovanju (*Doing Business Report*) koje izdaje Svjetska banka. Osim navođenja pojedinačnih vrijednosti (za njihovo tumačenje vidi izvješće), Hrvatska je rangirana u odnosu na ostale države članice. Tamno crvenom bojom označeni su rezultati ispod prosjeka, žutom prosječni, a zelenom natprosječni rezultati.

		2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Građevinske dozvole	Trošak	18	18	15	12	12	12	14	11	11
	Postupci	22	23	23	23	22	22	22	22	21
	Trajanje	413	444	444	479	379	379	379	379	188
Izvršenje ugovora	Trošak	14	14	14	14	14	14	14	14	14
	Postupci	38	38	38	38	38	38	38	38	38
	Trajanje	561	561	561	561	561	561	572	572	572
Dostupnost el. energije	Trošak				320	328	329	319	320	317
	Postupci				5	5	5	5	5	5
	Trajanje				70	70	70	70	70	70
Zaštita ulagača	Rješavanje trgovačkih sporova	5	5	5	5	5	5	5	6	6
	Opseg odgovornosti članova uprave	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	Pristup podacima o vlasničkoj strukturi i financijskim podacima	1	1	1	3	3	3	3	3	3
	Jačina zaštite ulagača	4	4	4	5	5	5	5	6	6
Upis vlasništva	Trošak	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	Postupci	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	Trajanje	398	173	173	103	103	72	72	72	72
Rješavanje nelikvidnosti	Trošak	15	15	15	15	15	15	15	15	15
	Stopa oporavka	29	30	31	31	29	30	30	30	31
	Trajanje	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Pokretanje poslovanja	Trošak	12	10	10	8	8	8	7	9	4
	Min. temeljni kapital	21	37	33	27	28	28	27	27	27
	Postupci	9	8	8	8	7	7	7	7	7
	Trajanje	25	23	23	23	16	15	15	15	15
Prekogranično trgovanje	Trošak izvoza	1200	1200	1281	1281	1281	1300	1300	1335	1335
	Trošak uvoza	1200	1200	1141	1141	1141	1180	1180	1185	1185
	Dokumentacija za izvoz	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	Dokumentacija za uvoz	7	7	7	7	7	7	7	7	7
	Trajanje izvoza	26	22	20	20	20	20	20	18	16
	Trajanje uvoza	18	16	16	16	16	16	16	15	14

U Izvješću o poslovanju za 2015. ocjena Hrvatske znatno je izmijenjena na temelju revizije podataka i detaljnijeg određivanja nekih temeljnih pokazatelja. Serija izvješća stoga je retroaktivno revidirana i prema revidiranoj ocjeni Hrvatska u 2014. zauzima 67. umjesto izvornog 89. mjesta. Dvije najvažnije promjene odnose se na:

(a) zaštitu manjinskih ulagača: Hrvatska se na ljestvici za 2014. s 156. popela na 62. mjesto jer je pokazatelj proširen na čimbenike koji pogoduju Hrvatskoj (uloga dioničara u korporativnom odlučivanju, zaštita od neopravdane kontrole upravnog odbora i transparentnost društva);

(b) rješavanje nelikvidnosti: Hrvatska na ljestvici za 2014. s 98. mjesta popela na 56. mjesto, ponovno zbog uvođenja niza potpokazatelja kao što je uključenost vjerovnika u postupak restrukturiranja i zaštita vjerovnika koji nisu suglasni s predloženim planom restrukturiranja.

Čak i uz poboljšanje na temelju revidiranih podataka, u pogledu lakoće poslovanja Hrvatska i dalje zauzima pretposljednje mjesto u odnosu na države iz skupine EU-28 (posljednja je Malta).

**Propisi za pojedinačne sektore prekomjerno opterećuju pružatelje usluga.** Na primjer, zakonima koji se primjenjuju na određene usluge predviđeno je ishodenje odobrenja za pružanje usluga od nadležnog tijela u Hrvatskoj, uključujući upis u registar odnosno registraciju kod strukovnog

tijela ili udruženja. Nekim zakonima, npr. u sektoru turizma i građevinarstva, predviđena su pravila o minimalnom broju zaposlenika ili zahtjevi u pogledu pravnog oblika (to se posebno primjenjuje na obrazovne ustanove i pravnu struku). Nadalje, regulirana zanimanja u području

pravne struke, računovodstva, arhitekture i inženjerstva strogo su uređena zakonom i od strane strukovnih tijela. I kvantitativna i kvalitativna ograničenja primjenjuju se u pogledu broja novih članova struke (npr. obrazovni zahtjevi, kvote). Osim toga, propisima o pravilima ponašanja određuju se tarife i organizacijska struktura poduzeća koja pružaju strukovne usluge te ograničava oglašavanje i suradnja među članovima. Prema indeksu reguliranosti tržišta dobara OECD-a Hrvatska je razmjerno nepovoljno pozicionirana s obzirom na ograničenja za ulazak u sva obuhvaćena regulirana zanimanja i ubraja se u među tri najlošije države članice u smislu ograničenja ponašanja u svim zanimanjima osim u području računovodstva.

**Praksa diskriminacije stranaca također je problem jer ograničava natjecanje na domaćem tržištu.** Primjerice, zabilježena je praksa određivanja dodatnog poreza nerezidentima ili izravnog zahtjeva prema kojem je potrebno imati boravište u Hrvatskoj da bi se ostvarila korist od određenih usluga, npr. u području pomorstva.

**Sposobnost Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja da potakne intenzivnije natjecanje u hrvatskom poslovnom okruženju otežava manjak osoblja i drugih resursa.** Agencija je mala u usporedbi s ekvivalentnim tijelima u drugim državama članicama slične veličine, kao i njezin proračun (oko 1,7 milijuna EUR u 2015. za 47 zaposlenika, od kojih 31 osoba radi u Odjelu za tržišno natjecanje). Ti čimbenici znatno ograničuju sposobnost za rašireniju provedbu politike tržišnog natjecanja, pa tako i njezinu učinkovitost.

**Trgovačka društva trpe znatna administrativna opterećenja.** Prema preliminarnim vrijednostima pokazatelja pregleda tržišta dobara OECD-a Hrvatska nameće najviše administrativne troškove za osnivanje dioničkih društava i društava s ograničenom odgovornošću. Međutim, društva s do tri člana mogu se osnovati pojednostavnijem postupkom kao jednostavno društvo s ograničenom odgovornošću. U Izvješću o poslovanju za 2015. Svjetske banke spominje se da jedinstveni servis HITRO omogućuje osnivanje društva, ali to nije uobičajeno kao upis uz ovjeru javnog bilježnika (što traje najmanje od 10 do 15 dana) koji među ostalim ovjerava izjave o nepostojanju nepodmirenih dugovanja. Pravilo „tišina je pristanak” primjenjuje se samo na neke

dozvole koje su potrebne za osnivanje poduzeća, a izdavanje/prihvatanje primjenjivih obavijesti i dozvola ne obavlja se preko jedinstvene pristupne točke. Osim troškova osnivanja poduzeća u Izvješću o poslovanju istaknuto je nekoliko „uskih grla” u prekograničnom trgovanju (unatoč elektroničkom carinskom sustavu) i ishodu građevinskih dozvola (vidi okvir 2.1.1). Drugi oblici velikog administrativnog opterećenja kompliciraju postupak uknjižbe promjene vlasništva (trajanje postupka) i izvršenja ugovora (složenost postupaka).

**Nadležna tijela pokrenula su postupak revizije administrativnog opterećenja u cilju njegova rastrećenja.** U studenome 2014. Vlada je odlučila pokrenuti pilot-projekt mjerenja administrativnog opterećenja s pomoću standardnog troškovnog modela. Projekt se odnosi na administrativne zahtjeve iz Zakona o trgovini i Zakona o posredovanju u prometu nekretninama. Provodi ga Agencija za investicije i konkurentnost pod okriljem Ministarstva gospodarstva i u bliskoj suradnji sa stručnjacima iz Nizozemske. Očekuje se da će pilot-projekt biti dovršen do kraja veljače 2015., nakon čega će biti predstavljen akcijski plan za pojednostavnjenje administrativnog opterećenja u predmetnim područjima.

**Napredak u pogledu ukidanja ili smanjenja neporeznih davanja znatno je sporiji od očekivanog.** Početkom 2014. registar neporeznih prihoda sadržavao je 244 stavke, koje su donosile prihod od 6,4 milijarde HRK (1,9 % BDP-a). Provedbenim planom iz 2014. najavljeno je ukidanje ili smanjenje 58 naknada u 2014. te očekivano smanjenje prihoda za 0,16 % BDP-a. Međutim, to se dogodilo samo u 15 slučajeva, pri čemu se teret neporeznih davanja smanjio za 0,03 % BDP-a. Iz registra je ukupno izbrisano 63 nameta za koje se ispostavilo da nisu neporezna davanja, npr. koncesijske naknade, te je u registar dodano 12 manjih nameta. Činjenica da nadležna tijela nemaju jasan pregled nad naknadama koje određuju poduzećima dovodi u pitanje opravdanost tih naknada i otežava procjenu ciljeva koji su se nastojali ostvariti. Velike fluktuacije u registru neporeznih prihoda uzrokovane su činjenicom da tijelo koje ga koordinira (Ministarstvo financija) provjerava klasifikaciju naknade tek nakon što se ona unese u registar. Važno je napomenuti da ukidanje nameta nije centralno koordinirano, što znači da nema dovoljnog jamstva da su iz registra

uklonjene one naknade koje poduzećima stvaraju najviše problema.

**Teret koji neporezna davanja stvaraju poduzećima nije samo financijski.** Poduzećima izvršavanje razmjerno malih, ali čestih plaćanja brojnim tijelima stvara dodatno administrativno opterećenje. Nadležna tijela planiraju smanjiti administrativno opterećenje povezano s plaćanjem naknada smanjenjem broja pojedinačnih plaćanja, ali za to tek trebaju predstaviti plan. Za neke sektorske naknade upotrebljavaju se zajednički računi koji dijeli više institucija. Međutim, zbog fragmentirane organizacije prikupljanja, provjere usklađenosti i izvršenja od strane primatelja (javna uprava, državna poduzeća i agencije) troše se znatna sredstva, a prihod je ograničen.

**Javna uprava u Hrvatskoj skuplja je nego u mnogim drugim državama članicama, a ne funkcionira dobro u smislu učinkovitosti.** Unatoč rashodu za plaće u javnom sektoru od gotovo 12 % BDP-a, prema pregledu javne uprave EU-a (dio izvješća država članica o konkurentnosti) Hrvatska je nisko na ljestvici uspješnosti, posebno u pogledu pokazatelja učinkovite provedbe <sup>(9)</sup>, troška i trajanja izvoza te nepravilnih plaćanja i mita. Nedosljednosti u donošenju odluka regionalnih i lokalnih jedinica uprave na cijelom državnom području i nedostatak jasnog vremenskog okvira za izdavanje obvezujućih mišljenja u pogledu poreznih pitanja poduzećima stvaraju probleme <sup>(10)</sup>. Visoka fluktuacija radne snage, ograničene mogućnosti osposobljavanja, manjak transparentnosti u zapošljavanju osoblja i nedostatak pristupa reformi utemeljenih na dokazima i dalje čine slabe točke javne uprave. Predloženim izmjenama Zakona o državnim službenicima (sredinom 2014.) nastojalo se pojednostavniti postupke zapošljavanja i otpuštanja te redefinirati donošenje odluka u državnoj službi u cilju povećanja učinkovitosti. Međutim, nakon primjedbi niza institucija koje su sudjelovale u javnom savjetovanju zakonodavni je postupak stavljen na čekanje i u tijeku je izrada novog prijedloga.

<sup>(9)</sup> To obuhvaća učinkovitost vlade, usklađenost ministarstava, nadzor resornih ministarstava, nadzor agencija i uprava, financiranje zadaća, diskrecijsko pravo i postojanje standarda državne službe.

<sup>(10)</sup> Vidi. 2014. *White Book 2014*. Foreign Investors Council in Croatia (FICC).

**Moderna sredstva komunikacije s javnom upravom nisu jednako razvijena.** U cilju povećanja elektroničke interakcije između javne uprave i građana (Hrvatska je u tom pogledu na 25. mjestu u skupini EU-28) u lipnju 2014. pokrenut je *web*-portal e-Građani. Sustav obuhvaća središnji državni portal, osobni korisnički pretinac i nacionalni sustav identifikacije i provjere autentičnosti. Portal se stalno razvija i širi: do kraja 2014. uvedeno je 12 novih službi, a daljnja se ažuriranja očekuju u 2015. Nakon što se pridruži Ministarstvo unutarnjih poslova, portal e-Građani upotrebljavat će se za izdavanje šireg raspona e-potvrda te za plaćanje administrativnih pristojbi. Poduzetnici na raspolaganju imaju ograničene elektroničke usluge, pogotovo korisnici iz drugih država članica, koje im pruža Hrvatska gospodarska komora, jedinstveni servis HITRO i Financijska agencija. Te usluge pružaju različite institucije, što stvara probleme i nadležnim tijelima (u osiguravanju usklađenosti) i korisnicima (u navikavanju na različita digitalna sučelja). Nadležna tijela planiraju razviti novu platformu, [www.poduzetnik.hr](http://www.poduzetnik.hr), na kojoj će se sjediniti sve postojeće usluge. 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.

**Poboljšanje učinkovitosti i kvalitete pravosudnog sustava i dalje je izazov, unatoč nekim pozitivnim pomacima.** U 2014. vrijeme potrebno za donošenje odluke u sudskom postupku i dalje je bilo razmjerno dugo u slučaju prvostupanjskih presuda u građanskim i trgovačkim sporovima (378 dana) te u upravnim sporovima (427 dana). U sporovima pred prvostupanjskim građanskim i trgovačkim sudom stanje se malo popravilo u odnosu na 2013. i u smislu broja neriješenih predmeta (smanjenje za 6 %) i u pogledu vremena potrebnog za donošenje odluke. Ta se poboljšanja međutim djelomično mogu pripisati velikom smanjenju novih predmeta (za 11 %), a ne povećanju broja riješenih predmeta. Na prvostupanjskim upravnim sudovima broj neriješenih predmeta povećao se za 17 %, unatoč tome što je više predmeta riješeno. Na Visokom trgovačkom sudu stanje se ozbiljno pogoršalo u smislu neriješenih predmeta (povećanje za 16 %) i vremena potrebnog za donošenje odluke koje se s 1 142 dana u 2013. povećalo na 1 243 dana u 2014. Znatno smanjenje

novih predmeta (za 30 %) na Visokom upravnom sudu djelomično je pridonijelo održavanju pozitivnog trenda, kao i prilično smanjenje vremena potrebnog za donošenje odluke, s 224 dana u 2013. smanjeno je na 68 dana u 2014. U ovršnim postupcima vrijeme potrebno za donošenje odluke blago se povećalo.

**Provedbom reforme pravosudne karte mogla bi se poboljšati kvaliteta i učinkovitost određenih sudova.** Reforma koja utječe na općinske, prekršajne i županijske sudove donesena je u listopadu 2014., a njezina se provedba očekuje od travnja 2015. Njome se prvenstveno nastoji povećati specijaliziranost sudova i uravnotežiti radno opterećenje sudaca spajanjem sudova. Reforma obuhvaća promjene u dodjeli predmeta drugostupanjskim građanskim sudovima: žalbeni predmeti dodjeljivat će se svim drugostupanjskim sudovima, pri čemu će se neki sudovi specijalizirati za određene vrste predmeta. Problem manjka osoblja na prvostupanjskim upravnim sudovima planira se riješiti premještanjem sudaca iz drugih područja uz poticaje. Na prvostupanjskim i drugostupanjskim trgovačkim sudovima potrebno je pojednostavniti poslovne procese (uključujući upravljanje predmetom) u rješavanju hitnih i složenih predmeta jer njihova složenost negativno utječe na trajanje postupka. Važno je provesti ocjenu učinaka prethodnih reformi, posebno izmjena Zakona o parničnom postupku, kako bi se točno odredili problemi u građanskopravnom sustavu.

**Nedovoljno se primjenjuju metode alternativnog rješavanja sporova** Prema istraživanju Flash Eurobarometra iz 2014. o stavovima potrošača prema prekograničnoj trgovini i zaštiti potrošača Hrvatska je imala peti najniži postotak potrošača u EU-u koji smatraju da lako rješavaju trgovačke sporove pred sudom ili izvan njega. Napori su uloženi u promicanje metoda alternativnog rješavanja sporova, ali je njihov učinak teško predvidjeti.

**Sudovi primjenjuju informacijsko-komunikacijsku tehnologiju (IKT).** U 2014. je uveden poboljšani sustav za upravljanje sudskim spisima (ICSM) na svim prvostupanjskim sudovima osim na upravnim sudovima, koji se koriste posebnim sustavima, i na Visokom trgovačkom sudu i Vrhovnom sudu, na koje se treba uvesti 2015. Međutim, upotreba sustava IKT-

a za komunikaciju između sudova i stranaka nije dovoljno razvijena s obzirom na to da se potraživanja i povrat nespornih dugova još ne mogu elektronski obrađivati.

**Općenito, poslovno okruženje izdvaja se kao glavni uzrok niske sposobnosti prilagodbe hrvatskog gospodarstva te je usko grlo za ulaganje i rast.** Visokom trošku poslovanja posebno pridonose strogi propisi o tržištu dobara i usluga te veliko administrativno, regularno i neporezno opterećenje. Regulatornu nestabilnost pogoršavaju nedostaci u ocjeni regulatornih učinaka i zakonodavnom planiranju. Dugi sudski postupci smanjuju učinkovitost pravnog okvira. Unatoč tome što je poduzeto više konkretnih mjera, ostvaren je tek neznatan napredak u općem poboljšanju kvalitete poslovnog okruženja.



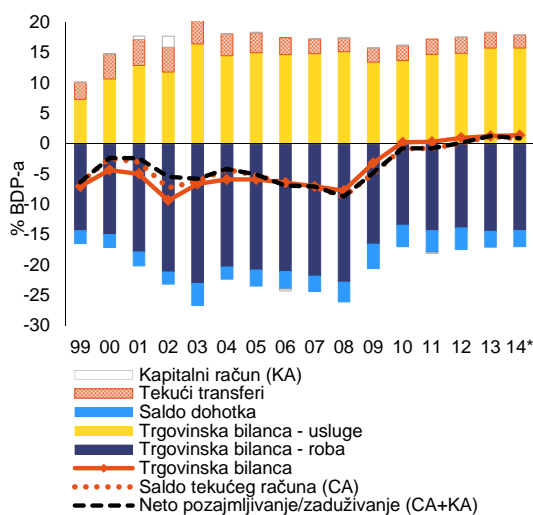
## 2.2. VANJSKA ODRŽIVOST I KONKURENTNOST

**Gubitak konkurentnosti akumulirao se godinama prije svjetske financijske krize, što je dovelo do stvaranja velikih vanjskih neravnoteža.** U ciklusu ekspanzije prije krize hrvatsko gospodarstvo profitiralo je od velikog priljeva stranog kapitala, u čemu su djelomično posredovale banke, iako se on uglavnom usmjeravao u sektor nerazmjenjivih dobara, čime se poticala neodrživo visoka razina unutarnje potražnje. Očekivanja brze konvergencije prihoda dovela su do povećanja plaća i cijena, što je oslabilo hrvatski sektor razmjenjivih dobara i njegovu konkurentnost. Dinamika koja je dovela do stvaranja vanjskih neravnoteža i sada njihovog ukidanja može se analizirati usredotočivanjem na stvarne transakcije (trgovina i transferi) ili promatranjem strane financiranja. U sljedećim odjeljcima primjenjuje se prvotni pristup i raspravlja se o čimbenicima trgovinske bilance i drugih bilanci koji čine poziciju neto pozajmljivanja. Točnije, analizom će se obuhvatiti rezultati izvoza robe i usluga. U sljedećim pododjeljcima analiziraju se uzročnici visoke ovisnosti o uvozu. Na kraju se analizira bilanca primarnog i sekundarnog dohotka i račun kapitalnih transakcija te osjetljivost koja proizlazi iz visokog NSMU-a i vanjskog duga.

### Izvoz robe

**Slabi rezultati izvoza robe dugotrajna su slabost hrvatskoga gospodarstva.** Nakon kratkotrajne faze ekspanzije početkom zadnjeg desetljeća udio na izvoznom tržištu počeo se od 2004. smanjivati i gubici su od 2008. rasli. Smanjenje izvoza zadnjih godina djelomično je posljedica određenih sektorskih šokova (uglavnom restrukturiranje važnog sektora brodogradnje) i privremenog preusmjeravanja trgovinskih tokova povezanog s izlaskom iz povlaštenog trgovinskog sporazuma CEFTA-e po pristupanju EU-u (povlastice su obnovljene u idućoj godini sporazumima o pridruživanju). Rast izvoza u 2014. i očekivan pozitivan razvoj u 2015. i 2016. upućuju na to da bi Hrvatska mogla početi profitirati od pristupanja tržištu EU-a. Ipak, osnovica hrvatskog izvoza je mala. Izvoz robe čini samo 21,6 % BDP-a, za razliku od 50 % u izvozno orijentiranim gospodarstvima 10 država članica EU-a, ali i znatno manje nego u EU-u (iznad 30 %). Nekoliko čimbenika pridonosi niskom udjelu izvoza, uključujući relativno visoke troškove rada, znatnu slabost necjenovne konkurentnosti i nepovoljno poslovno okruženje. Navedeni su čimbenici, zajedno s kasnim pristupanjem EU-u, zaustavili strana izravna ulaganja u sektoru razmjenjivih dobara (osobito u kapitalno intenzivnim sektorima), dok su trgovinski uvjeti narušeni priljevom kapitala iz turizma i doznaka.

Grafikon 2.2.1.: **Neto pozajmljivanje – strana transakcija**

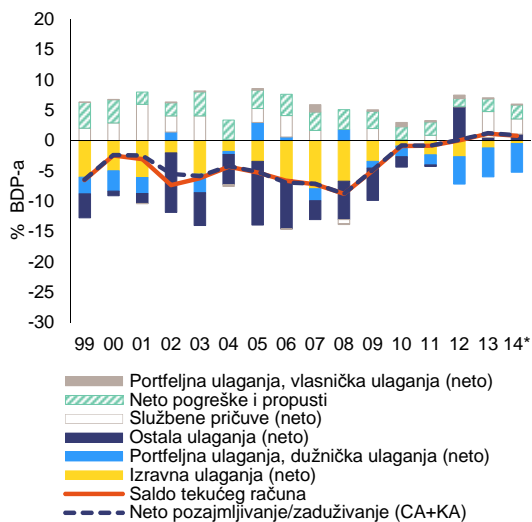


\* 2014. je procjena na temelju tromjesečnih podataka.

Izvor: Europska komisija

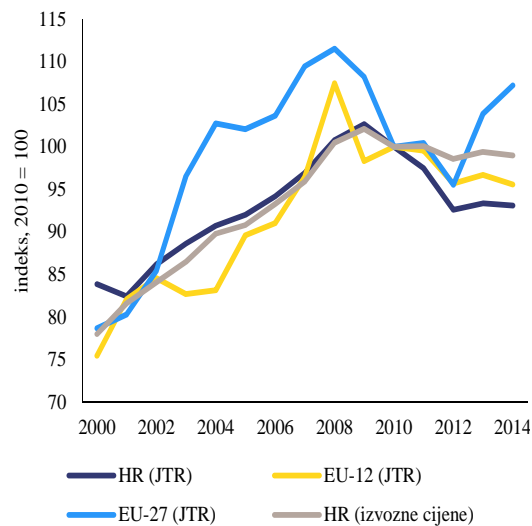


Grafikon 2.2.2.: **Neto pozajmljivanje – financijska strana**



\* 2014. je procjena na temelju tromjesečnih podataka.  
Izvor: Europska komisija

Grafikon 2.2.3.: **Realni efektivni devizni tečaj, deflaciran JTR-om i izvoznim cijenama**



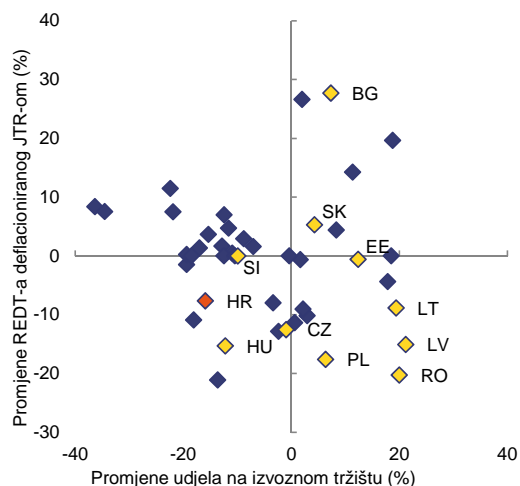
Izvor: Europska komisija

Nekoliko pokazatelja ukazuje na to da je Hrvatska pretrpjela pad konkurentnosti u godinama prije krize. Standardni *ex ante* pokazatelji konkurentnosti, kao što je realni efektivni devizni tečaj (REDT), naglašavaju pad konkurentnosti do 2009. neovisno o primijenjenom deflatoru. Međutim, od 2010. troškovna konkurentnost u odnosu na trgovinske partnere vidljivo se poboljšala, iako je REDT deflacioniran izvoznim cijenama stagnirao, što ukazuje na teškoće u prenošenju nižih jediničnih troškova rada (JTR) u niže izvozne cijene i/ili veće količine. Udio na izvoznom tržištu tijekom čitavog razdoblja znatno se smanjio.

Slabi rezultati na izvoznom tržištu ne mogu se svesti samo na pogoršanje pokazatelja konkurentnosti. Razlog tome je vjerojatno postupno poboljšanje kvalitete proizvoda. Hrvatska je isto tako uspjela povećati svoj udio na izvoznom tržištu, iako u mnogo manjoj mjeri. Slabiji rezultati vjerojatno nisu toliko povezani s dinamikom tijekom vremena, već više s relativno visokom početnom razinom plaća. S druge strane, smanjenje REDT-a nakon 2008. u Hrvatskoj bilo je povezano sa snažnim padom tržišnih udjela, dok su kretanja u usporedivim gospodarstvima u regiji bila u skladu sa standardnom teorijom. To je pomalo zbujujuće jer upućuje na to da postupan pad konkurentnosti i njezin naknadni oporavak imaju ograničene posljedice za dinamiku udjela na izvoznom tržištu. U izvješću za Hrvatsku iz 2012. MMF analizira JTR i izvozne rezultate raščlanjeno te ističe kako su (za razliku od usporedivih gospodarstava) izvozni rezultati razočaravajući unatoč relativno malom povećanju JTR-a, osobito u izvoznim sektorima <sup>(1)</sup>. S obzirom na navedeno, upitno je bi li smanjenje plaća samo po sebi bilo dovoljno za znatnije poboljšanje izvoznih rezultata.

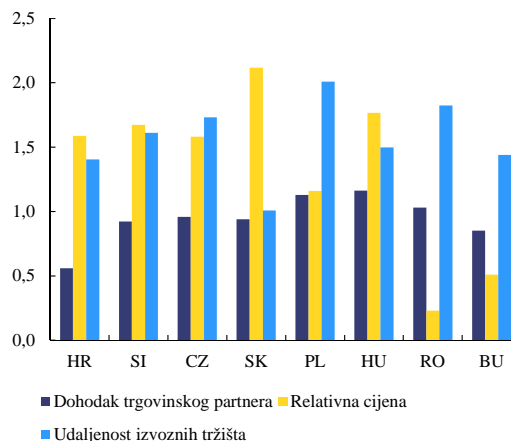
<sup>(1)</sup> IMF, *Republic of Croatia 2012 Selected Issues*, IMF Country Report No 12/303, 2012.

Grafikon 2.2.4.: **Konkurentnost i izvozni rezultati (2008. – 2014.)**



(1) Podaci za 2014. temelje se na prognozi  
**Izvor:** Europska komisija

Grafikon 2.2.5.: **Elastičnost izvoza u odnosu na dohodak, cijenu i udaljenost**



(1) Histogrami predstavljaju apsolutnu vrijednost elastičnosti. Elastičnost u odnosu na udaljenost i relativne cijene je negativna.

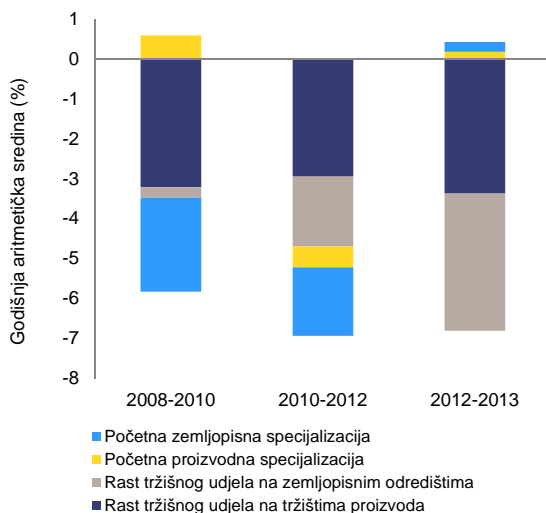
**Izvor:** Europska komisija

**Vjerojatnije je da su loši izvozni rezultati povezani sa strukturnim značajkama hrvatskog gospodarstva i gubitkom necjenovne konkurentnosti.** Osim relativno visokih troškova rada (u apsolutnom smislu) koncentracija hrvatskog izvoza na tržišta nerastućih proizvoda i geografski određena tržišta, ograničeni stupanj integracije u svjetske lance vrijednosti i neučinkovitost na tržištima proizvoda i čimbenika sprečavaju ulazak hrvatskih poduzeća na strana tržišta. Te slabosti uzrokuju manju potražnju za hrvatskim proizvodima. I dok gotovo sve države članice iz srednje i istočne Europe imaju dohodovnu elastičnost izvoza od oko 1, vrijednost za Hrvatsku je oko 0,6 (vidi grafikon 2.2.5). Razlike u cjenovnoj elastičnosti i elastičnosti blizine trgovinskih partnera manje su važne u statističkom smislu i manji su čimbenik u hrvatskom neostvarenom izvozu. Niža dohodovna elastičnost znači da Hrvatska ne može jednako kao njezini konkurenti iskoristiti prednost blizine bogatih tržišta.<sup>(12)</sup>

**Nepovoljna početna specijalizacija na proizvode i odredište hrvatskog izvoza ne objašnjavaju najnovije slabe izvozne rezultate.** U detaljnom preispitivanju iz 2014. Europska komisija naglasila je ulogu nepovoljne specijalizacije na manje dinamične regije i sektore. Hrvatsku je oštetilo oslanjanje na oslabljena tržišta Italije, Bosne i Hercegovine i Slovenije, ograničena prisutnost u brzorastućim segmentima tržišta i snažna ovisnost o nerazvijenim sektorima, uključujući strojarstvo, metalurgiju i plovila. Međutim, ažuriranom analizom otkriva se da je barem početna struktura pozitivno pridonijela udjelu izvoza u 2012. i 2013., tako da se smanjenje udjela na svjetskom izvoznom tržištu u tom razdoblju u cijelosti može pripisati slaboj konkurentnosti (vidi grafikon 2.2.6).

<sup>(12)</sup> Te procjene proizlaze iz regresijske analize hrvatskog izvoza i usporedivih gospodarstva u pogledu dohotka zemalja uvoznica, omjera cijena i zemljopisne udaljenosti između glavnog grada zemlje izvoznice i njezinih trgovinskih partnera. Taj model, koji se obično naziva gravitacijski model izvoza, omogućuje i provođenje jednostavne protučinjenične analize: da je hrvatsko gospodarstvo ostvarilo cjenovnu i dohodovnu elastičnost Slovenije, izvoz robe povećao bi se za otprilike 80 %.

Grafikon 2.2.6.: Raščlamba promjena udjela na izvoznom tržištu



Izvor: Europska komisija

Osim relativno visokog udjela proizvoda visoke dodane vrijednosti, čini se da je izvozna struktura sklona radno i resursno intenzivnim sektorima. Udio izvoza visoke dodane vrijednosti malo je viši nego u 10 država članica EU-a. Međutim, Hrvatsku karakterizira znatno viši udio izvoza niske dodane vrijednosti u sektorima radno intenzivnih ili siroviniski intenzivnih proizvoda kao što su drvo i pluto, građevinski materijal, proizvodi od kože i obuća te životinjski proizvodi. Ti su sektori vjerojatno više oštećeni relativno skromnim povećanjem troškova rada i povećanjem trgovine iz zemalja u razvoju <sup>(13)</sup>. Kako je prikazano u grafikonu 2.2.7, Hrvatska je u trgovini kapitalno intenzivnim proizvodima i proizvodima utemeljenima na istraživanju i razvoju koji se lako imitiraju znatno slabija od usporedivih gospodarstava <sup>(14)</sup>.

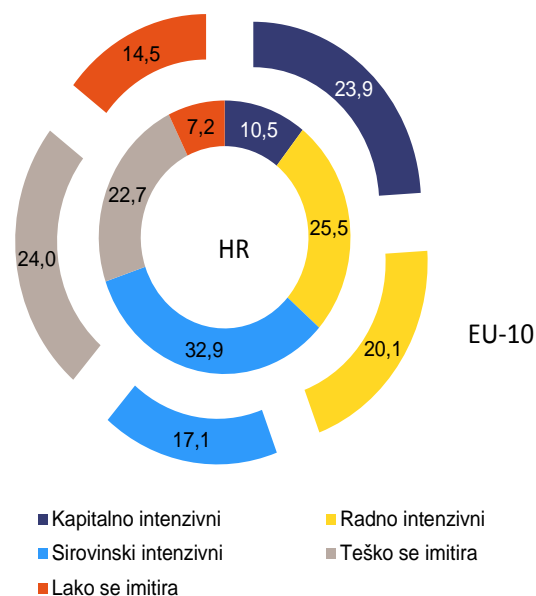
U području više dodane vrijednosti izgleda da se hrvatski poduzetnici bore i s povećanjem kvalitete svojih proizvoda. Unatoč višim troškovima rada u industrijama srednje i niske razine te visokotehnološki intenzivnim

<sup>(13)</sup> Buturac, G. i Gržnić, J., *The Competitiveness of Croatian Export to EU Markets*, Zagreb International Review of Economics & Business, Vol. 12, No 1, 2009, str. 39-51.

<sup>(14)</sup> Kategorizacija robe temelji se na radu autora 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, Ezoneplus Working Paper No 12, 2003.

industrijama, slovenski poduzetnici bili su u smislu kvalitete proizvoda uspješniji od hrvatskih kolega. Izgleda da se hrvatski poduzetnici bore s povećanjem kvalitete i previše ovise o troškovnoj dimenziji da bi poboljšali svoju konkurentsku prednost <sup>(15)</sup>. To pokazuje da se smanjenjem troškova mogu poboljšati kratkoročni i srednjoročni rezultati, ali se ne mogu popraviti trajnije slabosti.

Grafikon 2.2.7.: Struktura izvoza robe u Hrvatskoj i usporedivim gospodarstvima prema SMTK-u (postotak ukupnog izvoza, 2013.)



Izvor: Europska komisija

Ograničena integracija hrvatskih poduzetnika u svjetske lance vrijednosti sprečava poboljšanje netroškovne konkurentnosti i vjerojatno će povećati osjetljivost na povećanje cijena. Kao posljedica rascjepkanosti prethodno integriranih proizvodnih postupaka, tijekom zadnjih godina znatno se povećala trgovina poluproizvodima tj. sirovinama koje su proizvedene i upotrebljavaju se u proizvodnji. Ta je trgovina osobito važna za sustizanje gospodarstava s obzirom na to da je zbog nedostatka odgovarajućih vještina i znanja te prepreka za pristup tehnologiji pomak od cjenovne

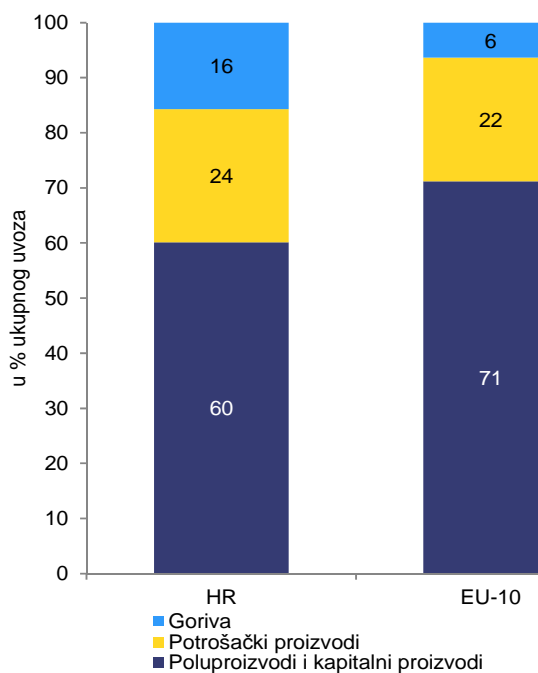
<sup>(15)</sup> Stojčić N., Bečić M. i Vojinić P., The Competitiveness of Exports from Manufacturing Industries in Croatia and Slovenia to the EU-15 Market: A Dynamic Panel Analysis, Croatian Economic Survey, Vol. 14, No 1, 2012, str. 69-105.

konkurentnosti prema kvaliteti izazov za poduzetnike i industrije u tranzicijskim gospodarstvima. U većini zemalja regije uvoz poluproizvoda i strojeva doveo je do promjena u strukturi izvoza. Tamošnji poduzetnici nabavili su sirovine i znanje iz stranih zemalja kako bi poboljšali kvalitetu proizvodnje i proširili izvoz na EU<sup>(16)</sup>. Eksternalizacija i premještanje proizvodnje se u Hrvatskoj vjerojatno primjenjuje u manjoj mjeri. Posljedica toga znatno je manje razvijena trgovina poluproizvodima i kapitalnim proizvodima (što uključuje dijelove i pribor za opremu) nego u usporedivim gospodarstvima (vidi grafikon 2.2.8). Ograničena internacionalizacija hrvatskih poduzetnika također je vidljiva na temelju niskog udjela uvoza u izvozu. Kako je prikazano u grafikonu 2.2.9, to je samo 22,5 % u usporedbi s prosjekom od 37,4 % za nove države članice iz srednje i istočne Europe ili oko pola udjela Slovačke, usporedive zemlje iz regije s najvišim udjelom uvoza u izvozu)<sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> Hoekman, B. i Djankov, S., *Determinants of the Export Structure of Countries in Central and Eastern Europe*, The World Bank Economic Review, Vol. 11, No 3, 1997, str. 471-487.

<sup>(17)</sup> Udio inozemne dodane vrijednosti u izvozu odnosi se na vrijednost poluproizvoda inozemnog podrijetla koji su izravno i neizravno ugrađeni u robu i usluge koje zemlja izvozi. Pokazatelj prikazuje koliko inozemne dodane vrijednosti sadržava izvoz zemlje.

Grafikon 2.2.8.: **Struktura izvoza robe u Hrvatskoj i usporedivim gospodarstvima prema BEC-u (postotak ukupnog izvoza, 2013.)**



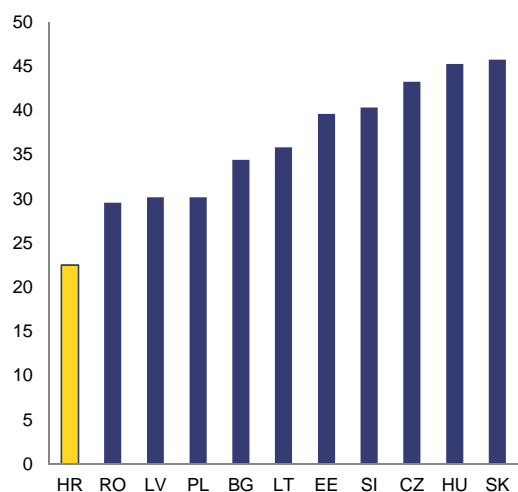
Izvor: Europska komisija

**Slaba internacionalizacija hrvatskih poduzetnika objašnjava se i stranim izravnim ulaganjima koja su, iako su znatna, zaobišla izvozno orijentirane sektore.** Strana izravna ulaganja znatno su pridonijela restrukturiranju izvoza u srednjoj i istočnoj Europi, ali učinak nije bio ujednačen. Deset država članica EU-a uspjele je povećati izvoz pretežno u tehnološkim industrijama viših cijena, dok su Hrvatska i druge zemlje izvan EU-a usmjerene na izvoz tehnoloških proizvoda nižih cijena. Dostupni dokazi pokazuju da je ranije pristupanje EU-u imalo značajnu ulogu u oblikovanju razmjera i naravi stranih izravnih ulaganja<sup>(18)</sup>. Kao što je već navedeno u detaljnom preispitivanju za 2014., strana izravna ulaganja u

<sup>(18)</sup> K tome je dihotomno restrukturiranje izvoza također imalo ključnu ulogu u određivanju dugoročnog rasta produktivnosti. Zemlje koje privlače strana izravna ulaganja u tehnološki intenzivne industrije viših cijena ostvarile su znatno viši rast produktivnosti. Jože, D., Kostevc, Č. & Rojec, M., *Global Supply Chains at Work in Central and Eastern European Countries: Impact of FDI on export restructuring and productivity growth*, Vives discussion paper series No 37, 2013, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, Vives.

Hrvatskoj uvelike su zaobišla sektor razmjenjivih dobara.

Grafikon 2.2.9.: Udio uvoza u izvozu (2005.)



Izvor: Europska komisija

#### U nedostatku jasne strategije strana izravna ulaganja nisu se sistematično usmjeravala prema sektorima s viskom potencijalom za rast.

Zapravo su bila povezana s procesom privatizacije s ograničenim *greenfield* ulaganjima<sup>(19)</sup>. Strategijom stranih izravnih ulaganja, koja će pratiti ambicioznu industrijsku strategiju koju vlada trenutačno izrađuje, te daljnjim planovima o privatizaciji moglo bi se osigurati da se strana izravna ulaganja još više usmjeravaju na izvozna industriju. Međutim, s obzirom na ograničeni broj državnih poduzeća koja posluju u sektoru razmjenjivih dobara, *greenfield* ulaganja trebala bi biti prioritet. Mjere kojima se rješavaju određena uska grla na tržištu proizvoda i čimbenika bit će

<sup>(19)</sup> Estrin S., Uvalic M., *Foreign Direct Investment into transition economies: Are the Balkans different?*, London School of Economics, LSE 'Europe in question' - Discussion Paper Series, Paper No. 64, 2013, str. 1-44. Sklonost stranih izravnih ulaganja prema sektoru nerazmjenjivih dobara, nije samo propuštena prilika. Narušavanje relativnih cijena u korist nekretnina i građevine loše utječe na izvozne rezultate jer širenje sektora nerazmjenjivih dobara u zemlji s ograničenom ponudom proizvodnih čimbenika može imati štetni učinak na sposobnost sektora razmjenjivih dobara da poveća proizvodnju i konkurira na međunarodnim tržištima. Vidi Tkalec, M. and Vizek, M., *Real Estate Boom and Export Performance Bust in Croatia*, Proceedings of Rijeka Faculty of Economics, Journal of Economics and Business, Vol. 32, No. 1, 2014, str. 11-34

ključne za bolje privlačenje stranih izravnih ulaganja u Hrvatsku. Jednako važan je i razvoj komunikacijske strategije o komparativnim prednostima Hrvatske zbog njezina strateškog položaja kojim bi mogla povezivati zemlje srednje i istočne Europe sa susjednim gospodarstvima na jugu i istoku Europe koja su nestabilna, ali imaju visok potencijal za rast.

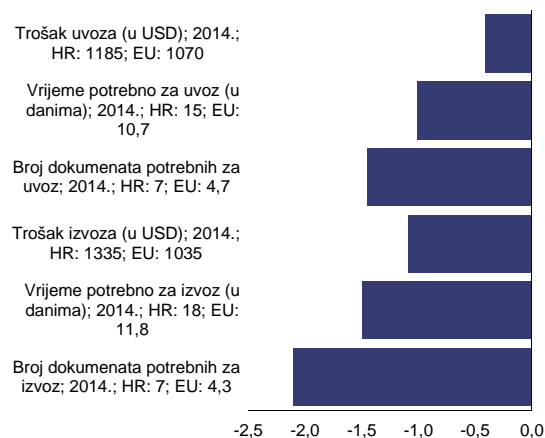
**Neučinkovitost nacionalnog sustava inovacija ugrožava inovacijski kapacitet poduzeća i napore da se poboljša kvaliteta domaće proizvodnje.** Kao što će se razmotriti u odjeljku 3.4., Hrvatska se trenutačno nalazi u modelu slabog rasta inovacija. Obilježja nacionalnog sustava inovacija jesu zatvorenost, ulaganja koja ne udovoljavaju standardima, prekomjerna fragmentiranost i loše definirane politike i popratni instrumenti. Dok se endogeni inovacijski kapacitet u ovom trenutku čini kao obvezujuće ograničenje za Hrvatsku, izvozna industrija imala bi više koristi od pogodnijeg sustava inovacija kojim bi se unaprijedili sposobnost apsorpcije tehnologije i inovacije koje nisu u području istraživanja i razvoja.

**Strukturalna uska grla na tržištima proizvoda i čimbenika utječu na sposobnost poduzeća da prodru na strana tržišta.** U novijoj literaturi istaknuto je da se ukupni izvozni rezultati mogu bolje objasniti mikroekonomskim ponašanjem poduzeća nego skupnim indeksima konkurentnosti. Hrvatska izvozna poduzeća u prosjeku su produktivnija, imaju veću prodaju i kapitalno intenzivnije postupke. Ta se pozitivna obilježja dodatno poboljšavaju nakon prodora na izvozna tržišta<sup>(20)</sup>. Konačno, bitnu prepreku za izvoz iz Hrvatske vjerojatno čini mali broj poduzeća čija je razina proizvodnje iznad izvoznog praga. Isti čimbenici koji ograničavaju učinkovitost dodjele sredstava, uključujući restriktivno poslovno okruženje, pridonose tako i slabim rezultatima izvoza. Posebnu ulogu u tom kontekstu imaju propisi kojima se ometa internacionalizacija poslovanja. U nedavnoj reviziji Europska komisija istaknula je da pri usporedbi Hrvatska ima posebno loše rezultate poslovnih pokazatelja koji se odnose

<sup>(20)</sup> Valdec M., Zrnc J., *The Direction of Causality between Exports and Firm Performance; microeconomic evidence from Croatia using the matching approach*, The Ninth Young Economists' Seminar, Hrvatska Narodna Banka, 2013.

na troškove, vrijeme i potrebne administrativne zahtjeve za uvoz i izvoz (vidi grafikon 2.2.10).

Grafikon 2.2.10.: **Relevantni pokazatelji internacionalizacije – odmak od prosjeka EU-a (standardna devijacija)**

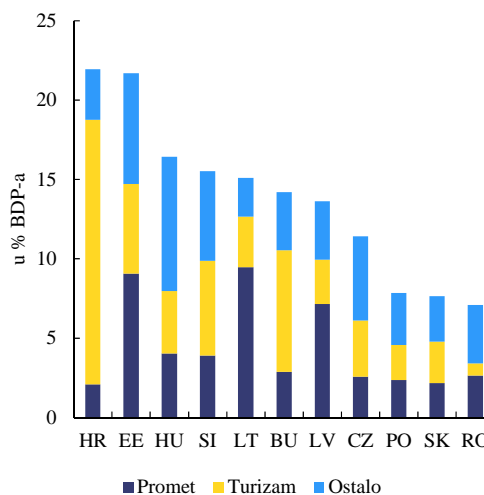


**Izvor:** Europska komisija (2013.); informativno izvješće o provedbi Zakona o malom poduzetništvu za Hrvatsku za 2014.

### Izvoz usluga

**Hrvatska je uspješnija u izvozu usluga od većine usporedivih gospodarstava u regiji, uglavnom zahvaljujući svojem ključnom turističkom sektoru.** Hrvatska je uspjela očuvati svoj okoliš – 47 % kopnene površine i 39 % morskog područja proglašeni su posebno zaštićenim područjima i posebnim područjima očuvanja, a ima gotovo 20 nacionalnih parkova. Njezine prirodne ljepote svake godine privuku milijune turista, a prihodi od turizma iznose otprilike 15 % BDP-a zemlje. Samo Malta i Cipar, dvije mediteranske otočne države, imaju usporediv turistički sektor u pogledu doprinosa BDP-u. Analizom poznatih komparativnih prednosti vidljivo je poboljšanje rezultata sektora, iako je u dva visokopotencijalna sektora prometa i drugih usluga (koji uglavnom uključuju usluge poduzećima) zabilježeno pogoršanje posljednjih godina. Za prihode od turizma zabilježeni su dobri rezultati u proteklom desetljeću i, unatoč slabijim rezultatima prethodnih godina, 2014. bila je opet izvrsna godina.

Grafikon 2.2.11.: **Izvoz usluga**

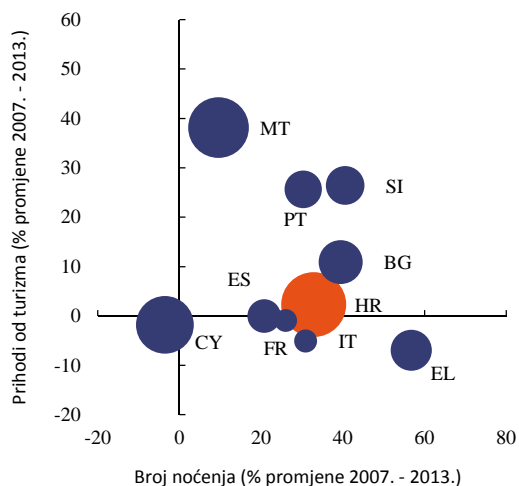


**Izvor:** Europska komisija

**Hrvatski turistički sektor nastoji, uz poteškoće, iz modela masovnog turizma prijeći u model turizma temeljen na većoj kvaliteti.** Unatoč znatnom povećanju broja noćenja u turističkim smještajnim objektima povećanje prihoda od turizma bilo je relativno skromno zadnjih godina, što ukazuje na to da je povećanje obujma postignuto smanjenjem prosječne cijene usluga <sup>(21)</sup>. Strukturne slabosti turističke industrije uključuju zastarjele proizvode, lošu prometnu infrastrukturu, staromodne modele smještajnih objekata i cjelokupne turističke infrastrukture, lošu kvalitetu smještaja i ostalih usluga, izrazit sezonski karakter i nedostatak brendiranja. Povećanje kvalitete usluga podrazumijevat će znatne strukturne promjene, ali i promjenu ciljne skupine, tako da se s pasivnih 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.

<sup>(21)</sup> Negativan odnos između obujma i cijena može se pronaći i u nedavnoj procjeni ponude hotelskih usluga na temelju fiksnog uzorka. Studijom je potvrđena relativno visoka dohodovna elastičnost, što je posebno pozitivno u svjetlu visokog potencijala rasta većine susjednih regija bez izlaza na more. Međutim studijom se naglašava i relativno visoka negativna elastičnost cijena (otprilike -0,7) kojom se ukazuje na poteškoće u povećanju broja turista bez smanjivanja cijena usluga. Vidi Škuflić L., Štoković I., *Demand Function for Croatian Tourist Product: A Panel Data Approach*, Scientific Research, Modern Economy, 2011, 2, str.49-53.

Grafikon 2.2.12.: **Prihodi od turizma i broj noćenja u turističkim smještajnim objektima**



(1) Veličina kruga predstavlja udio turističkog sektora kao postotak BDP-a  
**Izvor:** Europska komisija

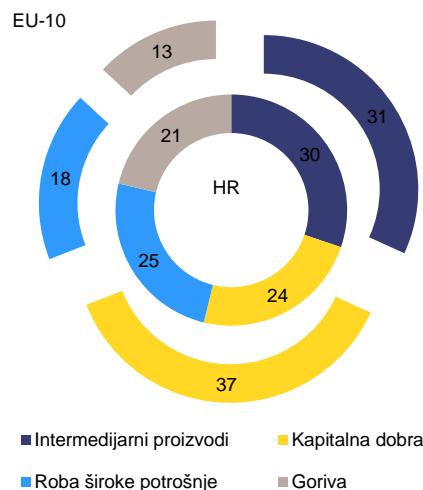
**Velik turistički sektor vjerojatno će imati negativne učinke prelijevanja na ostale industrije, a postoji i rizik istiskivanja sektora razmjenjivih dobara.** Broz i Dubravčić tvrde da bi u Hrvatskoj moglo doći do slabljenja industrije zbog prevelikog turističkog sektora <sup>(22)</sup>.

**Hrvatske vlasti svjesne su potrebe povećanja kvalitete turističkih usluga, ali je njihovo aktivno sudjelovanje dosad bilo ograničeno.** Zbog posebnosti turističkog sektora, tijela javne vlasti imaju ključnu ulogu koja obuhvaća promicanje i očuvanje privlačnosti zemlje i/ili posebnih regija, kao i razvoj infrastrukture te strukturiranje različitih pružatelja usluga iz privatnog sektora. Suradnja i partnerstvo mnogih organizacija i interesnih skupina (javnih, privatnih i neprofitnih) temelj su upravljanja odredištima. Tijekom više od dvadeset godina ekološka održivost bila je u središtu hrvatskog strateškog plana za turizam, ali malo je napravljeno kako bi se odmaknulo od ravnoteže niske dodane vrijednosti. Nekoliko je primjera u kojima je lokalna vlast sudjelovala u razvoju industrije zajedno s ostalim dionicima iz sektora. Glavni je izazov u budućnosti sektoru osigurati tržišne

<sup>(22)</sup> Broz T., Dubravčić D., The Dutch Disease in Unwonted Places—Why has Croatia been infected while Slovenia Remains in Good Health?, South-Eastern Europe Journal of Economics 1, 2011., str. 47-66.

(domaće tržišno natjecanje, internacionalizacija) i netržišne poticaje (propisi, javna nabava) i okvirne uvjete kako bi se dugoročno olakšala diversifikacija i izbjegli nepovoljni uvjeti trgovine i nemogućnost pomaka s niske dodane vrijednost. U izvješću o konkurentnosti putničkog i turističkog sektora navodi se i da u cilju poboljšanja konkurentnosti sektora ima prostora za unaprjeđenje infrastrukture nadzemnog željezničkog prometa, luka te infrastrukture zračnog prometa. Više bi se napora trebalo uložiti i u osiguravanje toga da se pravilima i propisima politika podržava razvoj sektora uz poboljšanja u područjima kao što su izravna strana ulaganja, zaštita prava vlasništva i birokratski teret. Turistički sektor s visokom dodanom vrijednosti mogao bi povećati multiplikacijski učinak – tako da se utjecaj turizma proširi na čitavo gospodarstvo – te na taj način prevladati prethodno navedene negativne vanjske učinke.

Grafikon 2.2.13.: **Struktura uvoza prema BEC-u, 2013**



**Izvor:** Europska komisija

### Uvoz roba i usluga

**Relativno niska stopa prodora uvoza ukazuje na to da Hrvatska ne iskorištava komparativne prednosti specifične za određenu industriju koje su karakteristične za konkurentna mala i otvorena gospodarstva.** S iznosom od otprilike 44 %, stopa prodora uvoza u Hrvatskoj znatno je manja od prosječnog iznosa u usporedivim

gospodarstvima u regiji (62,5 %) i daleko je ispod prosjeka od 78 % u malim i otvorenim gospodarstvima baltičkih zemalja <sup>(23)</sup>. Međutim ta je stopa u biti odraz relativno zatvorene prirode hrvatskoga gospodarstva i činjenice da hrvatska poduzeća proizvode uglavnom za domaće tržište, a ne da se specijaliziraju u sektorima usmjerenima na izvoz iskorištavanjem komparativnih prednosti specifičnih za zemlju.

**Struktura uvoza otkriva slabosti u pogledu konkurentnosti domaće proizvodnje.** Hrvatski uvoz obilježen je relativno visokim udjelom uvoza robe široke potrošnje. Međuindustrijska trgovina znatno je niža od one usporedivih gospodarstava u regiji, o čemu svjedoči nizak udio trgovine intermedijarnim proizvodima i kapitalnim dobrima (posebno potonjom kategorijom, koja uključuje opremu i njezine dijelove i pribor). Visok udio uvoza povezanog s gorivom još je jedno istaknuto obilježje. To se djelomično može objasniti visokom energetsom ovisnošću, ali i međuindustrijskom trgovinom, zato što Hrvatsku karakterizira i relativno visok udio izvoza goriva (vidi grafikon 2.2.8). Visoka stopa prodora gotovih proizvoda ukazuje na nedostatke u proizvodnoj strukturi i/ili na nesposobnost domaćih poduzeća da se natječu s međunarodnim poduzećima. Analizom se pokazalo da je udio uvoza u komponentama krajnje potražnje (tj. potrošnja kućanstava i državna potrošnja i ulaganja) veći od odgovarajućih vrijednosti za Mađarsku, Poljsku, Češku i Slovačku, dok je udio izvoza znatno manji (vidi gore). <sup>(24)</sup>

**Potvrda strukturnih slabosti i nedostataka u sustavu domaće proizvodnje naglašena je ograničenom sposobnošću domaćih proizvođača**

<sup>(23)</sup> Omjeri prodora uvoza jesu omjer između vrijednosti uvoza kao postotak ukupne domaće potražnje, a domaća potražnja je BDP umanjen za izvoz i uvečan za uvoz [ $P = BDP - X + M$ ]. Niska stopa prodora uvoza može biti ili odraz prepreka uvozu ili dobrog usklađivanja proizvodnje i domaće potražnje od strane konkurentnih domaćih poduzeća koja su sposobna nositi se s inozemnom konkurencijom. S druge strane, visoka stopa prodora uvoza može biti znak nesposobnosti domaćih proizvođača da se natječu s međunarodnim konkurentima. Visoka stopa prodora može se povezati i s pozitivnim rezultatima, posebno za mala gospodarstva koja su izrazito usmjerena na izvoz koja iskorištavaju komparativne prednosti specifične za određenu industriju.

<sup>(24)</sup> Vidi Bussière, M., Callegari, G., Ghironi, F., Sestieri, G. Yamano, N., *Estimating Trade Elasticities: Demand Composition and the Trade Collapse of 2008-09*, NBER Working Paper No. 17712, 2011.

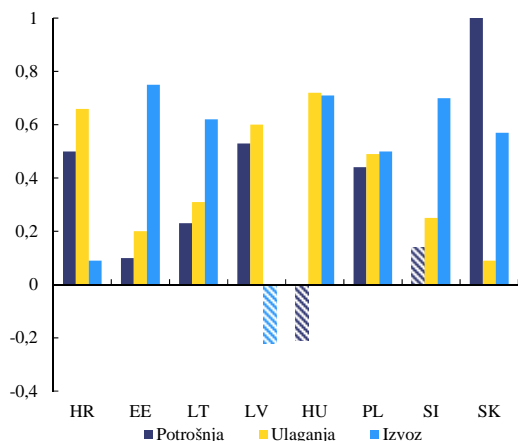
**da udovolje povećanoj potražnji i/ili osiguraju jeftiniju zamjenu.** U nekoliko je studija istaknuta relativno visoka elastičnost uvoza u odnosu na dohodak i relativno niska cjenovna elastičnost. Visoka dohodovna elastičnost (tj. veća od 1) posebno ukazuje na nemogućnost domaćih proizvođača da udovolje povećanju domaće potražnje, zato što uvoz raste proporcionalno više od povećanja ukupne potražnje. S druge strane, niska cjenovna elastičnost (tj. manja od 1) ukazuje na to da domaći proizvođači ne iskorištavaju u potpunosti svoju troškovnu prednost, zato što smanjenje domaćih ukupnih cijena dovodi do učinaka supstitucije uvoza koji su manji od proporcionalnih. Ti parametri, ako ih se uzme zajedno, pokazuju da postoje nedostaci u domaćoj proizvodnji (tj. nemogućnost da se udovolji svim segmentima domaće potražnje) i vjerojatno slabija netroškovna konkurentnost <sup>(25)</sup>. Reininger (2007.) uspoređuje elastičnost uvoza za većinu zemalja središnje i istočne Europe, ali razvrstava elastičnosti prema komponenti potražnje <sup>(26)</sup>. U studiji se navodi da se Hrvatska ističe s obzirom na dvije stvari: veoma visoku elastičnost uvoza u odnosu na potrošnju i nisku elastičnost u odnosu na izvoz (vidi grafikon 2.2.14). Taj je rezultat u skladu s niskim udjelom uvoza u izvozu koji je prethodno razmotren.

<sup>(25)</sup> Za razdoblje 2000. – 2007. dohodovna elastičnost i cjenovna elastičnost uvoza dobara procjenjuje se na 2,0 odnosno -0,9. Tim se vrijednostima potvrđuju rezultati dobiveni prethodnim procjenama za Hrvatsku i pokazatelji za druga gospodarstva koja pokušavaju uhvatiti korak s ostalima. Visoka dohodovna elastičnost i cjenovna elastičnost koja je manja od jedan – posebno u razmatranom razdoblju – uistinu su znak visoke ovisnosti o uvozu i slabe sposobnosti prilagodbe. Vidi Bobić V., *Income and Price Elasticities of Croatian Trade – A Panel Data Approach*, Croatian National Bank, Working Papers W – 25, 2010., str.1-26.

<sup>(26)</sup> Reininger T., *Factors Driving Import Demand in Central and Eastern European EU Member States*, Oesterreichische Nationalbank Workshops, No. 14, 2007., str. 163-183.



Grafikon 2.2.14.: **Elastičnosti uvoza u odnosu na komponente krajnje potražnje**



1) Zasjenjeni histogrami predstavljaju nerelevantne koeficijente

**Izvor:** Reininger T., Factors Driving Import Demand in Central and Eastern European EU Member States, Oesterreichische Nationalbank Workshops, No. 14, 2007, str. 163-183.

### Bilanca primarnih i sekundarnih prihoda i kapitalnih transfera

**Akumulacijom vanjskih obveza dolazi do očiglednog odljeva prihoda od ulaganja.** Privatizacija i prateća ulaganja matičnih društava bili su ključni čimbenici priljeva izravnih stranih ulaganja s prosjekom od 6 % BDP-a u godinama prije krize. Dugoročni krediti trgovačkim društvima i depoziti stranih banaka bili su otprilike jednaki. Kao posljedica tih priljeva i učinaka vrednovanja potaknutih rastom cijena domaće imovine, vrijednost zalihe inozemnih obveza u gospodarstvu povećana je više nego peterostruko u razdoblju od 2000. do sredine 2007., kada je neto stanje međunarodnih ulaganja doseglo gotovo – 95 % BDP-a. Kao posljedica toga došlo je do odljeva sve većeg iznosa nacionalnih prihoda iz hrvatskoga gospodarstva kako bi se isplatila imovina u stranom vlasništvu. Smanjenje gospodarstva svejedno je ostavilo traga na dobiti domaćih i inozemnih poduzeća, dovodeći do stabilizacije odljeva prihoda od ulaganja na manje od 2 % BDP-a.

**Doznakama i plaćama zaposlenika uglavnom je neutralizirana negativna bilanca prihoda od ulaganja.** Doznake starih i novih emigranata i plaće za sezonske i pogranične radnike, inače

relativno sporedna komponenta u sastavu tekućeg računa naprednih gospodarstava, imaju važnu ulogu u slučaju Hrvatske, koja (s obzirom na veliku dijasporu i nedavne migracijske odljeve) ima najveći iznos neto doznaka po osobi u EU-u (gotovo 500 EUR po osobi s boravištem u Hrvatskoj 2013.).

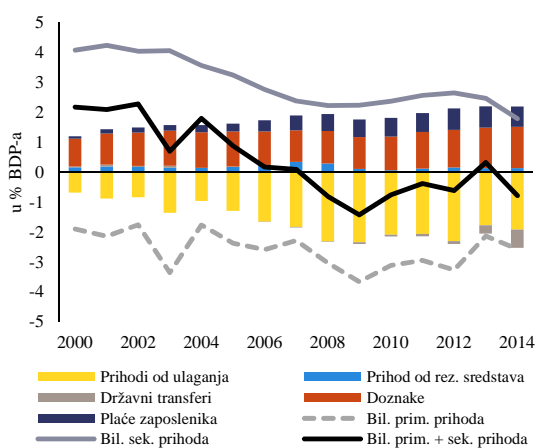
**Relativno visok udio doznaka dugoročno može imati i pozitivne i negativne učinke.** Pozitivni mikroekonomski učinci visokog udjela doznaka mogu se umanjiti negativnim makroekonomskim dugoročnim učincima, iako se većina empirijskih dokaza temelji na gospodarstvima u usponu. S pozitivne strane, doznakama se poboljšava blagostanje pojedinih kućanstava te se tako obitelji izbjavlja iz siromaštva. One se često upotrebljavaju za ujednačavanje potrošnje te tako osiguravaju kućanstva u slučaju znatnog i neočekivanog pada dohotka. Međutim, s negativne strane, priljevi doznaka, posebno ako su relativno trajni, mogu dovesti do aprecijacije valute i narušiti raspodjelu kapitala i rada. Doznake se zbog povećanja potrošnje, smanjenja ponude radne snage i usporavanja prikupljanja kapitala povezuju sa sve većim deficitom u trgovinskoj bilanci. Podaci za Hrvatsku ukazuju na to da su doznake imale znatan utjecaj na smanjenje nejednakosti i razine siromaštva (ako ne na njegovu rasprostranjenost). Međutim postoje i dokazi da je znatan dio doznaka usmjeren na građevinski sektor i ulaganja u nekretnine, čime se pridonijelo stvaranju imovinskog balona <sup>(27)</sup>. Nadalje, znatnom količinom doznaka pridonijelo se, zajedno s turizmom i izravnim stranim ulaganjima, relativnoj aprecijaciji kune i realnog efektivnog deviznog tečaja, što je negativno utjecalo na industriju i izvoz.

**Apsorpcija sredstava EU-a imat će opipljiv pozitivan učinak na bilancu kapitalnih i dohodovnih transfera, koja će vjerojatno biti djelomično neutralizirana većim uvozom.** Državni transferi negativno su pridonijeli bilanci primarnih i sekundarnih prihoda u 2013., a predviđa se da su u 2014. isto tako nastavili zbog zaostajanja između doprinosa iz proračuna EU-a i doprinosa u proračun EU-a. Uz upotrebu sredstava

<sup>(27)</sup> Poprzenovic A., *Remittances and Income Inequality in Croatia*, School of Economics and Management, Lund University, Department of Economics, Master Thesis, 2007.

EU-a, koja bi u punom tijeku mogla iznositi ukupno 3 postotna boda BDP-a godišnje, bilanca državnih transfera, primarnih prihoda i kapitalnih transfera trebala bi se znatno poboljšati. Ako ništa drugo, prethodna razmatranja u pogledu izravnih stranih ulaganja, turističkog sektora i doznaka trebala bi potaknuti oprez u pogledu potencijalnih narušavanja koje takvi priljevi mogu imati na relativno malo otvoreno gospodarstvo i strogi politički nadzor kako bi se osiguralo da se sredstvima potaknu proizvodna ulaganja.

Grafikon 2.2.15.: **Bilanca primarnih i sekundarnih prihoda**



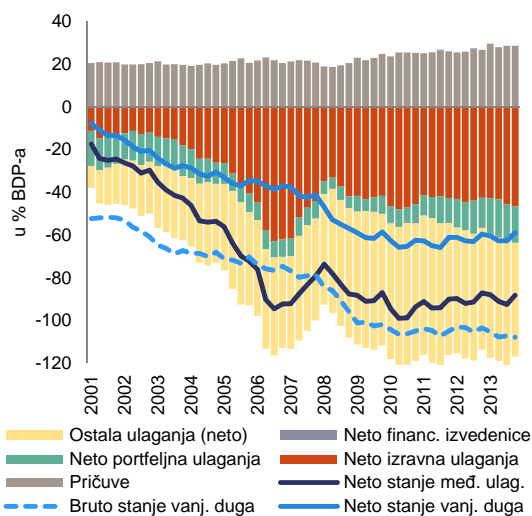
Izvor: Hrvatska narodna banka

### Neto stanje ulaganja i vanjski dug

Smanjenjem priljeva kapitala i primjetnim učincima vrednovanja stabilizirano je negativno neto stanje ulaganja. Prsnuće financijskog balona preobrazilo je vanjsko financiranje gospodarstva. Od 2008. do 2009. izravna vlasnička ulaganja smanjila su se za gotovo 65 %, dok su (s odmakom od jedne godine) izravni krediti naglo pali za više od 90 %. Opća država je u međuvremenu počela povećavati svoje vanjsko financiranje zato što su nefinancijske korporacije, a posebno državna poduzeća, preusmjerili financiranje sa stranih na domaće izvore. Međutim zbog naglašenih negativnih učinaka vrednovanja imovine u stranom vlasništvu i, u manjoj mjeri, i dalje visokog nominalnog rasta došlo je do početnog smanjenja neto stanja međunarodnih ulaganja. Smanjenje je bilo posebno naglašeno u 2008., kada se vrijednost obveza smanjila za više od 20 % BDP-a. Nakon

kratkotrajnog oporavka učinci vrednovanja nastavili su smanjivati vrijednost zalihe nepodmirenih izravnih obveza tijekom zadnje dvije godine. Kao posljedica toga negativni NSMU kretao se oko 90 % BDP-a, unatoč tome što su se deficiti na tekućem računu nastavili do 2013.

Grafikon 2.2.16.: **Neto stanje međunarodnih ulaganja (NSMU)**



Izvor: Hrvatska narodna banka

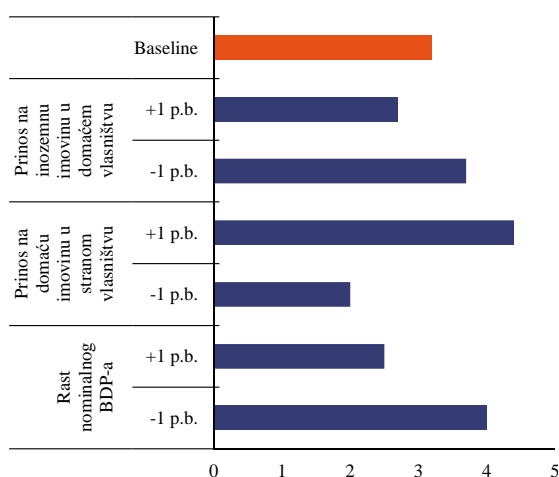
**Promjenjivi obrazac vanjskog financiranja i jaki učinci vrednovanja djelomično su izmijenili strukturu NSMU-a, dok bruto vanjski dug i dalje raste.** Povećana inozemna zaduživanja države i, u manjoj mjeri, prekogranično pozajmljivanje među poduzećima doveli su bruto vanjski dug na brzorastući trend (gotovo 108 % BDP-a u trećem tromjesečju 2014.). Kao posljedica toga, dok je u 2007. neto vanjski dug iznosio manje od polovine ukupne zalihe vanjskih obveza, sada se kreće na otprilike 2/3. Potrebno je napomenuti da je do te promjene u sastavu došlo unatoč znatnoj zamjeni duga za kapital. Od 2007. do kraja 2014. kumulativni iznos zamjena duga za kapital ukupno je iznosio gotovo 5 % BDP-a. Akumulacijom službenih pričuva Hrvatska narodna banka pridonosi stabilizaciji neto vanjskog duga.

**Vanjska ranjivost gospodarstva u porastu je i Hrvatska će morati proizvesti znatne viškove kako bi smanjila svoje negativno neto stanje međunarodnih ulaganja.** Prema simulacijama službi Komisije, kako bi se NSMU stabilizirao na

–60 % BDP-a do 2024., prosječni višak na trgovinskom računu trebao bi u prosjeku iznositi 3,2 % BDP-a. Ta se pretpostavka temelji na prosječnom realnom rastu i inflaciji od 1,5 %, prosječnom domaćem prinosu od 3 % i prosječnom inozemnom prinosu od 2 %. Treba međutim pažljivo pratiti visoku i rastuću razinu bruto vanjskog duga. Simulacije pokazuju da čak i mali porast (1 postotni bod) prinosa na domaću imovinu u stranom vlasništvu zahtijeva porast viška na trgovinskom računu od 1,2 postotna boda BDP-a kako bi se postigla stabilizacija NSMU-a na –60% BDP-a.

razmjenjivih dobara i *greenfield* ulaganja. Zahvaljujući turističkom sektoru i doznakama suzbija se negativna trgovinska bilanca, međutim ako se njima dobro ne upravlja, izraziti devizni priljevi također mogu imati negativne učinke prelijevanja i pridonijeti narušavanju konkurentnosti.

Grafikon 2.2.17.: **Višak na tekućem računu potreban za stabilizaciju NSMU-a na -60 % BDP-a do 2024. – analiza osjetljivosti**



Izvor: Europska komisija

**Može se zaključiti da je Hrvatska i dalje suočena sa znatnim izazovima za ostvarenje vanjske ravnoteže.** Makroekonomski rizici osobito nastaju zbog velike količine vanjskih obveza i posebno zbog velikog udjela dužničkih instrumenata. Preokret na tekućem računu postupno će pridonijeti smanjenju negativnog NSMU-a, ali donedavno se prilagodba prekomjerno zasnivala na smanjenju uvoza. Unatoč pozitivnim rezultatima u 2014. izvoz je još uvijek mnogo manji od potencijala, zbog slabe troškovne i posebno netroškovne konkurentnosti. Za proširenje raznovrsne, ali uske izvozne osnovice potrebno je riješiti uska grla na tržištima proizvoda i čimbenika, a njime se i potiče integracija u svjetskom vrijednosnom lancu, među ostalim s pomoću obnovljene strategije za izravna strana ulaganja usmjerena posebno na sektor

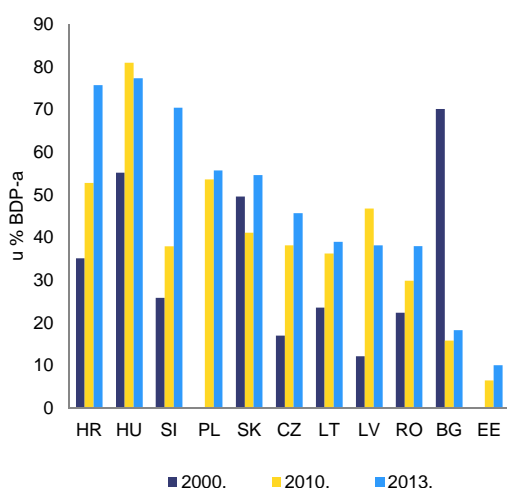
## 2.3. DUG OPĆE DRŽAVE, FISKALNI OKVIR I UPRAVLJANJE JAVNIM SEKTOROM

**Razina i dinamika hrvatskog duga opće države, pogoršanog slabostima u upravljanju javnim sektorom, sve više izazivaju zabrinutost.** Dugotrajna recesija u kombinaciji sa znatnim prijenosima obveza državnih poduzeća pridonijela je naglom rastu udjela javnog duga u BDP-u. Nadalje, unatoč relativno niskoj kamatnoj stopi rastući udio kamatnih rashoda ukazuje na učinak efekta grude snijega. Sve navedeno pogoršano je zbog relativno slabog upravljanja javnim sektorom, što uzrokuje nisku učinkovitost potrošnje (uključujući zdravstvo i mirovinski sustav), i slabog upravljanja javnim financijama.

### Dug opće države

**Početak prošlog desetljeća dug opće države nije bio znatno veći od duga regionalnih usporedivih gospodarstava.** Dug opće države izražen kao udio u BDP-u u 2002. iznosio je 35,1 %, što uglavnom odgovara prosjeku usporedivih gospodarstava. Tijekom povoljnog poslovnog ciklusa fiskalna politika bila je ekspanzivna i udio duga u BDP-u do 2008. dosegao je 36 % BDP-a, tj. bio je veći od duga regionalnih usporedivih gospodarstava koja su općenito iskoristila snažan rast u razdoblju prije krize kako bi smanjila dug opće države.

Grafikon 2.3.1.: Dug opće države

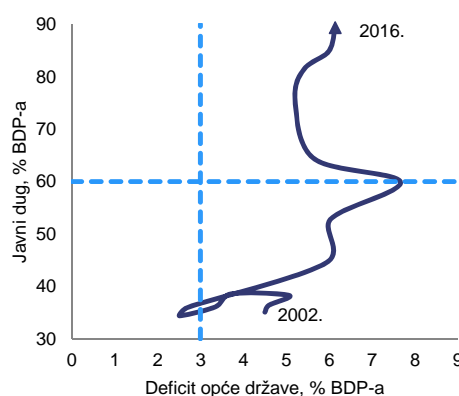


Izvor: Europska komisija

**Dugotrajna je recesija naštetila javnim financijama.** Hrvatski dug opće države više se nego udvostručio u razdoblju od 2008. do 2013. Procjenjuje se da je dug opće države na kraju

trećeg tromjesečja 2014. iznosio 78 % BDP-a, što je znatno iznad prosjeka regionalnih usporedivih gospodarstava i EU-a. Jedino Mađarska i Slovenija bilježe razine duga blizu 80 % BDP-a, no u Mađarskoj je dug počeo bilježiti pad, a u Sloveniji su mu znatno pridonijele nedavne dokapitalizacije banaka. Snažan rast duga opće države u Hrvatskoj u razdoblju od 2008. do 2013. posljedica je akumulacije proračunskih deficita, određene prilagodbe stanja i tokova i slabog nominalnog rasta u istom razdoblju. Proračunski deficiti u tom razdoblju odraz su relativno brze prilagodbe prihoda smanjenoj razini gospodarske aktivnosti te neodlučnosti i/ili nemogućnosti nadležnih tijela da provedu osjetnija smanjenja rashoda. Na razinu duga utjecalo je i preuzimanje duga nekih državnih poduzeća, primjerice (sad privatiziranih) brodogradilišta. Znatna prilagodba uslijedila je i zbog prelaska na uporabu pravila ESA2010 te uključivanja javnih poduzeća iz cestovnog prometa u sektor opće države. Za pojedinosti vidi izvješće Eurostata „Revisions to government deficit and debt of EU Member States for 2010-2013“. Udvostručenje duga opće države u kratkom razdoblju bio je udarac mogućnostima Hrvatske da ispuni kriterije iz Maastrichta za uvođenje eura.

Grafikon 2.3.2.: Kretanje duga i deficita opće države i kriteriji iz Maastrichta



Izvor: Europska komisija, Zimska prognoza 2015.

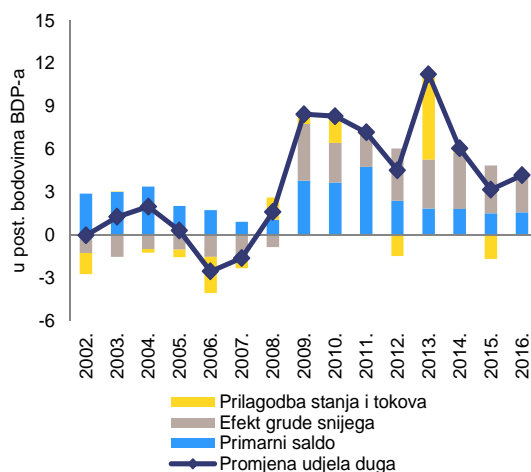
**Efektom grude snijega na dug otežavaju se hrvatski napori konsolidacije javnih financija.** Posljednjih godina primarni deficit počeo se smanjivati nakon što je 2011. dosegao dotad

najveću zabilježenu razinu od 4,8 % BDP-a, no njegovo postojanje ukazuje na strukturni jaz između razine prihoda i rashoda. Udio nekamatnih rashoda opće države veći je u Hrvatskoj (43,6 % u 2013.) nego u većini usporedivih gospodarstava, uz iznimku susjedne Slovenije i Mađarske <sup>(28)</sup>. Udio prihoda u BDP-u bio je oko 2,5 postotnih bodova manji od udjela nekamatnih rashoda u BDP-u. Iako se primarni deficit smanjio posljednjih godina, kamatni rashodi naglo su se povećali. Dugotrajna recesija koja je utjecala na rast nominalnog BDP-a i rastuća zaliha duga uzrokuju znatan efekt grude snijega, čak i u uvjetima relativno niskih kamatnih stopa. Brzo povećanje javnog duga posljednjih godina znači da on postaje veliko opterećenje za Hrvatsku, što negativno utječe na ukupne izgleda za rast i konkurentnost cijelog gospodarstva.

**Brzi rast zaliha unutarnjeg i vanjskog duga opće države izvor je ranjivosti.** Premije rizika državnog duga u malom otvorenom gospodarstvu koje ovisi o inozemnom financiranju utječu na troškove zaduživanja privatnog sektora, čime se smanjuju ulaganja i otežava gospodarski oporavak. Moguće pogoršanje likvidnosti na globalnom tržištu ili povratak negativnog raspoloženja prema riziku mogli bi znatno opteretiti održivost javnog duga. Dodatni rizik proizlazi iz relativno visokog udjela javnog duga izdanog ili iskazanog u stranoj valuti, čime se država izlaže riziku deviznog tečaja. Znatan udio duga koji drže domaći institucionalni ulagatelji (blizu dvije trećine zalihe javnog duga) čimbenik je smanjivanja rizika, no njime se nameće i mogući problem istiskivanja kredita za privatni sektor. Nadalje, zbog činjenice da jednu trećinu zalihe duga drže banke i bankarski sektor ranjiv je na sva negativna kretanja javnih financija. U usporedbi s državama EU-10 kratkoročni dug Hrvatske nalazi se na gornjem kraju ljestvice, dok se prosječno dospjeće duga nalazi na donjem kraju ljestvice. No u usporedbi s referentnim razinama tržišta u usponu koja privlače slične ulagače kao Hrvatska udio kratkoročnog duga relativno je nizak, a prosječno

dospjeće je veće (HNB, Izvješće o financijskoj stabilnosti, 2014.).

Grafikon 2.3.3.: Doprinosi promjeni udjela duga opće države u BDP-u



Izvor: Europska komisija

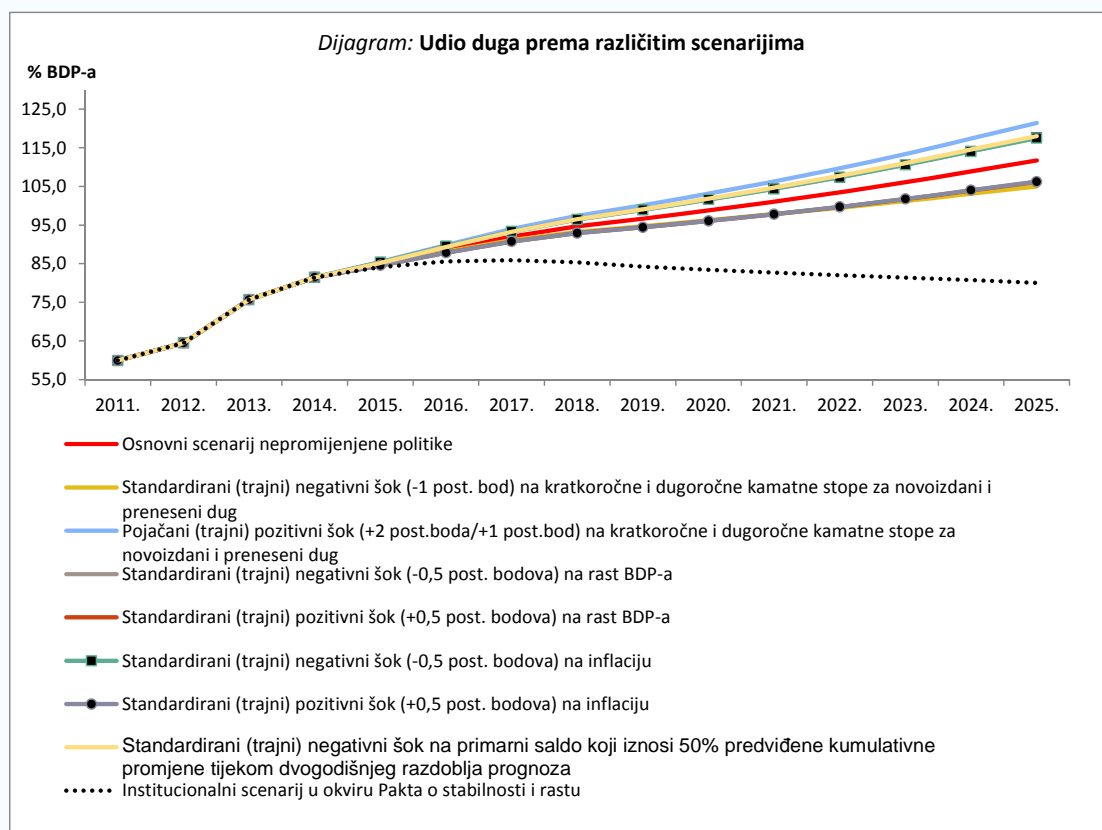
**Odlučna fiskalna konsolidacija potrebna je kako bi javni dug počeo bilježiti pad.** Na temelju pretpostavke da se politika neće mijenjati javni dug i dalje bi rastao tijekom razdoblja prognoze. Ako se ne primijeni strategija srednjoročne konsolidacije, zalihe duga i dalje će rasti zbog visokih proračunskih deficita u odnosu na kretanja rasta i inflacije. Nadalje, razni testovi osjetljivosti pokazuju da bi nepovoljni gospodarski događaji (primjerice rast kamatnih stopa ili negativni šok na inflaciju) imali značajan negativni učinak na dinamiku duga (vidi okvir 2.3.1). Prije svega, zabrinutost raznih dionika, primjerice agencija za kreditni rejting, ulagača i međunarodnih organizacija, u pogledu sposobnosti Hrvatske da ostvari svoje proračunske planove i provede strukturne reforme mogla bi uzrokovati promjenu raspoloženja tržišta. Brzi rast udjela duga u prethodnom razdoblju mogao bi čak izazvati pretjeranu reakciju tržišta.

<sup>(28)</sup> U nedavno provedenoj analizi o veličini države i njezinoj učinkovitosti u državama članicama EU-a (i Islandu i Norveškoj) autori su ustanovili da su Mađarska, Slovenija i Hrvatska nove države članice s najvećom veličinom države. Izvor: Bađun, Pribičević, Deskar-Škrbić (2014), *Government size and efficiency as constraints to economic growth: comparing Croatia with other European countries*, *Post-Communist Economies*, 26:3, str. 297.-323.

### Okvir 2.3.1.: Dugoročna predviđanja duga opće države

Simulacija dinamike javnog duga provedena je na temelju alternativnih scenarija. Osnovni scenarij temelji se na Komisijinoj zimskoj prognozi 2015., 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, tj:

- vrijednost strukturnog primarnog salda jednaka je vrijednosti za 2016. i ostaje nepromijenjena nakon razdoblja prognoze. Ciklička komponenta primarnog salda izračunava se uz pomoć osjetljivosti proračunskog salda (svojtvenih državi) na ciklus do trenutka pretpostavljenog zatvaranja proizvodnog jaza (2019.);
- pretpostavlja se da će dugoročna kamatna stopa na novi i preneseni dug konvergirati prema 3 % u realnim vrijednostima do kraja razdoblja predviđanja (2025.), dok kratkoročna stopa konvergira prema vrijednosti s kraja razdoblja predviđanja u skladu s dugoročnom kamatnom stopom od 3 % i vrijednosti krivulje prinosa europodručja;
- pretpostavlja se da će stopa inflacije deflatora BDP-a linearno konvergirati prema 2 % u 2019. te nakon toga ostati nepromijenjena;
- u scenarij konsolidacije uveden je kratkoročni privremeni povratni učinak na rast BDP-a (napori u pogledu konsolidacije u iznosu od 1 postotnog boda BDP-a negativno utječu na rast BDP-a u osnovnom scenariju od 0,5 postotnih bodova u istoj godini);
- prilagodba stanja i tokova iznosi nula nakon 2016. Srednjoročna predviđanja rasta temelje se na metodologiji T+10 usuglašenoj s Odborom za ekonomsku politiku te se pretpostavlja da će rast u razdoblju od 2013. do 2020. iznositi u prosjeku 0,4 % te da će se u razdoblju od 2020. do 2025. u prosjeku povećati na 0,7 %.



Izvor: Europska komisija

(nastavak na sljedećoj stranici)

#### Okvir (nastavak)

Provedeni su sljedeći testovi osjetljivost za osnovni scenarij:

- i. standardizirani (trajni) negativni šok (- 1 postotni bod) na kratkoročne i dugoročne kamatne stope za novoizdani i preneseni dug;
- ii. standardizirani (trajni) pozitivni šok (+ 1 postotni bod) na kratkoročne i dugoročne kamatne stope za novoizdani i preneseni dug;
- iii. standardizirani (trajni) negativni šok (- 0,5 postotnih bodova) na rast BDP-a;
- iv. standardizirani (trajni) pozitivni šok (+ 0,5 postotnih bodova) na rast BDP-a;
- v. standardizirani (trajni) negativni šok (- 0,5 postotnih bodova) na inflaciju;
- vi. standardizirani (trajni) pozitivni šok (+ 0,5 postotnih bodova) na inflaciju;
- vii. standardizirani (trajni) negativni šok na primarni saldo koji iznosi 50 % predviđene kumulativne promjene tijekom dvogodišnjeg razdoblja prognoze i
- viii. pojačani (trajni) pozitivni šok (+ 2 postotna boda/ + 1 postotni bod) na kratkoročne i dugoročne kamatne stope za novoizdani i preneseni dug;

Simulacije pokazuju da će dug opće države vjerojatno i dalje rasti u srednjoročnom razdoblju zbog izostanka mjera konsolidacije. Na temelju povoljnih pretpostavki o kamatnim stopama i rastu udio duga dosegao bi nešto manju vrijednost, tj. iznosio bi nešto više od 105 % BDP-a do kraja razdoblja predviđanja. Suprotno tome, na temelju nepovoljnih scenarija o kamatnim stopama ili inflaciji dug bi iznosio oko 118 % BDP-a.

Na temelju „institucionalnog scenarija u okviru Pakta o stabilnosti rastu” iz grafikona pretpostavlja se da je strukturni primarni saldo prilagođen u skladu s fiskalnim naporima koje je preporučilo Vijeće (poboljšanje strukturnog primarnog salda za 0,9 % BDP-a u 2015. odnosno 0,7 % BDP-a u 2016.). Na temelju tog scenarija udio duga počeo bi polako opadati nakon 2016. te bi 2025. dosegao 80 % BDP-a.

## Rashodi

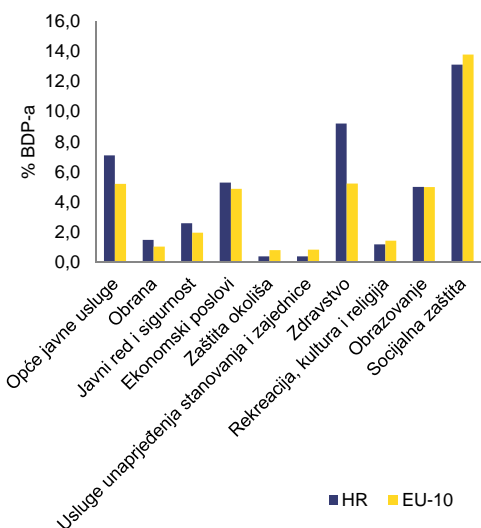
**Struktura rashoda u Hrvatskoj razlikuje se znatno od strukture rashoda regionalnih usporedivih gospodarstava ne samo zbog svoje relativno visoke razine, već i zbog visokog udjela neproduktivnih komponenata.** U usporedbi s usporedivim gospodarstvima javni rashodi prema klasifikaciji funkcija u Hrvatskoj bili su u 2012. (jedina godina s dostupnim podacima) veći od prosjeka EU-10 u nekoliko kategorija, primjerice opće javne usluge, obrana, javni red i sigurnost i ekonomski poslovi, dok je potrošnja bila manja u područjima zaštite okoliša, usluga unaprjeđenja zajednice i rekreacije. Rashodi za zdravstvo u Hrvatskoj veći su nego u državama EU-10 iako se dostavljeni podaci za 2012. znatno

razlikuju u odnosu na novije procjene <sup>(29)</sup>. Usporedba rashoda prema kategorijama ESA-e u odnosu na države EU-10 pokazuje da Hrvatska troši relativno više na plaće zaposlenika, intermedijarnu potrošnju i subvencije. S druge

<sup>(29)</sup> Točna je procjena otežana zbog činjenice da su zdravstveni računi dostupni tek od 2011. te da su naknade plaće za vrijeme bolovanja i roditeljske naknade dio proračuna Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO). Prema podacima koje su dostavila nadležna tijela, rashodi HZZO-a u 2014. iznosili su 7 % BDP-a (uključujući financijsku injekciju iz državnog proračuna). Ako se isključe plaćanja za naknade plaća za vrijeme bolovanja, roditeljske naknade i naknade za branitelje, javna potrošnja HZZO-a iznosila je 6,6 % BDP-a. Na temelju Sustava zdravstvenih računa (Eurostat) koji sadržava podatke o rashodima za zdravstvo za 2011. (21 država članica), rashodi opće države za zdravstvo iznosili su 5,5 % BDP-a, što je iznad (jednostavnog) prosjeka devet država članica iz EU-11 (5,0 %), ali ispod prosjeka 21 države članice iz EU-28 (6,3 %).

strane, udio rashoda za ulaganja znatno je niži, što je zabrinjavajuće i nameće pitanja o mogućem utjecaju na sposobnost države da sufinancira aktivnosti koje se financiraju sredstvima EU-a. Kako bi se u potpunosti iskoristila dostupna sredstva, bit će potrebna dodatna sredstva za sufinanciranje projekata. Zbog toga bi bilo potrebno preusmjeriti potrošnju iz drugih kategorija zbog ograničenog fiskalnog prostora na prihodovnoj strani i već visokih proračunskih deficita.

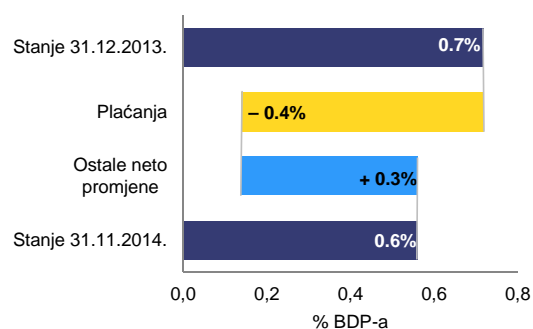
Grafikon 2.3.4.: **Struktura rashoda prema klasifikaciji funkcija COFOG (2012.)**



Izvor: Europska komisija

**Dodatni su izvor fiskalnog rizika učestale financijske injekcije zdravstvenom sektoru.** U tom se sektoru neprestano gomilaju dugovi, zbog čega su potrebne *ad hoc* isplate iz državnog proračuna. Prema informacijama nadležnih tijela takvih je injekcija bilo 17 u posljednjih 20 godina. Većinu dugova stvaraju bolnice u pogledu plaćanja za nabavu lijekova i materijala te su posljedica modela ugovaranja i plaćanja, neučinkovitosti i krute troškovne strukture bolnica. Unatoč jednokratnoj isplati u iznosu od 3,2 milijarde HRK (1 % BDP-a) iz državnog proračuna 2014. za pokrivanje nepodmirenih obveza bolnica i Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, u studenome 2014. ukupna razina dugova dosegla je 3,1 milijardu HRK (0,9 % BDP-a).

Grafikon 2.3.5.: **Nepodmirene obveze bolnica**



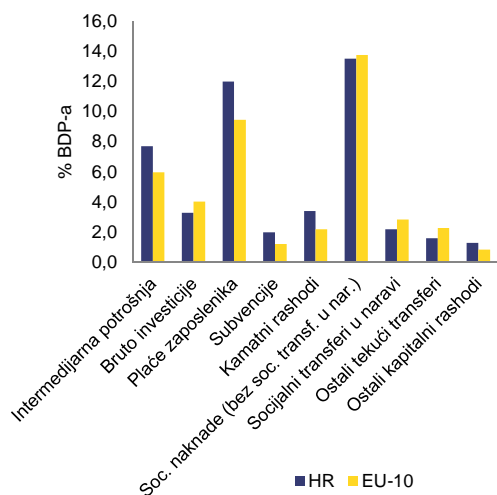
Napomena: Grafikon ne sadržava dugove koje stvaraju ostali segmenti zdravstvenog sustava.

Izvor: Hrvatska nadležna tijela

**Empirička analiza ukazuje na to da je moguće da se ograničenje ne odnosi na visoku razinu javnih rashoda, već na njihovu neučinkovitost, čime se opterećuje potencijal rasta.** U nedavnoj analizi optimalne veličine države zaključuje se da bi Hrvatska mogla smanjiti državne rashode kako bi ostvarila više stope rasta (Bađun, Pribičević, Deskar-Škrbić, 2014). No prema njihovu mišljenju ograničenje nije u tolikoj mjeri ukupna veličina države, već niska usporedna učinkovitost javne potrošnje u većini područja koja utječu na gospodarski rast, primjerice obrazovanje, zdravstvo, javna uprava i javna ulaganja. Ta neučinkovitost posljedica je loše kvalitete javnog upravljanja i strateškog planiranja, korupcije, nejasno definiranih vlasničkih prava i nedostatka transparentnosti u donošenju državnih politika. Znatne neučinkovitosti zabilježene su i u mirovinskom sustavu (vidi odjeljak 4.1.), u kojem dovode do niske prosječne razine mirovina.



Grafikon 2.3.6.: **Struktura rashoda prema kategorijama ESA-e (2013.)**



Izvor: Europska komisija

### Hrvatska trenutačno revidira svoje rashode.

Hrvatskoj je u 2014. preporučeno da provede detaljnu reviziju rashoda kako bi se povećala učinkovitost (osobito u pogledu izdataka za plaće, socijalnu sigurnost i subvencije) te osigurao dostatan fiskalni prostor za davanje prioriteta rashodima kojima se potiče rast i ulaganja. Ostvaren je napredak u pripremi revizije rashoda. Podržana je vladina Odluka o dubinskoj analizi rashoda. Osnovano je pet sektorskih povjerenstava, a svako od njih ima zadaću osmisliti mogućnosti uštede u određenom području politike. Nadležna tijela namjeravaju revidirati potrošnju za plaće koje se isplaćuju iz državnog proračuna, zdravstvo, državne subvencije, poslovanje agencija i porezne izdatke. Od sektorskih se povjerenstava očekuje da do 1. veljače 2015. središnjem povjerenstvu dostave izvješća s paketom mjera kojima bi se rashodi trebali smanjiti 10 %. Vlada bi do 1. ožujka trebala odlučiti koje će se od predloženih mjera provoditi. No čini se da još uvijek nedostaje jasna angažiranost za potpunu provedbu nalaza revizije.

### Oporezivanje

**Nedavno su poduzete mjere smanjenja poreza na rad, no ne uvijek s jasnim ciljem.** Hrvatska je prvo 2012. poslodavcima smanjila doprinose za socijalno osiguranje, tj. stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje za poslodavce koji uplaćuju doprinose za socijalno osiguranje

smanjena je s 15 % na 13 %, no to je u travnju 2014. vraćeno na prethodnu višu stopu. Od 1. siječnja 2015. osnovica za obračun najveće stope poreza na dohodak od 40 % povećana je na 13 200 HRK (s 8 800 HRK), dok se osnovni osobni odbitak povećao na 2 600 HRK (s 2 200 HRK mjesečno). Zbog prirode te mjere od tih će smanjenja vjerojatno najviše koristiti imati zaposlenici sa srednjim i višim dohodcima, čime će se smanjiti predviđeni učinak poticanja osobne potrošnje. S druge strane, izravni je proračunski učinak smanjenje prihoda opće države za oko 0,6 % BDP-a. Nadalje, Hrvatska je od 1. siječnja 2015. uvela novi porezni poticaj za zapošljavanje mladih. Poslodavci koji zaposle osobe mlađe od 30 godina na ugovor na neodređeno vrijeme oslobađaju se obveze plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje u razdoblju od najdulje 5 godina. Time se smanjuje radno porezno opterećenje za zapošljavanje mladih radnika, tj. jedne od skupina koja je najviše pogođena nezaposlenošću. Očekuje se da će proračunski učinak biti ograničen jer bi većina novozaposlenih radnika u protivnom bila nezaposlena i ne bi plaćala doprinose za socijalno osiguranje.

### Čini se da je oporezivanje rada u Hrvatskoj relativno nisko, no ponuda radne snage mogla bi biti pod utjecajem interakcije poreznog sustava i sustava naknada te oporezivanja rada.

Teoretski gledano, daljnjim smanjenjem poreznog opterećenja rada mogla bi se poboljšati troškovna konkurentnost, otvoriti i zadržati nova radna mjesta, potaknuti prihvaćanje poslova i otvoriti nove mogućnosti ulaganja. No sporno je u kojoj se mjeri oporezivanjem rada, tj. efektivnom poreznom stopom za dohodak od rada, mogu objasniti loši rezultati hrvatskog tržišta rada. Prema procjenama iz 2013. porezni klin iznosio je oko 34,9 % za radnika samca koji zarađuje 67 % prosječne plaće, što je niže u odnosu na većinu usporedivih zemalja u to vrijeme. U pogledu implicitne porezne stope na rad Hrvatska je u odnosu na ostale države članice EU-a u 2012. zauzela relativno nisko mjesto na ljestvici (22. od njih ukupno 28), a stopa se s vremenom smanjivala (EK, *Taxation Trends in the European Union*, 2014.). Međutim općenito gledajući, moguće je da na ponudu radne snage utječu interakcija oporezivanja rada i sustava naknada te posljedice toga za efektivne granične porezne stope. Kako bi se razjasnilo to važno pitanje, Hrvatskoj je bilo preporučeno da do kraja 2014. revidira porezni

sustav i sustav naknada. Uspostavljena je posebna radna skupina za analizu tog pitanja, no rad te skupine i dalje je u tijeku.

**Zakonom propisane i efektivne stope poreza na dobit relativno su niske, a primjenjuje se nekoliko poreznih olakšica i poticaja.** U Hrvatskoj se na državnoj razini primjenjuje stopa poreza na dobit od 20 %, a ne postoje lokalni ili regionalni prirezi. Uzimajući u obzir poreznu osnovicu, Hrvatska nudi nekoliko poreznih olakšica i poticaja: za istraživanje i razvoj, za kamate na dug (do određenog iznosa) te porezne olakšice za poslovne djelatnosti u područjima teško stradalima u ratu, primjerice gradu Vukovaru i manje razvijenim općinama. Nadalje, Hrvatska je 2014. prilagodila poreznu olakšicu za reinvestiranu dobit, koja je na snazi od siječnja 2013., tako što je uvela dva nova kriterija: poslodavci ne smiju smanjiti broj zaposlenih i moraju povećati temeljni kapital. Planira se i uvođenje novog poreznog oslobođenja za ulaganja u inovativna novoosnovana poduzeća i inovativne aktivnosti, zapošljavanje istraživača i prijenos tehnologije. Prema podacima studije o efektivnim stopama poreza na dobit u EU-u koju je proveo ZEW čini se da u Hrvatskoj naklonjenost zaduživanju nije osobito visoka. (EK, Tax Reforms Report, 2014.)

**Važno je da se poreznim sustavima podupiru produktivna ulaganja, osobito u inovacije i tehnologiju.** Hrvatska je u cilju poticanja istraživanja i inovacija uvela porezne poticaje za istraživanje i razvoj koji su pozitivno ocijenjeni (CPB, EK, *A Study on R&D Tax Incentives*, 2014.). No bilo bi korisno inovativnim poduzećima olakšati pristup tim poticajima. Upravljanje poticajima moglo bi biti jednostavnije za poduzeća, primjerice Hrvatska bi mogla pružati e-usluge poreznim obveznicima koji se žele koristiti tim poticajima.

**Hrvatska planira u 2016. provesti reformu oporezivanja imovine. Ostvaren je napredak u uklanjanju tehničkih prepreka pravodobnoj primjeni, no ključni problem i dalje je nedostatak jasne političke angažiranosti.** Periodični porezi na nekretnine ubrajaju se među one koji najmanje štete gospodarskom rastu, prvenstveno zbog nepomicanja porezne osnovice. U Hrvatskoj su prihodi od takvih poreza izraženi kao udio u BDP-u drugi najniži u EU-u (EK, *Taxation Trends in the European Union*, 2014.).

Kako bi se pridonijelo fiskalnoj konsolidaciji koja ne utječe negativno na rast, Hrvatskoj je u 2014. bilo preporučeno da predstavi konkretnu strategiju reforme periodičnog oporezivanja imovine. Svjetska banka procjenjuje da bi se modernim porezom na imovinu mogli prikupiti dodatni prihodi u iznosu od oko 1,5 % BDP-a na temelju pretpostavki o ažuriranom katastru i transparentnim procjenama vrijednosti (Svjetska banka, *Pregled javnih financija za Hrvatsku*, 2014.). U hrvatskom Programu konvergencije za 2014. Vlada je iznijela skromnije procjene u iznosu od 0,4 % BDP-a. Krajnji ishod ovisit će o stvarnom obliku poreza; trenutačno se planiraju i izuzeća, među ostalim za državnu imovinu i obitelji s niskim dohotkom. Hrvatska je izradila plan, utvrdila uloge i odgovornosti raznih uključenih aktera te izradila komunikacijsku strategiju za uvođenje novog poreza. Odrađen je znatan dio posla (većinom pripremne i tehničke naravi) te se pritom u obzir uzela dobra praksa iz drugih država članica EU-a. No čini se da je dosad naglasak bio na planiranju a ne na provedbi. Nadležna tijela odlučila su za utvrđivanje poreznih obveza upotrebljavati zajednički informacijski sustav kojim su obuhvaćeni podaci iz katastra i zemljišnih knjiga. Oni će se nadopunjavati i ispravljati podacima iz baza podataka jedinica lokalne uprave o komunalnim naknadama i nacionalne baze podataka o potrošačima električne energije. U sljedećem koraku planira se postupno uvođenje poreza na imovinu u okviru pilot-projekta u dvije općine (jedinice lokalne uprave). Neizvjesno je hoće li novi porez na imovinu biti na snazi od 1. siječnja 2016. Iako logistički i tehnološki problemi i dalje predstavljaju rizik za pravodobno uvođenje tog poreza, glavni problem je dostatna politička potpora cjelovitoj provedbi te reforme.

**Trenutačno je u tijeku revizija poreznih izdataka u cilju proširenja porezne osnovice.** Iako se oporezivanje potrošnje već temelji na relativno širokoj osnovici<sup>(30)</sup>, prema pregledu javnih financija Svjetske banke izravni su

<sup>(30)</sup> Prema analizi učinkovitosti PDV-a u 2012. izdaci za PDV iznosili su manje od 4 % BDP-a, što je jedan od najnižih udjela u EU-u, osobito u usporedbi sa situacijom u državama EU-15. No situacija se otada nedvojbeno poboljšala, djelomično zbog pristupanja EU-u (Hrvatska je 2013. ukinula nultu stopu PDV-a te ju zamijenila stopom od 5 %). Izvor: Sopek, P. (2012.) Porezni izdaci i efikasnost poreza na dodanu vrijednost. *Financijska teorija i praksa*, 36(3).

porezi oslabljeni velikim poreznim izuzećima za kućanstava i poduzeća. Proširenje poreznih osnovica moglo bi rezultirati dodatnim prihodima koji su prijeko potrebni za fiskalnu konsolidaciju. Prema istom dokumentu Svjetske banke racionalizacijom poreznih izdataka, tako što bi se primjerice centralizirali dječji doplatci, samo u sustavu poreza na osobni dohodak prihodi bi se mogli povećati za +1 % BDP-a. S druge strane, učinak bilo koje mjere za proširenje osnovice na preraspodjelu i socijalnu skrb mora se pomno uzeti u obzir, osobito jer je gotovo jedna trećina stanovništva suočena s rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti. Nadležna tijela izradila su katalog poreznih izdataka i utvrdila obvezu redovitog izvješćivanja o poreznim izdacima.

#### **Hrvatska poduzima mjere za modernizaciju i poboljšanje učinkovitosti svoje porezne uprave.**

Problemi na koje se treba staviti naglasak odnose se na nedostatak dosljednog i jedinstvenog upravljanja rizicima porezne discipline u cijeloj zemlji, ograničena uporaba informacijskih i komunikacijskih tehnologija kao podrške temeljnim postupcima porezne uprave (osobito porezna revizija i istrage, analiza rizika, upravljanje poreznim dugovima) i činjenicu da se ne mjeri obujam porezne utaje. Troškovi ispunjenja porezne obveze koji se procjenjuju kao vrijeme potrebno za plaćanje poreza iznad su prosjeka EU-a (Svjetska banka, *Doing Business 2015*, 2014. Svjetska banka, 2014b). Učinkovitijom poreznom upravom osigurala bi se bolja potpora provedbi porezne reforme i pomoć onima koji žele ulagati u zemlju i u njoj poslovati.

**Poduzete su mjere u cilju poboljšanja porezne discipline.** Hrvatska je osobito pojačala napore kako bi naplatila porezne dugove. Naglasak je stavljen na prisilnu naplatu dugova, osobito na dužnike kojima je odgođena otplata i/ili plaćaju dug u obrocima. Na temelju preliminarne analize rizika neplaćanja PDV-a iz rujna Vlada je pripremila akcijski plan za suzbijanje poreznih prijevara povezanih s PDV-om. Prema informacijama hrvatske Porezne uprave provedba akcijskog plana već je urodila pozitivnim rezultatima. Prosječna stopa naplate prijavljenog PDV-a u 2014. iznosila je blizu 94 % procijenjenih poreznih obveza, u odnosu na 91 % u 2013. Iznos naplaćenog PDV-a u 2014. povećao se za 0,6 milijardi HRK (0,2 % BDP-a). No nadležna tijela nisu uspjela izdvojiti učinak akcijskog plana od

ostalih čimbenika koji su tome pridonijeli, primjerice povećanje međustope sa 10 % na 13 % u siječnju 2014. ili učinak temeljnih promjena gospodarske aktivnosti. Hrvatska je nastavila provoditi reformu porezne uprave znatnim smanjenjem broja područnih ureda i širiti uporabu informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Druge mjere kontrole uključuju veće obveze izvješćivanja u pogledu kupnje nekretnine (IBFD, *Prijedlog izmjene Zakona o porezu na promet nekretnina*, 2014.). Ključni rezultat bila je uspostava Ureda za borbu protiv poreznih utaja. Iako je ta mjera dobrodošla, trenutačno je prerano ocjenjivati učinak uspostave Ureda i reorganizacije.

#### **Fiskalni okvir**

**Fiskalni je okvir ojačan nedavnim reformama, no i dalje postoje znatne poteškoće.** Posljednjih je godina provedena reforma hrvatskog fiskalnog okvira. Zakon o proračunu izmijenjen je 2009., a 2011. donesen je Zakon o fiskalnoj odgovornosti, djelomično kako bi se ispunili uvjeti za članstvo u EU-u. Potonji zakon izmijenjen je u siječnju 2014. kako bi se u zakonodavstvo prenijela Direktiva Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica. Trenutačno su u tijeku izmjene obaju zakona zbog opsežne preporuke koju je u 2014. Hrvatska primila u pogledu fiskalnog okvira. U preporuci se posebno zahtijevalo sljedeće:

- (1) ojačati postupak planiranja proračuna, osobito točnijim makroekonomskim i proračunskim predviđanjima i jačanjem obvezujuće prirode godišnjih i srednjoročnih gornjih granica rashoda,
- (2) unaprijediti izradu fiskalnih propisa i
- (3) zakonski utemeljiti Povjerenstvo za fiskalnu politiku, ojačati njegovu neovisnost i proširiti njegove ovlasti.

**Poboljšan je status nacionalnog fiskalnog nadzornog tijela, no i dalje se ne jamči njegova neovisnost od ostalih institucija.** Povjerenstvo za fiskalnu politiku zaduženo je za nadzor fiskalnog okvira. Osnovano je 2011., a reformirano krajem 2013. na temelju odluke Sabora, a moglo bi se zakonski utemeljiti predviđenim izmjenama Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Povjerenstvo

djeluje u okviru Sabora, koji imenuje članove Povjerenstva za fiskalnu politiku te se očekuje da ga i financira iz svojeg proračuna. Povjerenstvom predsjeda predsjednik Odbora za financije i državni proračun, dok ostalih šest članova, koji se imenuju na mandat od pet godina i koji ne smiju biti članovi političkih stranaka, dolazi iz redova stručnjaka Hrvatske narodne banke, Državnog ureda za reviziju, istraživačkih instituta i akademske zajednice. Zbog činjenice da u ovom trenutku osnivanje Povjerenstva za fiskalnu politiku nije zakonski utemeljeno, da njime predsjeda predsjednik Odbora za financije i državni proračun i da ne uključuje posebno osoblje ozbiljno se dovodi u pitanje njegova neovisnost u okviru institucije u kojoj djeluje.

**Nadalje, numerički fiskalni propisi izmijenjeni zakonodavnim izmjenama u siječnju 2014. mogli bi se dodatno poboljšati.** Srednjoročni cilj u postojećoj definiciji nije dostatan operativan i ne osigurava potpunu usklađenost s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu (strukturni saldo kojim se osigurava da deficit općeg proračuna nije veći od 3 % BDP-a te da udio duga u BDP-u ne prelazi 60 %). Nadalje, odredbe o izuzeću mogu se primjenjivati ako je godišnja stopa rasta realnog BDP-a znatno niža od potencijalnog rasta BDP-a, no pritom se dovoljno detaljno ne utvrđuje što znači „znatno niža”. Rizik prekomjerne uporabe tih odredaba mogao bi se u određenoj mjeri ublažiti obveznom ocjenom o korištenju tih odredaba koju će provoditi Povjerenstvo za fiskalnu politiku, no potrebna je stroža definicija. U svojem stajalištu iz studenoga 2014. o nacrtu proračuna za 2015. Povjerenstvo za fiskalnu politiku smatra da postoji rizik kršenja tog fiskalnog pravila u 2015. Vlada nije konkretno reagirala na njihove napomene.

**Slabosti u pogledu učinkovite kontrole rashoda i dosljedne primjene proračunskih ograničenja negativno utječu na donošenje fiskalne politike.** Predloženim izmjenama zakonodavstva u tom pogledu, primjerice zabranom uvođenja novih proračunskih programa prije nego što se u potpunosti osigura financiranje postojećih programa, ostvarena su tek neznatna poboljšanja i potreban je daljnji znatan napredak.

**Reforme, proračunsko planiranje i dosljedna primjena fiskalnih propisa i dalje predstavljaju izazov.** Iako je Zakon o izvršavanju državnog

proračuna za 2015. donesen pravodobno, ponovno su ozbiljno prekoračeni zakonodavni rokovi proračunskog planiranja. Smjernice ekonomske i fiskalne politike, trogodišnji dokument na kojem se temelji godišnje proračunsko planiranje i nacrti proračuna, donesene su gotovo šest mjeseci nakon zakonski predviđenog roka. Trenutačno se radi na tome da se do dostave Programa konvergencije za 2015. izrade proračunska predviđanja usklađena s ESA-om, no i dalje postoje znatne neusklađenosti između proračunskih ciljeva i stvarnih rezultata. Nadalje, čini se da nadležna tijela nisu nikako u mogućnosti utvrditi točnu procjenu proračunskog stanja u realnom vremenu u skladu sa standardima ESA-e, čime se znatno otežava proračunsko planiranje. U 2014. provedena su dva rebalansa proračuna središnje države: prvi u prvom tromjesečju 2014. nakon što je utvrđen paket mjera konsolidacije kao odgovor na preporuku iz postupka u slučaju prekomjernog deficita iz 2014., a drugi u četvrtom tromjesečju iste godine. U okviru drugog rebalansa planirani deficit središnje države povećan je za 0,7 postotnih bodova BDP-a da bi svega dva mjeseca poslije bio smanjen za 0,9 postotnih bodova BDP-a, na temelju preliminarnog rezultata središnjeg proračuna. Nije objavljeno dostatno informacija kako bi se objasnili razlozi tih rebalansa. U svojem stajalištu iz studenoga 2014. o nacrtu proračuna za 2015. Povjerenstvo za fiskalnu politiku smatra da su makroekonomske prognoze za 2015. optimistične. Kvaliteta i obvezujuća narav proračunskog planiranja znatno bi se poboljšale detaljnom neovisnom ocjenom makroekonomskih i proračunskih predviđanja u cilju vidljivih poboljšanja, povećanja transparentnosti u pogledu prirode rebalansa i uvođenja dodatnih zaštitnih mjera protiv prekomjerne potrošnje. Pravilo o dugu uvedeno u okviru Zakona o proračunu iz 2009. oslabljeno je nedostatkom preventivnih mehanizama i učestalim nepoštovanjem propisa. Iako se pravilom predviđa da se udio duga središnje države u BDP-u može povećati samo ako prošlogodišnji udio nije bio veći od 60 % BDP-a, razina duga i dalje se povećava i na kraju 2014. iznosila je blizu 80 %. Vjerodostojnost pravila o dugu mogla bi se poboljšati proširenjem njegove primjene na cijelu opću državu, neovisnim nadzorom, preventivnim mehanizmom u slučaju rizika od nepoštovanja propisa i korektivnog mehanizma u slučaju nepoštovanja propisa.

**Potrebno je ojačati i fiskalne okvire na lokalnoj razini.** Zakonom o proračunu definiraju se postupci, rokovi i obveze izvješćivanja jedinica lokalne uprave, središnje države i ostalih proračunskih korisnika. Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave definiraju se izvori prihoda na razini lokalne vlasti. Postojeći bi se ustroj mogao poboljšati kako bi se osigurala bolja koordinacija proračunskih rokova i obveza izvješćivanja na lokalnoj i središnjoj razini i sustavniji pristup u pogledu djelokruga tijela vlasti na lokalnoj razini.

### Upravljanje javnim sektorom

**Podjela nadležnosti između administrativnih razina nacionalnih i lokalnih tijela vlasti složena je i obilježena visokim stupnjem rascjepkanosti.** Nekoć je Hrvatska bila relativno centralizirana država, ali je 1992., a zatim i 2000., revidirala strukturu lokalnog upravljanja. No taj su proces obilježili nedostatak ekonomskih i fiskalnih kriterija te u određenoj mjeri prijenos postojećih modela lokalnog upravljanja bez primjerenog stavljanja u kontekst<sup>(31)</sup>. To je dovelo do nejasnog razgraničenja uloga, nadležnosti i linija odgovornosti lokalnih i decentraliziranih upravnih tijela. Uspostavljena je vrlo složena mreža od 1 279 područnih jedinica središnjih tijela državne uprave na lokalnoj razini, u okviru 21 ureda državne uprave na razini županija koje su nadležne za izravnu primjenu državnih zakona (provedba upravnog nadzora, rješavanje upravnih predmeta, upravljanje raznim registrima i izdavanje raznih potvrda). Kako bi se riješile te neučinkovitosti, u rujnu 2014. izrađene su izmjene Zakona o sustavu državne uprave, no Sabor kasni s njihovim donošenjem. Izmjene su uključivale spajanje 20 ureda državne uprave u pet regionalnih ureda državne uprave.

**Nedovoljnom politikom decentralizacije otežavaju se upravljanje javnim financijama i učinkovitost javnih rashoda.** Složena i netransparentna raspodjela političkih funkcija na različitim razinama upravljanja dovodi do prekomjerne potrošnje jer lokalna tijela vlasti ne

<sup>(31)</sup> Izvješće UNDP-a koji je pripremio fakultet *Andrew Young School of Policy Studies* sveučilišta savezne države Georgia u okviru ugovora za regionalni centar UNDP-a u Bratislavi.  
<http://www.cea.org.mk/documents/studii/FiscalDecentralization2005%20UNDP.pdf>

pokrivaju u potpunosti troškove svojih odluka<sup>(32)</sup>. Administrativne slabosti lokalnih tijela vlasti izravno utječu na mnoga područja, primjerice naplatu poreza, pružanje socijalnih naknada, upravljanje sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, javnu nabavu i pružanje javnih usluga. Zbog rascjepkanosti jedinica lokalne i regionalne uprave, tj. 428 općina, 127 gradova, 20 županija i Grad Zagreb (poseban status), njihovi su administrativni kapaciteti oslabljeni i otežana je njihova ekonomska učinkovitost. Raspodjela i koordinacija regionalnih i lokalnih nadležnosti čime bi se mogla poboljšati učinkovitost fiskalnih politika i dalje su prioritet.

**Jazom između političke i fiskalne decentralizacije pridonosi se pritiscima na rashode na lokalnoj razini**<sup>(33)</sup>. Ukupno gledajući, 60 % prihoda jedinica lokalne uprave čine porezni prihodi, 25 % su ostali prihodi (uglavnom upravne pristojbe i prihode od imovine), dok je do 15 % prihoda u obliku bespovratnih sredstava koja su uglavnom transferi središnje države. Raspodjela prihoda jedinicama lokalne uprave temelji se na aranžmanima podjele prihoda utvrđenima Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Porez na dohodak i porez na promet nekretnina dva su glavna poreza koja dijele jedinice lokalne uprave i središnja država. Porez na dohodak i prirez porezu na dohodak čine 90 % poreznih prihoda jedinica lokalne uprave. Preostalih 10 % prihoda približno jednako čine porez na promet nekretnina i poseban porez na robu i usluge. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak vrlo je složena: ovisi o broju decentraliziranih funkcija koje je jedinica lokalne

<sup>(32)</sup> Jafarov i Gunnarson navode primjerice kako se zapošljavanje osoblja obavlja na razini središnje države, dok bolnicama upravljaju lokalna tijela vlasti, čime su poticaji racionalizaciji prekomjernih kapaciteta ograničeni. Slično tomu, odluke o osnivanju škola donose gradovi i općine, dok nastavnike zapošljava i financira središnja država. Izvor: MMF, *Government Spending on Health Care and Education in Croatia: Efficiency and Reform Options*, 2008.

<sup>(33)</sup> Godine 2001. i 2003. znatno je izmijenjen pravni okvir za financiranje jedinica lokalne uprave, čime se omogućila proaktivnija uloga lokalnih tijela vlasti u pružanju usluga građanima. Neke aktivnosti u području obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi prenesene su u nadležnost lokalnih tijela vlasti. No budući da je riječ o diskrecijskoj odluci jedinice lokalne uprave, podjela je nadležnosti nejednaka i nedosljedna. Nadalje, neke jedinice lokalne uprave u područjima posebne državne skrbi primaju dodatnu potporu središnje države.

uprave odlučila preuzeti, no i o stupnju razvoja jedinice lokalne uprave. Općenito, gradovi i općine dobivaju 60 % a županije 16,5 % poreza na dohodak koji se naplaćuje u području njihove nadležnosti. Mogu dobiti dodatnih 6 % ovisno o tome u kojoj mjeri preuzmu dodatne decentralizirane funkcije, primjerice osnovno ili srednje školstvo, socijalna skrb, zdravstvo i vatrogastvo. Većina preostalih sredstava raspodjeljuje se fondu za izravnane za dodjelu bespovratnih sredstava jedinicama lokalne uprave, a samo se manji dio koristi za dodjelu bespovratnih sredstava lokalnim projektima koje sufinancira EU. 80 % prihoda od poreza na promet nekretnina raspodjeljuje se gradovima i općinama, a 20 % središnjoj državi. No općenito gledajući, zbog opće strukture oporezivanja u Hrvatskoj 90 % prihoda opće države raspodjeljuje se središnjoj državi. Ta relativno centralizirana raspodjela prihoda u kombinaciji sa složenom podjelom nadležnosti u pogledu rashoda na različitim razinama upravljanja dovodi do okomitih i vodoravnih fiskalnih neravnoteža koje se kompenziraju transferima središnje države. Opseg sredstava koja se jedinicama lokalne uprave dodjeljuju iz proračuna središnje države zbog njihova nedovoljnog fiskalnog kapaciteta može se procijeniti na temelju razine tekućih bespovratnih sredstava u proračunu središnje države<sup>(34)</sup>. Time su gotovo isključivo obuhvaćeni transferi iz proračuna središnje države nižim razinama uprave. Nakon izmjena zakonodavnog okvira za jedinice lokalne uprave u prosjeku su u razdoblju 2004. – 2013. iznosili 0,8 % BDP-a. Osim što takvi fiksni transferi ukazuju na nedovoljan fiskalni kapacitet nekih jedinica lokalne uprave, njima se izravno slabi poticaji za lokalna tijela vlasti da smanje potrošnju. Nedavno istraživanje pokazalo je da samo tri županije i Grad Zagreb imaju pozitivan fiskalni položaj. Raščlamba prihoda opće države ukazuje na to da je

<sup>(34)</sup> Kvantitativna ocjena fiskalnog stanja na lokalnoj razini otežano je zbog nedostatka podataka. To je djelomično odraz loše statističke baze: do 2013. samo su proračuni 53 najveće jedinice lokalne uprave bili uključeni u konsolidirani proračun opće države, kako je utvrđeno nacionalnom metodologijom, zbog čega je proračunsko stanje na lokalnoj razini bilo nejasno. Zbog primjene metodologije ESA podaci iz konsolidiranog proračuna opće države sada uključuju sve jedinice lokalne uprave. No ti su podaci dostupni samo na skupnoj osnovi, a središnja baza podataka s proračunima svih jedinica lokalne uprave još uvijek nije javno dostupna.

rascjepkani regionalni ustroj Hrvatske neučinkovit i vjerojatno neodrživ u dugoročnom razdoblju<sup>(35)</sup>.

**Strategija razvoja javne uprave 2015. – 2020. trebala bi se donijeti do lipnja 2015.** Strategijom se definiraju ciljevi reforme u pogledu podjele nadležnosti na različitim razinama upravljanja, pružanja javnih usluga i upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi. Mjere iznesene u strategiji vrlo su općenite. Nakon javnog savjetovanja konačni prijedlog strategije trebao bi se iznijeti krajem ožujka 2015., a Sabor bi o njemu trebao raspravljati u lipnju. Nadležna tijela trenutačno prikupljaju podatke i analiziraju podjelu funkcija, troškove i administrativne kapacitete jedinica lokalne uprave. Ti bi rezultati trebali poslužiti u izradi opcija strukturne reforme te akcijskog i provedbenog plana, koje će pripremiti odgovarajuća ministarstva pod nadzorom središnjeg tijela za koordinaciju. Posljednjih je godina ostvaren spor napredak u pogledu reformi u tom području.

**Korupcija je i dalje gorući izazov.** Zbog korupcije smanjuje se učinkovitost rashoda, koče produktivna javna ulaganja i ugrožava poslovno povjerenje. U nedavnom izvješću o ocjenjivanju, usmjerenom na sprječavanje korupcije među saborskim zastupnicima, sucima i državnim odvjetnicima, izdvojen je određeni broj posebnih manjkavosti, uključujući nepostojanje kodeksa ponašanja za saborske zastupnike, nedostatne tehničke i ljudske resursi Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa i nedostatak proaktivnog pristupa u prevenciji<sup>(36)</sup>. Čini se da je slaba i zaštita zviždača, tj. osoba koje prijavljuju korupciju.

**Nova strategija suzbijanja korupcije, koja je u saborskoj proceduri, ima široko područje primjene, no nedostaje joj jasno usmjerenje i nije dovoljno detaljna.** Hrvatska vlada nedavno je objavila nacrt strategije suzbijanja korupcije 2015. – 2020., javno savjetovanje završeno je 30. studenoga 2014., a donošenje u Saboru očekuje se tijekom 2015. U strategiji se vrlo općenito navodi 31 horizontalni cilj i 33 mjere za sektorska

<sup>(35)</sup> Bajo, Primorac, Sopek, Vuco (2014.) Neto fiskalni položaj županija od 2011. do 2013., IJF.

<sup>(36)</sup> Vidi GRECO, četvrti krug ocjenjivanja – *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors* – Izvješće o ocjenjivanju o Hrvatskoj, 2014.

područja. Iako su ambicija i obuhvatnost strategije općenito razmjerni značaju koji se pripisuje utvrđenim rizicima, nejasni su glavni prioriteti i način na koji bi se glavni rizici posebno rješavali u okviru budućih akcijskih planova.

### **Čini se da su instrumenti otkrivanja nepravilnosti u javnoj nabavi slabi, uključujući i na lokalnoj razini.**

Iako je zakonodavni okvir javne nabave općenito primjeren, čini se da nadležnim tijelima nedostaju sveobuhvatan pregled i čvrsti alati za otkrivanje nepravilnosti u javnoj nabavi. Primjerice, informacije o natječajima čiji je iznos manji od nacionalnih pragova nisu dovoljno detaljne za utvrđivanje podjele ugovora na manje dijelove. Nedostaju i podaci o udjelu ugovora sa samo jednim ponuditeljom i referentnim cijenama za natječaje koje su raspisali različiti odjeli ili tijekom vremena. Slabo je i otkrivanje prethodnih dogovora sudionika natječaja. Sudjelovanje ponuditelja u prosjeku iznosi oko 2,5 ponuditelja po natječaju, što je manje od prosjeka EU-a, te utječe na rezultate javne nabave<sup>(37)</sup>. Znanje i kapaciteti na lokalnoj razini nisu dovoljno razvijeni. Nadležna tijela predviđaju u 2015. dodjelu većeg broja osoba relevantnim institucijama kako bi se među ostalim ojačala kontrola javne nabave za projekte koje financira EU (vidi odjeljak 3.5.).

**Mjere se uvode na središnjoj razini.** Nadležna tijela uspješno proširuju opseg središnje javne nabave na veći broj središnjih tijela državne uprave, čime se pridonosi povećanju učinkovitosti javne nabave i uspostavi baze znanja u okviru Državnog ureda za središnju javnu nabavu. Osim mjera koje će se posebno utvrditi prethodno navedenim akcijskim planom o provedbi strategije suzbijanja korupcije, pripremaju se i izmjene Zakona o javnoj nabavi (do kraja 2015.) kojima će se prenijeti odredbe odgovarajućih direktiva EU-a. Planira se poboljšanje kriterija za uporabu ekonomski najpovoljnije natječajne specifikacije.

**Transparentnost javne nabave poboljšava se inicijativama neprofitnog sektora.** Lokalna neprofitna organizacija -pokrenula je u ožujku 2013. web-portal o javnoj nabavi, koji se

sufinancira iz fondova EU-a i besplatno je dostupan, a objedinjuje informacije o provedbi postupaka javne nabave i uključenim poduzećima. Sadržava i informacije o imovini i interesima državnih dužnosnika u skladu s propisima o prijavi imovine. Takvi skupni podaci omogućuju provedbu korisnih unakrsnih provjera<sup>(38)</sup>.

### **Javna poduzeća**

**Javna poduzeća i dalje predstavljaju fiskalni rizik.** Unatoč nedavno ostvarenom napretku, primjerice privatizaciji brodogradilišta koja bilježe gubitke, Hrvatska i dalje bilježi znatnu razinu državnog uplitanja u gospodarstvo. Broj društava s djelomičnim ili potpunim državnim vlasništvom povećao se zbog zamjene duga za vlasništvo u okviru postupka predstečajne nagodbe. Nadalje, iz okvira 2.4.1 vidljiva je visoka koncentracija zaduženosti među javnim poduzećima. Zbog uobičajene prakse preuzimanja dugova javnih poduzeća takva situacija predstavlja fiskalne rizike. Nadalje, na temelju obavijesti o postupku u slučaju prekomjernog deficita većina društava koja su klasificirana u sektor opće države bilježe deficite; ukupni deficit dosegao je u prosjeku 0,6 % BDP-a u razdoblju 2010. – 2013.

**Lokalna tijela vlasti pridonose akumulaciji duga u javnim poduzećima.** Nedavno istraživanje koje je proveo hrvatski Institut za javne financije<sup>(39)</sup> pokazalo je da fiskalne rizike državnom proračunu uzrokuju „komunalna poduzeća” koja su u vlasništvu gradova i općina. Zbog relativno strogih ograničenja duga koja se primjenjuju na lokalne jedinice vlasti, neka su se tijela koristila takvim poduzećima kao subjektima za podizanje kredita kako bi financirala infrastrukturna ulaganja. Neizravna zaduženost poduzeća ipak je ograničena, uz iznimku Grada Zagreba.

**Javna poduzeća negativno utječu na ukupnu produktivnost.** Prema bazi podataka ORBIS javna poduzeća zapošljavaju svakog osmog radnika i stoga imaju važnu ulogu u ukupnoj produktivnosti<sup>(40)</sup>. Važno je napomenuti da ta

<sup>(37)</sup> Izvješće o ocjenjivanju: *Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation* [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/doc/modernising\\_rules/executive-summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/doc/modernising_rules/executive-summary_en.pdf).

<sup>(38)</sup> GU HOME, Izvješće EU-a o borbi protiv korupcije, (Prilog o Hrvatskoj), 2014.

<sup>(39)</sup> Bajo, Primorac (2014.) Dug i fiskalni rizici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, IJF.

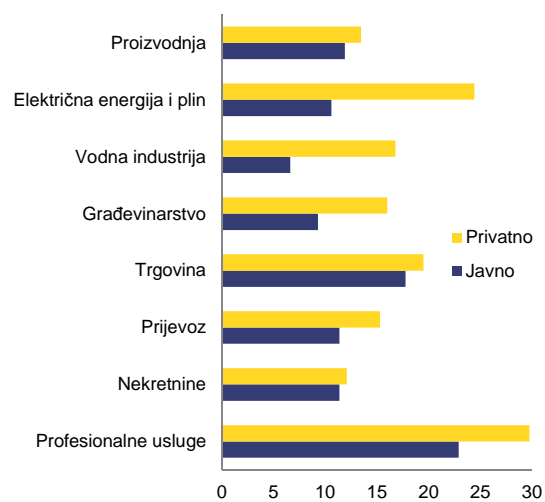
<sup>(40)</sup> Na temelju baze podataka ILO-a Laborsta zaposlenost u javnim poduzećima u 2008. iznosila je 12,5 % ukupne zaposlenosti, a rezultati dobiveni na temelju podataka na

društva djeluju u sektorima u kojima posluju i privatna domaća ili strana društva te mogu imati negativan učinak na konkurentnost i ulazne troškove. Javno vlasništvo osobito je često u sektoru električne energije i plina, vodnoj industriji i prijevozu, ali i u građevinskom sektoru i sektoru nekretnina. Uzimajući u obzir veličinu poduzeća i sektor djelatnosti, produktivnost javnih poduzeća u prosjeku je bila manja 29% do 33 % u razdoblju 2006. – 2013. <sup>(41)</sup>. Drugim riječima, ako se usporede dva društva jednake veličine koja posluju u istom određenom sektoru i upotrebljavaju istu izmjerenu količinu rada i kapitala, društvo u javnom vlasništvu vjerojatno će u prosjeku zabilježiti tek oko dvije trećine dodane vrijednosti koju ostvaruje drugo potpuno privatno društvo. Ekonomski rezultati privatnih društava bolji su od rezultata javnih u svim sektorima djelatnosti, uključujući i pokazatelje financijskih rezultata, primjerice povrat na uloženi kapital. Najveće su razlike zabilježene u komunalnom i građevinskom sektoru. Izmjereni slabiji rezultati javnih poduzeća problematični su s obzirom na njihov veliki udio u gospodarstvu.

razini poduzeća iz baze podataka ORBIS blizu su te procjene. Prema nesicrpoj *ad hoc* anketi koju su provela nadležna tijela u okviru provedbe strategije o suzbijanju korupcije udio je manji (7,2 %).

<sup>(41)</sup> Podaci se odnose na različite definicije javnog vlasništva (> 25 %, > 50 % i > 90 %) i klasifikacije sektora (19 i 60 djelatnosti NACE). Procjene se temelje na regresiji prosječne (log) razine ukupne faktorske produktivnosti u konstantnim cijenama, nizu *dummy* varijabla koje obuhvaćaju sektor djelatnosti, prosječnom broju zaposlenika i javnom vlasništvu. Prema jednoj drugoj studiji, u kojoj su korišteni različiti podaci i metode, procjenjuje se da je produktivnost rada u javnim poduzećima bila 40 % manja nego u privatnim poduzećima. Vidi Iooty, Correa, Radas and Skrinjaric, „*Stylised Facts on Productivity Growth*”, Policy Research Working Paper 6990, Svjetska banka, 2014.

Grafikon 2.3.7.: Ukupna faktorska produktivnost po sektoru i vlasništvu (prosjek za 2006. – 2013.)



Izvor: Europska komisija, ORBIS

**Fiskalni rizici i jaz produktivnosti pogoršani su zbog određenog broja slabosti okvira upravljanja.** Dobar okvir upravljanja ključan je kako bi se osiguralo da javna poduzeća pozitivno pridonose ukupnoj ekonomskoj učinkovitosti i konkurentnosti zemlje. U nekoliko elemenata hrvatskog okvira upravljanja nedostaje „dobra praksa”, prema kojoj bi država trebala djelovati kao informirani i aktivni vlasnik, utvrditi jasnu i dosljednu politiku odgovornosti i osigurati da se upravljanje provodi transparentno i odgovorno uz potrebnu razinu profesionalizma i djelotvornosti (OECD, *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005.). Utvrđene slabosti uključuju: nedostatak praćenja i nadzora cijelog sektora javnih poduzeća, prepreke uvrštavanju na burzu manjinskih paketa dionica društava, nedostatak srednjoročnih referentnih mjerila na temelju kojih bi se mogla utvrditi odgovornost upravitelja društava (osobito onih koja imaju snažan komercijalni cilj) i niska transparentnost pri imenovanju direktora i članova odbora. Poboljšanje rezultata javnih poduzeća bit će ključno za upravljanje fiskalnim rizicima koji su prethodno analizirani.

**Unatoč njegovoj važnosti u gospodarstvu u cjelini, nadzor javnih poduzeća rascjepkan je i nepotpun.** Institucijski okvir javnih poduzeća utvrđen je Zakonom o upravljanju i raspolaganju državnom imovinom iz 2013. Prema tom zakonu



vlasničke ovlasti za 59 društava i agencija od strateškog ili posebnog interesa za Hrvatsku dijele resorna ministarstva i Državni ured za upravljanje državnom imovinom, s time da resorna ministarstva imaju nešto važniju ulogu u društvima od strateškog interesa<sup>(42)</sup>. Vlasničke ovlasti za ostalih 500+ društava, koja su u vlasništvu središnje države s uglavnom manjinskim javnim udjelom, obavlja Centar za restrukturiranje i prodaju (CERP). U 2013. odlučeno je da će se ta društva prodati ili likvidirati u razdoblju od dvije do tri godine, no čini se da je taj cilj nemoguće ostvariti. Društva kćeri koja su u vlasništvu prethodno navedenih državnih poduzeća i društva koja su osnovala lokalna tijela i njihova društva kćeri ne smatraju se državnom imovinom i nisu pod izravnim i sustavnim nadzorom bilo kojeg javnog tijela, što je ozbiljan nedostatak tog zakona. Iako je diferencijacija ostvarivanja vlasničkih prava prema udjelu vlasništva primjerena, njome se ograničava okvir praćenja s obzirom na odgovornost središnje države da osigura pravilno funkcioniranje lokalnih tržišta rada i proizvoda i činjenicu da je država u konačnici odgovorna za fiskalne rizike.

**Nadležna tijela planiraju smanjiti broj društava od strateškog interesa, što je pozitivan korak.** Jedna od razlika između javnih društava od strateškog i posebnog interesa odnosi se na to da za društva od strateškog interesa nije predviđeno uvrštenje na regulirano financijsko tržište. Međunarodna iskustva pokazuju da se kvaliteta i priroda upravljanja mogu znatno poboljšati uvrštenjem na burzu čak i manjeg dijela dionica društva jer se time potiče poštovanje zahtjeva o objavi, propisa o vrijednosnim papirima i kodeksa upravljanja<sup>(43)</sup>. U tom pogledu razlikovanje tih dviju vrsta društava može postati prepreka ostvarivanju veće učinkovitosti. Dionice 13 društava već su uvrštene na burzu.

<sup>(42)</sup> Društva od strateškog interesa koja prihode ostvaruju na temelju dodijeljenih ovlasti u kojima država sudjeluje u određivanju cijena proizvoda ili usluga. Ona uključuju društva za održavanje cesta ili plovnih puteva, održavanje željezničkih pruga i putnički prijevoz, proizvodnju električne energije, prijevoz i skladištenje nafte i plina, državnu lutriju i vojnu trgovinu. Društva od posebnog interesa ostala su velika društva, primjerice zračne luke, luke, Croatia Airlines, hotelski objekti, Hrvatska pošta, HŽ Cargo, banke itd.

<sup>(43)</sup> Frederick, W. R., *Enhancing the Role of the State Boards of Directors of SOEs*, OECD Corporate Governance Working Papers, No 2, Paris, 2011.

**Okviru upravljanja nedostaju srednjoročni temelji.** Iako se u načelu očekuje da društva od posebnog interesa ostvaruju što veću dobit, još uvijek nije dovoljno razvijeno referentno mjerilo prema kojemu bi se taj cilj ocjenjivao. U godišnjim planovima upravljanja imovinom navode se samo kratkoročna predviđanja dobiti svakog društva. Ti se planovi ocjenjuju tijekom godine i *ex post*, što se smatra dobrom praksom (nadležna tijela planiraju ojačati standarde izvješćivanja, čime bi se pridonijelo poboljšanju još uvijek slabe provedbe). No ne definiraju se srednjoročni ciljevi, čime se smanjuje transparentnost određivanja ciljeva, a ocjenjivanje je osjetljivo na kratkoročne fluktuacije. Njihov izostanak utječe i na pouzdanost srednjoročnih predviđanja opće države. Ne postoje ni referentna mjerila za usporedbu s rezultatima sličnih društava u privatnom sektoru.

**Predlaganje i imenovanje direktora i članova nadzornog odbora nije dovoljno transparentno.** Natječaji za te funkcije javno se ne oglašavaju, čime se ograničava broj kandidata. Kandidate predlažu resorna ministarstva uz prethodnu suglasnost Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom. Kandidate zatim procjenjuju povjerenstva koja uspostavljaju resorna ministarstva i Državni ured za upravljanje državnom imovinom, a vlada je službeno ovlaštena za imenovanja. Trenutačno su zahtjevi o kompetencijama kandidata relativno manjkavi. Kombinacijom niske transparentnosti pri zapošljavanju i manjkavih zahtjeva o kompetencijama ne pridonosi se dobrom upravljanju državnom imovinom.

**Pripremaju se djelomična poboljšanja.** Nakon što je u rujnu 2014. objavljen registar članova nadzornih i upravnih odbora državnih poduzeća, nadležna tijela najavila su koje bi se izmjene predlaganja članova odbora i izvršnih direktora trebale donijeti u prvoj polovini 2015., a do kraja 2015. trebala bi se revidirati pravila o plaćama i ostalim primanjima. Cilj je predloženog postupka predlaganja članova odbora i izvršnih direktora omogućiti (optimalnu) uporabu stručnih agencija za odabir osoblja koje bi odabirale ili preporučivale direktore državnih poduzeća. Na prijedlogu će se morati dodatno raditi kako bi se osiguralo da se odaberu najbolji kandidati na transparentan način, a da se njihovi rezultati ocjenjuju prema jasnim ciljevima.

**Privatizacija se sporo provodila u 2014., no nekoliko je projekata započeto na kraju godine.**

Vlada je u 2014. privatnom ulagaču prodala manjinski paket dionica (39 %) osiguravajućeg društva *Croatia osiguranje*, čime se javni udio u tom društvu smanjio na 28 %. Pokušaji prodaje ostalih društava u 2013. i 2014. bili su neuspješni (npr. *Croatia Airlines*, *HPB*, strateški partner *Petrokemije*). Nekoliko manjih državnih poduzeća stavljeno je na prodaju krajem godine: dva hotelijerska poduzeća, *Jadroplov* (društvo za pomorski prijevoz), *Meiso* (proizvođač obuće), *Nacionalna veletržnica* (pružanje usluga savjetovanja) i *3. Maj Motori i dizalice* (proizvođač motora i palubnih dizalica).

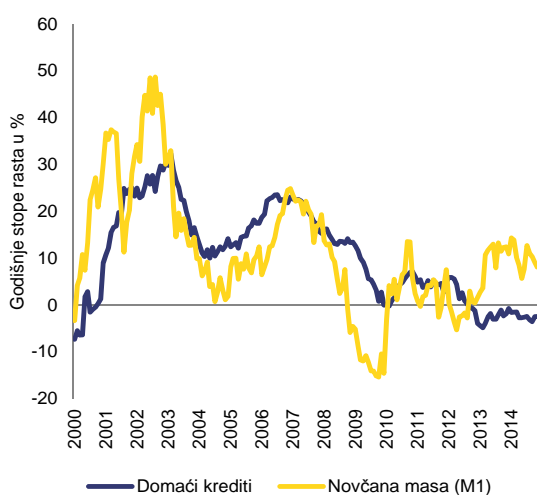


## 2.4. KORPORATIVNI DUG I DUG KUĆANSTAVA TE STABILNOST FINANCIJSKOG SEKTORA

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

U prethodnoj fazi ekspanzije temeljne slabosti gospodarstva djelomično je zamaglio procvat do kojeg su dovela ulaganja. Znatno priljev kapitala, jednim dijelom potaknut visokom globalnom likvidnošću, preoptimističnim očekivanjima i snažnom sklonošću preuzimanju rizika na novim tržištima, djelomično se usmjeravao preko hrvatskog bankarskog sektora koji je većinom u stranom vlasništvu. Ostale su obveze prekograničnim zajmovima od matičnih banaka i zajmovima među povezanim subjektima izravno akumulirale nefinancijske korporacije.

Grafikon 2.4.1.: Novčana masa (M1) i domaći kreditni rast



Izvor: Središnja nacionalna banka, Europska komisija

**Postupak prilagodbe koji je u tijeku napreduje relativno sporo zbog slabe fiskalne politike i nastojanja da se stimulira bankovno kreditiranje.** Smanjenje priljeva stranog kapitala pokrenulo je proces razduživanja, a djelomično je neutralizirano osiguravanjem visoke likvidnosti za bankarski sektor i ublažavanjem konzervativnih makrobonitetnih politika koje su obilježile prethodni ciklus ekspanzije. Stoga je dug u privatnom sektoru nastavio snažno rasti u 2010. i 2011. Međutim, na kraju se dug počeo smanjivati na temelju čimbenika i potražnje i ponude. Ipak, razduživanje se sa stajališta usporedbe odvijalo relativno sporo.

### Sve lošije makroekonomsko ozračje naštetilo je profitabilnosti banaka, ali financijski sektor odupire se produljenoj recesiji.

Prije izbijanja svjetske financijske krize razine duga privatnog sektora u nekoliko zemalja srednje i istočne Europe nisu se smatrale previsokima. Stalna kreditna dinamika uglavnom se objašnjavala procesom financijskog produbljanja i usklađivanja sa standardima EU-a. Unatoč toj opće prihvaćenoj blagoj procjeni, monetarna tijela u nekoliko zemalja, uključujući Hrvatsku, aktivirala su makrobonitetne politike s ciljem ograničavanja kreditnog rasta. Tim konzervativnim pristupom spriječilo se kumuliranje prekomjerne izloženosti riziku u domaćem bankarskom sektoru. Stabilnost valute i otpornost financijskog sustava tijekom recesije očuvani su zahvaljujući stvaranju službenih pričuva središnje banke i zaštitnih slojeva kapitala i devizne likvidnosti u bankarskom sektoru. Iako je revizijom bilanci većih banaka potvrđena otpornost hrvatskog financijskog sektora, visoka razina loših kredita i dalje izaziva zabrinutost.

### Najnoviji pokazatelji upućuju na usporavanje razduživanja u privatnom sektoru, ali financijski sektor i dalje je otporan.

Ovaj odjeljak temelji se na detaljnom preispitivanju iz prethodne godine te se bavi razduživanjem nefinancijskih korporacija i sektora kućanstava, osobito s naglaskom na najnoviju dinamiku. Uz to procjenjuje se stabilnost financijskog sektora s naglaskom na posljednje provjere otpornosti bankarskog sektora.

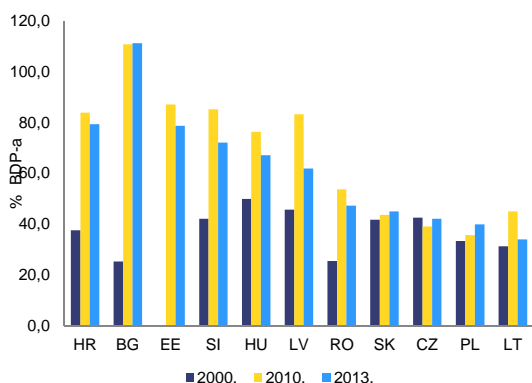
### Dug korporativnog sektora

#### Visoke stope ulaganja u godinama prije krize dovele su do brzog povećanja korporativnog duga.

Kao rezultat ekspanzivne kreditne dinamike, ukupni dug nefinancijskih korporacija, mjereno kao udio konsolidiranog duga u BDP-u, povećao se za više od 45 postotna boda u razdoblju od 2001. do 2010. kada je dosegao vrhunac od 83,8 % BDP-a. Taj podatak, koji je nedavno ažuriran radi usklađivanja s novim propisima ESA2010, upućuje na mnogo manji udio duga u BDP-u nego podatak prema sustavu ESA1995. Prilagodba odražava reklasifikaciju dvaju visoko zaduženih državnih poduzeća u sektoru opće države. Nefinancijske korporacije, suočene s ograničenjima nametnutima konzervativnom makrobonitetnom politikom Hrvatske narodne

banke (HNB), djelomično su zaobišle domaći bankarski sektor pribjegavajući prekograničnim zajmovima od stranih matičnih banaka i od matičnih društava. Stoga je do 2010. gotovo 60 % ukupnog duga nefinancijskih korporacija bio inozemni dug. Domaći krediti su u velikoj mjeri bili indeksirani ili denominirani u stranim valutama, pretežno u eurima.

Grafikon 2.4.2.: Udio konsolidiranog duga u BDP-u, nefinancijske korporacije



Izvor: Europska komisija

**Razduživanje nefinancijskih korporacija odvijalo se umjerenim tempom.** Nakon što se rasprsnuo financijski balon, priljev kapitala drastično se smanjio i HNB je ublažio makrobonitetnu politiku. Stoga je rast kredita nefinancijskim korporacijama ostao pozitivan do prve polovine 2012. Nakon toga čimbenici potražnje i ponude pridonijeli su smanjenju domaćih kredita. Gospodarskim padom znatno su se smanjile prilike za ulaganja, a bankarski sektor je zbog naglog povećanja loših kredita primijenio konzervativniji pristup odobravanju kredita. Prema anketi EIB-a o kreditiranju banaka u skupini zemalja CESEE (u prvoj polovini 2014.), hrvatske banke navele su da iza negativnog kreditnog rasta zabilježenog između listopada 2013. i ožujka 2014. stoji pad potražnje i smanjenje ponude na neutralnu razinu. Međutim, prema tromjesečnoj anketi Hrvatske narodne banke o kreditnoj aktivnosti banaka, u trećem tromjesečju 2014. po prvi put od uvođenja ankete banke su ublažile svoje standarde za odobravanje većine skupina kredita poduzećima i kućanstvima. Na nedavni pad kreditne aktivnosti banaka snažno je utjecala

smanjena potražnja, osobito u segmentu zajmova malim i srednjim poduzećima i stambenih zajmova.

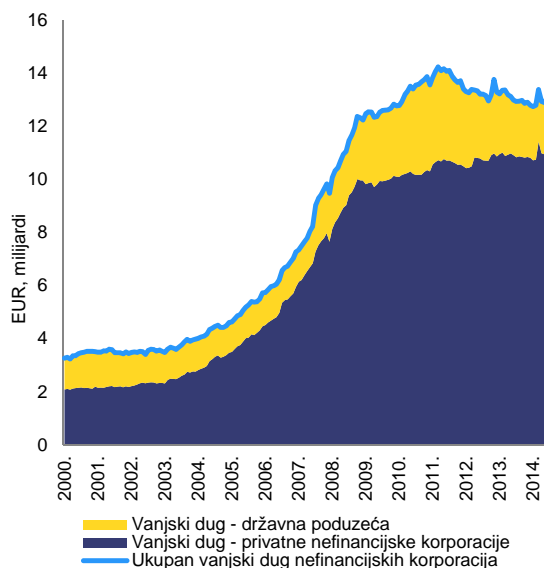
### Uzorci kreditiranja izrazito su se razlikovali među društvima u javnom i privatnom sektoru.

Kako je istaknuto u okviru 2.4.1, znatan udio korporativnog duga u vlasništvu javnih društava koncentriran je u nekoliko neprofitabilnih sektora (kao što su građevinski i komunalni). Koncentracija duga manja je u privatnom sektoru, u smislu sektora i broja poduzeća. Omjeri financijske poluge poduzeća u javnom i privatnom vlasništvu rezultat su različitih kretanja u zaduživanju. Negativni kreditni tokovi potaknuli su razduživanje privatnih korporacija u drugoj polovini 2012. S druge strane, s obzirom na to da se kreditni rizik ostalih nefinancijskih korporacija povećao, državna poduzeća mogla su bankama izgledati kao sigurnije i jeftinije ulaganje. Plasmani kreditnih institucija u tom sektoru nastavili su rasti do nedavno. Međutim, u 2014. kretanja su se promijenila: plasmani domaćih kreditnih institucija u državna poduzeća smanjili su se za više od 10 % na godišnjoj razini, dok je smanjenje plasmana u privatne nefinancijske korporacije bilo manje od 1 %. Otpis domaćeg duga zasad je imao ograničenu ulogu. Rekordan iznos od oko 2 milijarde HRK (približno 250 milijuna EUR) zabilježen je 2012., a smanjio se za približno 40 % u 2013. i za daljnjih 50 % u 2014. Ipak, znatan broj postupaka pokrenutih na temelju novih propisa o predstečajnoj nagodbi doveo je do zakašnjelog povećanja stečaja što bi u bližoj budućnosti moglo dovesti do povećanja otpisa.

### Vanjsko financiranje bilo je važan izvor financiranja domaćih društava tijekom krize.

Iako je ono u prošlosti bilo umjerenije, hrvatske privatne korporacije nastavile su povećavati svoju izloženost vanjskom dugu. U trećem tromjesečju 2014. vanjski dug iznosio je gotovo 11,2 milijardi EUR, u usporedbi s 10,5 milijardi EUR krajem 2011. Povećanje ukupnog vanjskog duga djelomično je neutralizirano konverzijom prekograničnih zajmova od matičnih društava u vlasnički kapital. Međutim, u međuvremenu su državna poduzeća znatno smanjila svoju vanjsku zaduženost (gotovo 1 milijardu EUR tijekom istog razdoblja).

Grafikon 2.4.3.: Korporativni vanjski dug



Izvor: Središnja nacionalna banka, Europska komisija

**Pritisci razduživanja u cijelom korporativnom sektoru vjerojatno će se zaustaviti, ali još uvijek se mora provesti postupak šire preraspodjele kapitala.** Kao rezultat navedenih kretanja, do trećeg tromjesečja 2014. udio nekonsolidiranog duga u BDP-u stabilizirao se na 89 %. Bez toga je smanjenje ukupnih razina duga manje intenzivno nego u drugim usporedivim gospodarstvima, ali odvijalo se u vrijeme pada gospodarskih aktivnosti. Aktivno razduživanje preko negativnih kreditnih tokova djelomično je neutralizirano padom gospodarstva i slabom dinamikom cijena. Nedavno su promjene ukupnog korporativnog duga bile popraćene zamjetnim učincima različitih kretanja u različitim skupinama, osobito među privatnim i javnim poduzećima. Ipak, postupak je još uvijek u povojima i osim snažnog razduživanja u građevinskom sektoru, postoje samo ograničeni dokazi o široj preraspodjeli kapitala među sektorima.

**Učinkovitije restrukturiranje poduzeća u teškoćama podržalo bi nesmetani postupak preraspodjele kapitala.** U pravnom smislu hrvatski je okvir o predstečajnim nagodbama među najmanje učinkovitima u EU-u. Uspostava učinkovitog i transparentnog okvira za rano spašavanje i stečaj ključan je preduvjet za smanjenje velikog pritiska razduživanja s kojim se suočavaju hrvatska poduzeća i za poticanje kulture

ranog restrukturiranja i druge šanse. Postojećim pravnim okvirom za predstečajne nagodbe, uspostavljenim u listopadu 2012., uveden je poluformalni postupak restrukturiranja kojim se dužnicima omogućuje da riješe svoje financijske poteškoće s niskim stupnjem posredovanja sudova i uz preveliko oslanjanje na posredovanje administrativnih tijela. Ocjenom zakonodavstva o predstečajnim nagodbama u državama članicama EU-a s obzirom na najbolje međunarodne prakse pokazalo se da je *ex ante* učinkovitost trenutnog zakonodavnog okvira među najslabijima u EU-u.<sup>(44)</sup>

**Dok se zakonodavnim okvirom postavljaju samo poneka ograničenja aktivnosti društava koja se restrukturiraju, pristup učinkovitom restrukturiranju vrlo je ograničen.** Okvir djeluje dobro utoliko što se primjerice dužnicima daje relativno dugi početak na potraživanja vjerovnika, čime se postiže ravnoteža među interesima stranaka. Osim toga i upravljanje društvima ostaje u rukama poduzetnika umjesto imenovanog povjerenika. Međutim, okvir ne zadovoljava najbolje prakse u većini drugih aspekata. Najvažniji od njih je da je pristup mogućnostima restrukturiranja težak. Uvjeti za pokretanje predstečajnog postupka su prestrogi (počinje kada je dužnik praktički već insolventan) i zakonodavni okvir ne nudi alternativne predstečajne postupke kako bi se riješile drugačije potrebe i situacije. Uz to okviru nedostaju instrumenti ranog upozorenja za MSP-ove koji bi im pomogli utvrditi financijske poteškoće prije nego što stvarno postanu insolventni.

<sup>(44)</sup> Carpus Carcea, M., Ciriaci, D., Cuerpo, C., Lorenzani, D., and Pontuch, P., *Economic impact of rescue and recovery frameworks*, note for LIME working group, 2013.

### Okvir 2.4.1: Korporativni dug društava u privatnom i javnom vlasništvu

U ovom okviru raspravlja se o zaduženosti nefinancijskih korporacija u privatnom i javnom vlasništvu. Rezultati distribucije korporativnog duga temelje se na skupu podataka na razini društva iz baze podataka Bureau Van Dijk's Orbis. Podaci se odnose na fiskalnu godinu 2013. i bili su na dan preuzimanja s interneta (prosinac 2014.) dostupni u Orbisovoj bazi za veliku većinu društava, ali ne za sve. Isključena su društva kćeri rezidentnih društava s konsolidiranim financijskim podacima kako bi se izbjeglo dvostruko računanje. Isključena su i društva koja se bave financijama i osiguranjem, javnom upravom, zdravstvenom i socijalnim skrbi te obrazovanjem. Dug se definira kao zbroj zajmova i dugoročnih obveza. Uloženi kapital je zbroj duga i vlasničkog kapitala. Dobit prije kamata, poreza, deprecijacije i amortizacije (EBITDA) izravno je preuzeta iz baze podataka. Pragovi za dug/uloženi kapital (70 % i 90 %) i dug/EBITDA (6x i 12x) otprilike su jednaki 75. i 90. percentilu u objedinjenom uzorku društava iz 15 država članica EU-a (koje uključuju osjetljive i ključne zemlje). Iskazani podaci predstavljaju udio duga koji društva drže u danj kategoriji solventnosti kao postotak ukupnog iznosa duga. Definicija poduzeća u javnom vlasništvu temelji se na analizi već provedenoj u odjeljku 3.1. u odnosu na produktivnost. Poduzeća u javnom vlasništvu definirana su kao poduzeća u kojima je udio javnog vlasništva jednak 25 % ili veći.

Napominje se da usporedba s nacionalnim računima nije jasna zbog statističke pokrivenosti (mikropoduzeća nisu uključena u podatke na razini društva), drugačije definicije varijabli i u konačnici zbog činjenice da su neka državna poduzeća dijelom svrstana u sektor opće države, a dijelom u nefinancijske korporacije. Međutim, prema podacima iz 2013., korporativne obveze u nacionalnim računima iznosile su ukupno oko 38 milijardi EUR u odnosu na 34 milijarde EUR koje drže društva iz uzorka, što upućuje na usporedivi red veličina.

Analiza mikropodataka omogućuje nam da dodatno preciziramo analizu ovog odjeljka koja se u biti temelji na agregiranim podacima. Prvo, raščlanjenom analizom potvrđuje se da je dug uvelike koncentriran u poduzećima u javnom vlasništvu. Gotovo 30 % ukupnog duga u uzorku tj. oko 10 milijardi EUR drže poduzeća u javnom vlasništvu. Na mikrorazini omjeri financijske poluge mogu se procijeniti u odnosu na dva referentna mjerila: stanje uloženog kapitala i tok dobiti prije poreza. Što je niži uloženi kapital i što je niži tok dobiti, to je viša izloženost društva dugu zbog ograničenog kapaciteta za prodaju kapitala ili oslanjanja na dobit da bi podmirilo svoje financijske obveze. U tablicama u nastavku ukupno stanje duga raščlanjeno je prema profilu rizičnosti i vlasništvu. U tablicama je naveden ukupni dug u postocima. Na primjer, u prvoj tablici lijevo vidljivo je da se za više od trećinu ukupnog korporativnog duga može smatrati da ima visoki profil rizičnosti jer društva koja drže dug imaju ili visoke omjere duga i kapitala ili visoke omjere duga i dobiti ili oboje. Točnije, 26,6 % duga drže društva s visokim omjerima i kapitala i dobiti prema dugu, 6,4 % drže društva s visokim omjerima prihoda i duga, ali srednjim omjerom kapitala i duga, dok 2,7 % duga drže društva s visokim omjerima duga i kapitala, ali srednjim omjerima prihoda i duga.

		Privatne i javne korporacije			Privatne korporacije			Javne korporacije		
Dug/EBITDA	>12	21,3	6,4	26,2	10,9	9,0	31,9	46,1	0,3	12,6
	6x to 12x	7,9	2,9	2,7	7,1	3,6	3,8	9,7	1,4	0,0
	< 6x	22,9	6,2	3,4	28,0	4,5	1,1	10,6	10,4	8,9
		<0.7	0.7 to 0.9	> 0.9	<0.7	0.7 to 0.9	> 0.9	<0.7	0.7 to 0.9	> 0.9
		Dug/uloženi kapital			Dug/uloženi kapital			Dug/uloženi kapital		

Izvor: Europska komisija, ORBIS

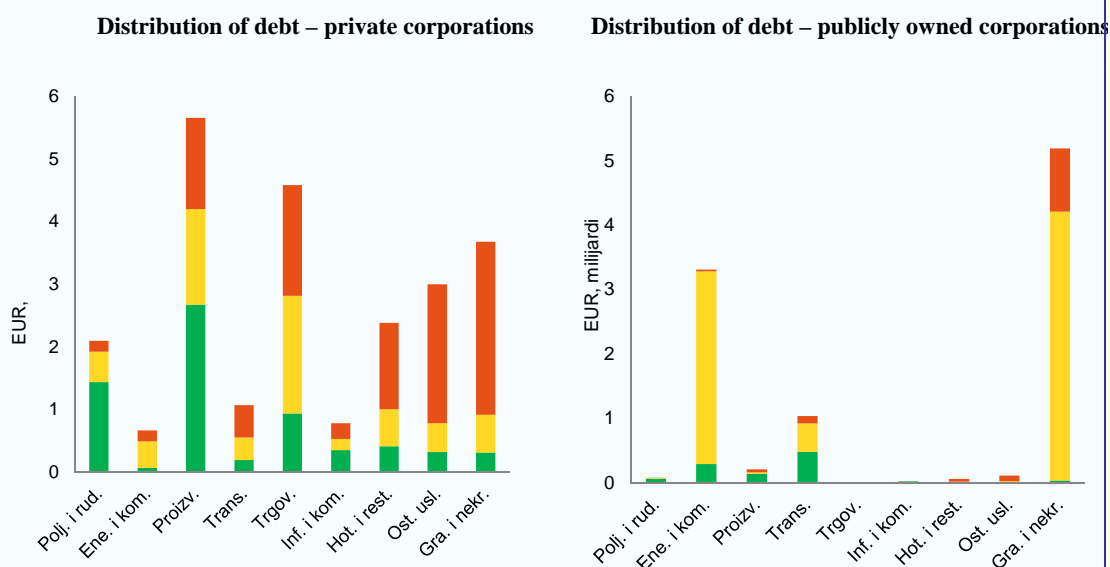
Raščlambom prema vlasništvu vidljivo je da su privatne korporacije više polarizirane: udio duga koji drže slabo zadužena društva je viši (28 %), ali viši je i udio duga koji drže visokozadužena društva (oko 45 %). Situacija u javnim korporacijama je mješovita. Dok se samo oko 13 % duga može klasificirati kao dug

(nastavak na sljedećoj stranici)

Okvir (nastavak)

koji drže visoko zadužena društva, samo nešto više od 10 % duga drže financijski stabilne korporacije tj. korporacije s niskim omjerima duga i prihoda te duga i kapitala.

Ono što je zanimljivo u slučaju poduzeća u javnom vlasništvu jest koncentracija duga (46,1 %) u korporacijama koje imaju relativno nizak omjer duga i kapitala, ali visok omjer duga i prihoda. Razlog zbog kojeg je omjer kapitala i duga javnih poduzeća visok vidljiv je iz grafikona u nastavku: srednje zadužena javna poduzeća koja drže veliku većinu ukupnog duga javnih poduzeća posluju u dva sektora: građevinski te energetske i komunalni. S druge strane privatni korporativni dug ravnomjernije je podijeljen po sektorima.



Napomena: Dug je označen crvenom, žutom i zelenom bojom prema omjerima duga i kapitala te duga i prihoda navedenima u prethodnim tablicama.

Izvor: Europska komisija, ORBIS

Koncentracija duga u nekoliko sektora izvor je financijskih i u konačnici fiskalnih rizika, iako su potonji ublaženi kvazi-monopolom koji uživaju komunalna i javna građevinska društva. Dodatni izvor rizika proizlazi iz činjenice da i u komunalnom i u građevinskom sektoru dug drži samo nekolicina društava tj. nešto više od 40 komunalnih društava i oko 20 građevinskih društava. Uz to u obje skupine veliku većinu duga drži još manja skupina poduzeća.

Zbog te visoke koncentracije duga javna su društva „prevelika da bi propala”. Stoga je vjerojatno da će se većim naknadama (osobito za komunalije) slabosti prenijeti na potrošače ili na sve porezne obveznike. Nasuprot tome, dug u privatnom sektoru distribuiran je među većim brojem društava tako da su rizici insolventnosti nešto manje koncentrirani. Ocjena koncentracije tog rizičnog privatnog duga među glavnim vjerovnicima bila bi korisna, ali nije obuhvaćena ovim okvirom.

Prethodnom analizom ističe se drugačija dimenzija u kojoj javna poduzeća mogu kočiti cijelo gospodarstvo. Time se naglašava potreba za rješavanjem njihova upravljačkog okvira, a o čemu se raspravljalo u prethodnom odjeljku.

**Ex post ocjenom zaključenih predmeta predstečajnih nagodbi potvrđuje se niz slabosti u praktičnoj primjeni okvira.** Prema najnovijoj analizi ukupna vrijednost predstečajnih nagodbi zaključenih do ožujka 2014. dosegla je gotovo 8 %

BDP-a<sup>(45)</sup>. Analizom se ističe da okvir ne

<sup>(45)</sup> Koscak, S. i Besević-Vajo, M., *Predstečajne nagodbe: Svi planovi podbacili*; <http://www.bank.hr/komentari-i-analize/predstečajne-nagodbe-svi-planovi-podbacili>, preuzeto s interneta 7.10.2014.



omogućuje održivo razduživanje jer poduzeća koja provode restrukturiranje na temelju okvira za predstečajne nagodbe obično nisu postigla planirano smanjenje omjera duga i imovine. Sve u svemu, planovi restrukturiranja pokazali su se nerealnima. Na primjer, 60 % dužnika nije (niti približno) ostvarilo očekivane prihode. Autori su utvrdili da su potraživanja javnih institucija i državnih poduzeća bila otpisana u najvećoj mogućoj mjeri, što (skupa sa sukobom interesa, prisutnim zbog toga što je Ministarstvo financija najveći vjerovnik i istovremeno provoditelj postupka) otežava transparentnost postupka. Međutim, prema sudskim podacima za 2014. provedba zakona se u usporedbi s 2013. poboljšala. Iako i dalje postoji podjednak broj novih predstečajnih predmeta, znatno se povećao broj riješenih predmeta, što je dovelo do blagog smanjenja broja neriješenih predmeta <sup>(46)</sup>.

**Nacrt Stečajnog zakona korak je u pravom smjeru.** Vlada je u prosincu 2014. donijela nacrt Stečajnog zakona kojim se u zajednički okvir objedinjuju predstečajni i stečajni postupci te se očekuje da će ga Sabor prihvatiti u prvom tromjesečju 2015. Njegov je cilj potaknuti održiva poduzeća na restrukturiranje u ranoj fazi kako bi se spriječio stečaj i time pridonijeti poboljšanju poslovnog okruženja u Hrvatskoj te potaknuti ulaganja potrebna za ponovni rast. Preciznije, cilj je reformi omogućiti raniji pristup postupku ako postoji rizik od insolventnosti tako da utvrđivanje insolventnosti/nelikvidnosti bude nešto manje strogo nego u postojećem zakonu. Reformom se isto tako osnažuje uloga trgovačkih sudova u pogledu provjere iskazanih potraživanja i prihvaćanja planova restrukturiranja ako bi se mogla dovesti u pitanje učinkovitost i vjerodostojnost postojećeg sustava. Međutim, nije sigurno mogu li te promjene dovesti do vidljivih poboljšanja s obzirom na ograničene resurse (a time i učinkovitost) trgovačkih sudova. Reformom će se vjerojatno osigurati stroži rokovi i time smanjiti trajanje postupka. Postupkom se također korektivni faktori, koje će vjerovnici (koji ne

<sup>(46)</sup> U 2014. bilo je 1246 predstečajnih predmeta u usporedbi s 1266 u 2013. Broj riješenih predstečajnih predmeta povećao se sa 700 u 2013. na 1285 u 2014. U istom razdoblju broj predstečajnih predmeta u postupku smanjio se sa 566 na 527 (podaci Ministarstva pravosuđa). U 2014. prosječno trajanje postupka predstečajne nagodbe iznosilo je 130 dana.

prihvate nagodbu) možda biti prisiljeni prihvatiti, ograničavaju na 10 %.

**Međutim, i dalje ostaje niz problema.** Prvo, potrebno je vidjeti postiže li se ograničenjem od 10 % prava ravnoteža između zaštite vjerovnika i učinkovitosti postupka razduživanja. Drugo, ukidanje pojedinačnih postupaka ovrhe ne utječe na osigurane vjerovnike koji će moći naplatiti jamstvo tijekom postupka. Treće, klasifikacija vjerovnika ne čini se prikladnom za potrebe izglasavanja plana restrukturiranja. I zadnje, ali ne i manje važno, učinkovitost postupka u praksi ovisit će proaktivnom uključivanju trgovačkih sudova, što pretpostavlja prikladnu osposobljenost sudova, osobito u pogledu obrazovanja sudaca i sudskih djelatnika o novim odredbama Stečajnog zakona i o sudskim postupcima nad trgovačkim društvima (uključujući vođenje predmeta) s obzirom na vrlo kratke rokove za nekoliko faza postupka.

**Cilj je nacrta Stečajnog zakona i pojednostavnjenje postupka zbog insolventnosti/likvidacije.** Izvješće o poslovanju za 2015. Svjetske banke upućuje na znatne slabosti okvira za insolventnost kao što su vrlo niska stopa naplate potraživanja, visoki troškovi i trajanje postupka. Glavnim novim elementima u Stečajnom zakonu ograničavaju se učinci paralelnih predmeta na postupak insolventnosti i pojednostavnjuje postupak likvidacije imovine, čime bi se moglo pomoći skratiti dugotrajan postupak. S lokalnim dionicima još se raspravlja o uvrštavanju odredbe kojom se od sudova zahtijeva nasumično imenovanje stečajnih upravitelja s popisa <sup>(47)</sup>

#### Dug sektora kućanstava

**U godinama procvata građevinskog sektora, cijene nekretnina stvorile su očekivanja od budućih kapitalnih dobitaka i potakle naglo povećanje duga kućanstava.** Balon u sektoru nekretnina i građevine poticao je neprekidnu potražnju za hipotekarnim kreditima. Brzo rastuća potražnja zadovoljena je relativno fleksibilnom politikom kreditiranja od strane banaka. Sve veće

<sup>(47)</sup> Broj novih stečajnih postupaka znatno se smanjio sa 6219 u 2013. na 2641 u 2014. i dok se broj riješenih predmeta nešto smanjio (sa 3900 na 3239), broj neriješenih predmeta smanjen je za 12 %. U 2014. prosječno trajanje stečajnog postupka iznosilo je 421 dan. Izvor: Ministarstvo pravosuđa.

zaduživanje dovelo je i do povećanja izloženosti tečajnom riziku zbog raširene prakse banaka da odobravaju kredite indeksirane uz euro, i u manjoj mjeri uz švicarski franak, kućanstvima bez pokrića (uglavnom obzirom na valutnu strukturu domaćih depozita isto tako denominiranih u stranim valutama).

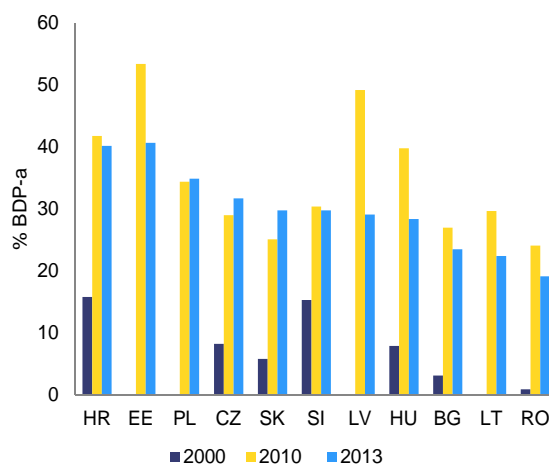
**Razduživanje kućanstava započelo je nešto ranije nego u korporativnom sektoru, ali je napredovalo sporo uz visoko dospijeće zajmova i povećani teret otplate duga.** Kućanstva su započela prilagodbu ranije (u 2009.) vjerojatno zahvaljujući padu cijena nekretnina kada su stope kreditnog rasta naglo prilagođene. Međutim, razduživanje je djelomično neutralizirano nepovoljnom tečajnom dinamikom, a udio duga u BDP-u nastavio je rasti do 2010. kada je dosegnuo 41,8 % BDP-a. Budući da je oko polovina zajmova ugovorena za kupnju nekretnina, još uvijek je prosječno trajanje stanja nepodmirenog duga kućanstava visoko. Naglo pogoršanje na tržištu rada i smanjenje raspoloživog prihoda sprečava brzu otplatu duga kućanstava i povećava teret otplate duga. Ipak, aktivno razduživanje (tj. unatoč negativnom kreditnom rastu) pojačalo se od druge polovine 2012.

**U nedostatku propisa o osobnom stečaju dosad je otpis u sektoru kućanstava bio ograničen.** Otpis duga kućanstava dosegao je vrhunac od 525 milijuna HRK u 2013. (oko 70 milijuna EUR) i opet se smanjio na oko 290 milijuna HRK (tj. oko 38 milijuna EUR) u 2014. U nedostatku mehanizama za rješavanje osobnog stečaja, vlada sve više pribjegava privremenim i *ad hoc* mjerama. Novom mjerom o kojoj vlada trenutačno raspravlja vjerojatno će se donekle povećati otpis nehipotekarnih kredita siromašnim kućanstvima. Mjera će vjerojatno više utjecati na nefinancijske korporacije (uglavnom komunalne) nego na bankarski sektor<sup>(48)</sup>. Zbog nedavne odluke švicarskih nadležnih tijela o povećanju vrijednosti švicarskog franka prema euru još više će porasti teret duga kućanstava koja imaju ugovorene zajmove indeksirane uz švicarski franak. Prije nedavnog povećanja vrijednosti zajmovi indeksirani uz švicarski franak iznosili su oko

<sup>(48)</sup> Dana 15. siječnja vlada je odobrila program otpisa dugova najsiromašnijim građanima. Na temelju programa dugovi u iznosu od najviše 35 000 HRK (4 550 EUR) otpisat će se građanima čiji su mjesečni prihodi manji od 1 250 HRK.

16,2 % ukupnih nepodmirenih zajmova kućanstvima tj. oko 20,5 milijardi HRK ili 2,7 milijardi EUR. Odlukom vlade o fiksiranju tečaja za zajmove na razine prije povećanja vrijednosti teret je prebačen na bankarski sektor.

Grafikon 2.4.4.: Udio duga u BDP-u – sektor kućanstava



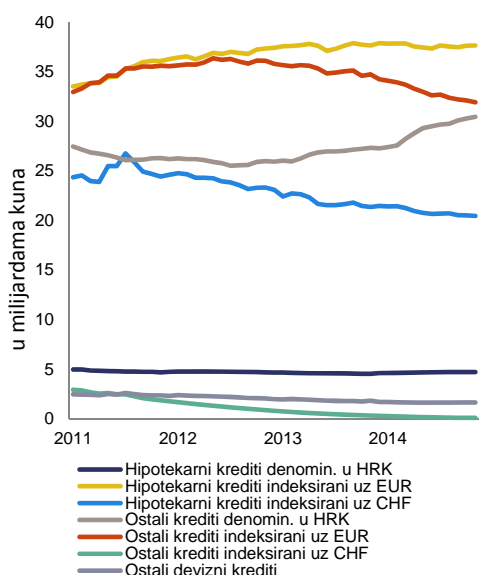
Izvor: Europska komisija

**Predviđa se da će oporavak tržišta rada i nekretnina ublažiti preostali pritisak na razduživanje u sektoru kućanstava.** U posljednjoj analizi o održivosti duga HNB je zaključio da, iako se hrvatska kućanstva suočavaju s preostalim pritiscima razduživanja, daljnje smanjenje duga trebalo bi biti relativno ograničeno. Studija se posebno osvrće na dinamiku duga u odnosu na temeljne makroekonomske varijable kao što su stopa nezaposlenosti, rast BDP-a, kamatne stope i cijene nekretnina. U budućnosti se predviđa da će povećanje zaposlenosti i stabiliziranje cijena nekretnina smanjiti potrebe za razduživanjem u sektoru kućanstava.

**Uvođenjem postupka osobnog stečaja omogućio bi se uredniji otpis duga insolventnih kućanstava, ograničavajući oslanjanje na jednokratne i privremene mjere.** Trenutačno u Hrvatskoj ne postoji stečajni postupak za potrošače. Međutim, u okolnostima krize švicarskog franka i drugih jednokratnih mjera koje nadležna tijela trenutačno planiraju, uvođenje

takvog postupka ipak je najbolje rješenje za građane koji ne mogu servisirati svoje dugove, a ne ugrožava se stabilnost financijskog sustava ili povjerenje potrošača u financijsko tržište. Nadležna tijela uvođenjem osobnog stečaja planiraju daljnje poboljšanje okvira za rano spašavanje/insolventnost kako bi se fizičkim osobama i mikropoduzećima omogućio otpust duga.

Grafikon 2.4.5.: Potraživanja domaćih kreditnih institucija prema kućanstvima po vrsti i valuti



Izvor: HNB, Europska komisija

### Stabilnost financijskog sektora

**Konzervativne makrobonitetne politike pridonijele su stabilnosti hrvatskog financijskog sustava.** Struktura privatnog duga u Hrvatskoj s visokim udjelom kreditiranja domaćih banaka usmjerenog u sektor kućanstava i velikim udjelom korporativnog kreditiranja u obliku prekograničnih zajmova stranih matičnih banaka može se objasniti konzervativnim makrobonitetnim nadzorom HNB-a. U kontekstu visokog udjela imovine i obveza denominiranih ili indeksiranih uz euro (tj. visoka „euroizacija” gospodarstva) i ograničenja koja podrazumijevaju ulogu HNB-a kao krajnjeg zajmodavca, nadležna su tijela u prijašnjim „dobrim vremenima” donijela makrobonitetne mjere kako bi se smanjili rizici povezani s

nestabilnim tokovima kapitala <sup>(49)</sup>. Neke su makrobonitetne mjere od tada ublažene tijekom krize s ciljem privlačenja priljeva kapitala i poticanja bankovnog kreditiranja, ali u kombinaciji s visokim kapitalnim zahtjevima pomogle su ojačati otpornost bankarskog sektora.

**S obzirom na visok udio domaćih i inozemnih kredita denominiranih u euru, stabilan tečaj kune prema euru važan je sa stajališta financijske stabilnosti.** Dok su izravni bilančni rizici za bankarski sektor ograničeni jer je većina obveza banaka također denominirana u euru, zajmodavci i dalje podliježu neizravnom kreditnom riziku izazvanom promjenama tečaja. Smanjenjem vrijednosti kune prema euru povećao bi se stvarni dug kućanstava i poduzeća čiji dohodak je denominiran u kunama, što bi negativno utjecalo na kvalitetu imovine banaka. U posljednjih nekoliko godina kuna je prema euru uglavnom bila stabilna uz oscilacije između 7,4 i 7,7 HRK za EUR. S druge strane, kuna je izgubila na vrijednosti oko 15 % prema švicarskom franku u drugoj polovini siječnja 2015. nakon odluke švicarske nacionalne banke o ukidanju minimalnog tečaja prema euru. Međunarodne pričuve (12,7 milijardi u prosincu 2014. koje pokrivaju oko 8 mjeseci uvoza i oko 100 % kratkoročnog duga) čine se prikladnima, uzimajući u obzir visok udio vanjskog duga koji drži nefinancijski korporativni sektor i vlastite pričuve banaka u stranoj valuti <sup>(50)</sup>.

**Najnovijim revizijama portfelja bankarskog sektora potvrđena je slika stabilnog financijskog sektora iako se suočava s izazovima slabog gospodarskog ozračja.** Provjera kvalitete imovine u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM) dovela je do relativno male revizije loših kredita, pokrivenosti i stopa adekvatnosti kapitala četiriju hrvatskih

<sup>(49)</sup> Mjere su uključivale ograničenje rasta kreditiranja, obvezne pričuve za strane obveze banaka i likvidnosne pričuve za obveze banaka denominirane u stranoj valuti. U tom kontekstu ukupno kreditiranje hrvatskog bankarskog sektora je ispod prosjeka EU-a, na oko 70 % BDP-a, dio rizika povezanog s visokom zaduženošću korporativnog sektora ostaje na stranim matičnim bankama, a domaće banke imaju skup devizne likvidnosti, što se može smatrati dopunom službenim pričuvama HNB-a.

<sup>(50)</sup> Poboljšanje makroekonomskih temelja, posebno izvozne konkurentnosti i širenja izvozne osnovice, ključno je za podupiranje stabilnosti deviznog tečaja te time i financijske stabilnosti na srednji i dugi rok.

kreditnih institucija uključenih u procjenu <sup>(51)</sup>. <sup>(52)</sup> Rezultat dodatnih ispravaka vrijednosti utvrđenih provjerom kvalitete imovine u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma pokazuje da se njihova stopa adekvatnosti ukupnog kapitala na konsolidiranoj razini iz prosinca 2013. smanjuje sa 20,8 % na 20,2 %, što je i dalje znatno iznad zakonski propisanog minimuma i regulatornih zahtjeva HNB-a. U skladu s preporukama po državama članicama za Hrvatsku u okviru Europskog semestra HNB je kao dopunu provjeri kvalitete imovine u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma proveo i provjeru portfelja. Provjerom portfelja osvrće se: i. na važne portfelje najvećih banaka koje nisu bile obuhvaćene provjerom kvalitete imovine jer se smatralo da nisu važne sa stajališta grupacije banaka; i ii. procjena se također proširuje na manje i srednje banke <sup>(53)</sup>. Rezultati se čine zadovoljavajućima za velike banke koje su dio međunarodnih grupacija, ali ukazuju na neke slabosti u upravljanju rizicima i općenitom upravljanju kod manjeg broja srednjih i manjih banaka.

**Unatoč relativnoj snazi većine domaćih kreditnih institucija, poslovno okruženje i dalje je izazov, posebno zbog povećanih intervencija vlade u taj sektor, kao što su bile nedavne izvanredne mjere vlade za rješavanje povećanja vrijednosti švicarskog franka.** Odlukom švicarske nacionalne banke od 15. siječnja 2015. o ukidanju minimalnog tečaja CHF/EUR odmah je došlo do povećanja vrijednosti franka prema euru i kuni (sa 6,39 HRK 15. siječnja 2015. na 7,52 HRK 28. siječnja 2015.), što je izravno utjecalo na obroke koje dospijevaju za 22 milijardi HRK imovine indeksirane uz CHF (od čega su oko 80 % stambeni krediti) u hrvatskim bankama. Dana 23. siječnja Hrvatski sabor donio je zakon o fiksiranju

<sup>(51)</sup> Zagrebačka banka d.d., Privredna banka Zagreb d.d., Erste&Steiermärkische Bank d.d. i Raiffeisenbank Austria d.d. su društva kćeri talijanskih i austrijskih grupacija te stoga pripadaju bankarskim grupacijama europodručja. One čine dvije trećine ukupne imovine bankarskog sustava u Hrvatskoj.

<sup>(52)</sup> Kao rezultat reklasifikacije zajmova i revizije vrijednosti kolaterala u okviru provjere kvalitete imovine, udio loših kredita povećao se sa 11,3 % na 12,7 %, dok je stopa pokrivenosti pala sa 57,1 % na 54,6 %.

<sup>(53)</sup> Metodologija je slična onoj primijenjenoj u provjeri kvalitete imovine u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma, ali se razlikuje od nje u nizu aspekata, na primjer u pristupu uzorkovanju. Završno izvješće predstavljeno je Komisiji krajem siječnja.

tečaja za ugovore o kreditu na 6,39 HRK/CHF za razdoblje od jedne godine, a trošak (oko 400 milijuna HRK na kraju siječnja) će snositi banke. Tim se zakonom znatno prekoračuje prijedlog udruge banaka tj. dobrovoljno fiksiranje na tri mjeseca za korisnike u poteškoćama i obveza reprogramiranja hipotekarnih kredita za korisnike koji imaju najveće poteškoće s otplatom zbog povećanja vrijednosti franka. Odluči li vlada produljiti važenje fiksirane razine do dospijea ukupnog portfelja banaka u francima, gubici banaka mogli bi doseći 3,5 milijarde HRK prema trenutačnoj procjeni HNB-a i trenutačnim uvjetima na deviznom tržištu. Posljednjih su godina europske institucije sve više naglašavale rizike povezane s nepredviđenim kretanjima deviznog tečaja za dužnike, osobito kućanstva, s visokim nepokrivenim pozicijama u stranoj valuti. Međutim, hrvatska nadležna tijela nisu smanjila valutni rizik s kojim su se suočila kućanstva prije nego se rizik zapravo ostvario. Umjesto toga, odlučila su čitav gubitak naknadno prenijeti na banke. Iako je legitimno pronalaziti rješenja za dužnike koji imaju poteškoća s otplatom, svaka mjera trebala bi biti razmjerna, pravedna i imati čvrstu pravnu osnovu s naglaskom na pomaganju općenito pogođenim dužnicima. O tom načelu trebalo bi isto tako voditi računa kada se razmatra trajno rješenje kojim će se zamijeniti ovo privremeno fiksiranje tečaja. U pogledu pravne osnove potrebno je napomenuti da intervencija države u postojeće ugovore o kreditima može ozbiljno narušiti pravnu sigurnost i odaslati negativne signale ulagačima. U pogledu razmjernosti i pravednosti, najprikladnije rješenje bilo bi ciljana pomoć za ranjivije dužnike i one čija su se mogućnosti otplate jasno pogoršale. Time se mogu izbjeći zamke paušalnih pristupa koji su jednaki za sve, od čega bi nerazmjerno mogla profitirati kućanstva s višim prihodima i oni koji su kupovali nekretnine u svrhu ulaganja.

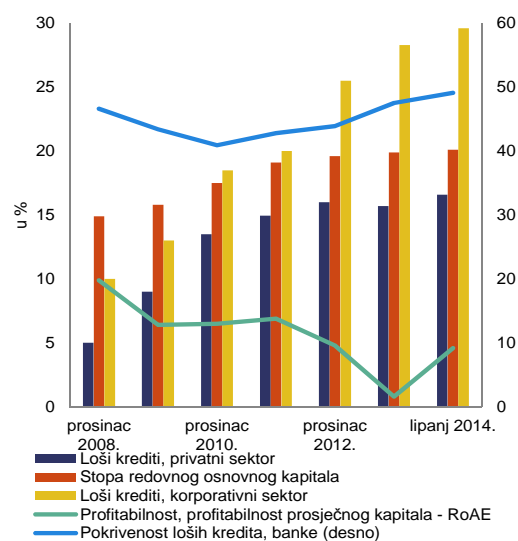
**Raznim mjerama kojima se uređuje utvrđivanje kamatnih stopa i s ciljem zaštite kućanstava i malih dionika moglo bi se utjecati na profitabilnost banaka, čak i ako neke mjere nisu obvezujuće u trenutačnom ozračju slabe potražnje za kreditima.** Te postojeće mjere o kamatnim stopama banaka mogle bi dovesti i do nefleksibilnosti tržišta i smanjenja tržišnog natjecanja. Vlada razmatra uvođenje nove administrativne mjere za zaštitu potrošača kojom bi se dodatno ograničilo utvrđivanje kamatnih

stopa snižavanjem zatezних kamata na dospjele kredite. Međutim, postoji rizik da bi zbog svake takve mjere kreditiranje korisnika moglo bankama postati neprivačno, uključujući i kreditiranje potencijalno inovativnih MSP-ova koji bi mogli dati vrijedan doprinos oporavku Hrvatske. Namjera vlade da zaštiti dužnike od nepoštenih praksi banaka mogla bi se, umjesto reguliranjem kamatnih stopa, ostvariti potpunom provedbom zakonodavstva EU-a u području zaštite potrošača (npr. povećanjem transparentnosti proizvoda i informacija za potrošače), čime bi se istovremeno osiguralo da su kućanstva i ostali ugroženi dionici primjereno zaštićeni. U tom kontekstu potrebno je isto tako procijeniti u kojoj mjeri bi se novi zakon mogao preklapati s postojećim propisima (Zakon o potrošačkom kreditiranju i Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi). Znatnije prekapanje moglo bi zbunjivati gospodarske subjekte i ugroziti pravnu sigurnost te time odvratiti ulaganja.

**Najveće hrvatske banke bilježe snažne stope kapitala u usporedbi s bankama u susjednim zemljama, ali** sektor je i dalje osjetljiv zbog krhkih makroekonomskih izgleda zemlje. U rujnu 2014. omjer loših kredita povećao se na 17,2 %, sa 15,3 % godinu ranije. Visokozaduženi korporativni sektor (korporativni omjer loših kredita iznosi 30,6 %) glavni je izvor rizika za financijski sustav, unatoč znatnoj razini vanjskog duga i duga pokrivenog potencijalnim državnim obvezama. Uvođenjem predstečajne nagodbe krajem 2012. otkrivene su skrivene nelikvidne i insolventne nefinancijske korporacije u 2013. i 2014. Sektor kućanstava, koji je u smislu obujma najveći korisnik kredita hrvatskih banaka (predstavlja 44 % ukupnih kredita odobrenih na domaćem tržištu), isto je tako dosegao relativno visok omjer loših kredita od 12 %. Pokrivenost loših kredita rezervacijama koje su nekada bile ispod razina usporedivih zemalja, naglo se povećala tijekom zadnje dvije godine zahvaljujući novim mjerama koje je uveo HNB i pravilima o rezervacijama iz Međunarodnih standarda financijskog izvještavanja (IFRS). U lipnju 2014. stopa rezervacija iznosila je 50,3 %, u usporedbi s 44,2 % godinu ranije, a sada je iznad prosjeka EU-a (46 %). Visoki omjeri loših kredita opterećuju profitabilnost banaka i mogu spriječiti potrebno korporativno restrukturiranje hrvatskog gospodarstva. Nadalje, ne može se isključiti da će se kvaliteta imovine banaka nastaviti pogoršavati u

2015. čak i ako se ponovno ostvari rast. Unatoč tim problemima, hrvatski bankarski sektor dosad je bio otporan i općenito je sektor i dalje dobro kapitaliziran, kako je potvrđeno rezultatima sveobuhvatne procjene u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma i dodatnih provjera portfelja od strane HNB-a.

Grafikon 2.4.6.: **Stabilnost i profitabilnost financijskog sektora**



Izvor: Europska komisija

**Još uvijek postoji nesigurnost u vezi s Hrvatskom poštanskom bankom, koja je hrvatska banka u javnom vlasništvu.** Hrvatska Poštanska Banka (HPB) sedma je najveća banka u Hrvatskoj i jedna od dviju banaka u javnom vlasništvu s oko 5 % bankovne imovine i vlada je planira privatizirati (prethodni pokušaj privatizacije propao je u 2013. jer vlada je ocijenila da nijedna ponuda nije bila prihvatljiva). HNB je nedavno naredio HPB-u povećanje rezervacija za loše kredite naslijeđene od bivše uprave. Zbog tog povećanja rezervacija HPB je zabilježio gubitak za prvih devet mjeseci 2014. i pao ispod razina minimalnog regulatornog kapitala. Kako bi popravila tu situaciju, nova uprava planirala je izdati 60 milijuna EUR podređenih obveznica u prosincu 2014., ali se od toga moralo odustati jer nije bilo interesa ulagača.

**Postoji prostor za poboljšanje nadzora Hrvatske banke za obnovu i razvoj i povećanje odgovornosti njezine uprave kako bi se ojačala njezina sposobnost da podupire oporavak**

**Hrvatske.** Zadaća Hrvatske banke za obnovu i razvoj (HBOR) jest pružiti potporu izvozu, financijsku infrastrukturu i osigurati kredite za MSP-ove. Nalazi se u 100 %-tnom vlasništvu države i koristi se bezuvjetnim, izričitim i neopozivim jamstvom države što joj omogućuje prikupljanje sredstava po povoljnim uvjetima. Kreditne linije za MSP-ove osiguravaju se kreditima preko poslovnih banaka ili sve više izravnim kreditiranjem. Dok HBOR načelno ne preuzima izravni kreditni rizik za posredničko kreditiranje preko poslovnih banaka<sup>(54)</sup>, kod izravnog kreditiranja mora upravljati kreditnim rizikom dužnika u cijelosti. Izravno kreditiranje HBOR-a od nedavno se povećava (s 24 % ukupnih kredita u 2011. na 44 % u 2013. prema podacima HBOR-a) jer poslovne banke zbog krize nisu spremne povećati svoju izloženost rizičnijim dužnicima. Unatoč tome što se angažirao u znatnim aktivnostima izravnog kreditiranja, HBOR ne podliježe nikakvom bonitetnom nadzoru HNB-a. Taj nedostatak znači da Hrvatska ne primjenjuje najbolju praksu za nacionalne razvojne banke u EU-u. Primjerice u Njemačkoj KfW podliježe bonitetnom nadzoru njemačkih nadzornih tijela (BaFin i Bundesbank) i za izravno kreditiranje i za aktivnosti posredničkog kreditiranja. Nacrt zakona o HBOR-u koji je trenutačno u Hrvatskom saboru bio bi idealna prilika da se to ispravi. Uz to, kako bi mogao ispunjavati svoje dužnosti na srednji rok i s obzirom na nezanemarive potencijalne obveze za javne financije, važno je da se aktivnosti HBOR-a temelje na snažnom korporativnom upravljanju, operativnoj neovisnosti i visokom stupnju transparentnosti. Stoga su potrebni bolje strukturirani i transparentniji mehanizmi odgovornosti, na primjer u odnosu na sposobnost i poštenje članova uprave HBOR-a. I opet, nacrt zakona o HBOR-u bio bi idealna prilika za jačanje upravljanja HBOR-om.

**Domaći bankarski sustav vjerojatno ima ograničene sposobnosti apsorbiranja dodatnog javnog duga.** Kreditiranje opće države od strane hrvatskih banaka bilježi lagani trend smanjenja od

<sup>(54)</sup> U praksi postoji određeni stupanj kreditnog rizika povezanog s aktivnostima posredničkog kreditiranja HBOR-a. Na primjer, u *Kreditnoj ocjeni* od 29. srpnja 2014. Moody napominje „da su visoke razine potrošačkih dugova u sustavu potakle HBOR na odobrenje restrukturiranja nekih kredita koje je odobrio bankama kako bi pomogao tim institucijama u restrukturiranju dugova krajnjih dužnika”.

drugog tromjesečja 2013. s privremenim padom u rujnu 2014. Ukupna izloženost banaka državi iznosi 24 % BDP-a ili 18 % ukupne bankovne imovine (sa 17 % godinu ranije). Takve razine se čine blizu ograničenjima unutarnje izloženosti koja utvrđuju najveće banke (koje su i najizloženije). Stoga bankarski sektor možda nema dovoljno veliku sposobnost apsorbiranja još većeg duga hrvatske države. Uz to, postoji i kreditna izloženost državnim poduzećima koja čini 22 % domaćeg korporativnog kreditiranja. Većina kredita državnim poduzećima uživa državna jamstva (72 % prema podacima HNB-a s kraja 2013.), što pridonosi općoj izloženosti države kao potencijalne obveze. Nacionalni financijski sustav izložen je i središnjoj državi preko osiguravajućih društava i mirovinskih fondova koji obično većinu svojih sredstava ulažu u državne vrijednosne papire. U Hrvatskoj u svojim portfeljima ulaganja zajednički drže oko 55,9 milijardi HRK u državnim obveznicama što odgovara 17 % BDP-a.

**U budućnosti će kapitalno postupanje s hrvatskim državnim obveznicama denominiranim u eurima utjecati na sektor životnih osiguranja.** Posebna karakteristika društava za životna osiguranja u Hrvatskoj jest njihova visoka izloženost državnim obveznicama denominiranim u eurima (9,7 milijardi HRK, što odgovara 34 % ukupnih ulaganja) jer je velik dio njihovih obveza denominiran u eurima. Za razliku od državnih obveznica u domaćoj valuti, državne obveznice u stranoj valuti ne smatraju se nerizičnima na temelju delegiranih akata Solventnost II (stupa na snagu: 1. siječnja 2016.) što je u skladu s njihovim tretmanom u Uredbi o kapitalnim zahtjevima (CRR). Potrebno je pratiti utjecaj tih promjena.

**Zaključak je da je razduživanje u prethodnom sektoru napredovalo, iako je bilo sporo.** Reklasifikacija dvaju velikih državnih poduzeća u sektor opće države s prijelazom na ESA 2010 već je dovela do znatnog ispravka u omjerima korporativne zaduženosti. Analizom mikropodataka pokazalo se da veliki iznos duga još uvijek drži nekolicina slabo profitabilnih poduzeća u javnom vlasništvu koncentriranih u komunalnom i građevinskom sektoru. Ipak, omjeri zaduženja u privatnim korporacijama i dalje su znatni, iako manje koncentrirani. Uz to, predviđa se da će rast gospodarskih aktivnosti i preokret u profitabilnosti dovesti do ublažavanja pritiska

razduživanja. Razduživanje kućanstava isto je tako napredovalo unatoč nepovoljnim makroekonomskim uvjetima i stanju na tržištu rada.

**Unatoč dominaciji velikih i dobro kapitaliziranih banaka u stranom vlasništvu, hrvatski financijski sektor suočava se s nizom izazova koje treba riješiti kako bi financijski sektor u potpunosti ispunio svoju ulogu u potpori oporavku.** Poslovno okruženje obilježeno je povećanom intervencijom države, kao što je najnovije fiksiranje tečaja kune prema švicarskom franku za ugovore o kreditu kao reakcija na iznenadno povećanje vrijednosti potonjeg, te razne administrativne mjere kojima se uređuje utvrđivanje kamatnih stopa. Nadzornim dijagnostičkim mjerama potvrđuje se visoka razina kapitala najvećih banaka, ali su otkrivene neke slabosti u upravljanju i praksama upravljanja rizikom kod malog broja srednjih i manjih institucija. Visoka razina loših kredita, osobito za korporativne dužnike, i dalje je najveći razlog za zabrinutost kao i visoka ukupna izloženost bankarskog sektora državi (dug države i krediti poduzećima u državnom vlasništvu). Korisnu ulogu u trenutnom okruženju mogao bi imati HBOR tako što bi osigurao da kreditno sposobna mala i srednja poduzeća imaju prikladan pristup kreditu, ali njegovi mehanizmi upravljanja i nadzora još nisu u skladu s europskom najboljom praksom.

### 3. OSTALA STRUKTURNA PITANJA

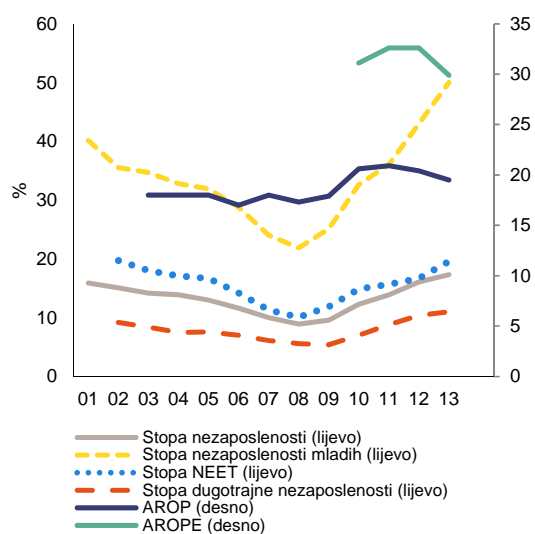




## 3.1. SOCIJALNA POLITIKA, MIROVINE I AKTIVNE POLITIKE TRŽIŠTA RADA

**Slabi rezultati na tržištu rada i dalje su izazov.** Kako se navodi u odjeljku 2.1., na zapošljavanje nepovoljno utječe niz strukturnih slabosti i negativno makroekonomsko okruženje. Hrvatska je suočena s jednom od najnižih stopa sudjelovanja na tržištu rada u EU-u, što osobito pogađa mlade osobe, niskokvalificiranu radnu snagu, starije radnike i žene. Niske stope aktivnosti starijih radnika odraz su relativno povoljnih uvjeta za napuštanje tržišta rada. Na nisku stopu sudjelovanja žena utječe i ograničen pristup sustavima skrbi. To je potrebno promatrati u kontekstu visoke nezaposlenosti, uključujući visoku i rastuću dugotrajnu nezaposlenost. Stopa nezaposlenosti viša je i među skupinama stanovništva s nižim stopama aktivnosti, što upućuje na to da je neaktivnost djelomično odraz odvratajućih učinaka i nedovoljnog ulaganja u aktivne politike tržišta rada.

Grafikon 3.1.1.: **Pokazatelji tržišta rada i socijalni pokazatelji**



Izvor: Europska komisija

### Socijalna skrb

**Osim visoke nezaposlenosti i niske razine sudjelovanja na tržištu rada, visokim razinama siromaštva i socijalne isključenosti pridonose i neadekvatne socijalne naknade i usluge.** Iako je u Hrvatskoj razina siromaštva među zaposlenim osobama niska, a minimalna je plaća iznad praga siromaštva, starije osobe, nezaposleni, kućanstva s uzdržavanom djecom i kućanstva s niskim

intenzitetom rada te osobe s invaliditetom i dalje su osobito ranjivi.

Konkretno, udio stanovništva kojem prijete siromaštvo ili socijalna isključenost (AROPE) u 2013. je iznosio 29,9 %, što je znatno iznad prosjeka EU-a. Ta se stopa donekle smanjila od 2012., kada je iznosila 32,3 %. Međutim, smanjenje udjela osoba kojima prijete siromaštvo djelomično se objašnjava smanjenjem medijana dohotka i stoga nižeg praga siromaštva. Udio stanovništva kojem prijete siromaštvo (AROP) kreće se oko 20 %.

**Pritisak na socijalne rashode uslijed dugotrajne krize.** Već ionako niska razina ukupnih rashoda za socijalnu skrb u Hrvatskoj dodatno se smanjila, uz sporo napredovanje reforme socijalnih naknada namijenjene poboljšanju učinkovitosti i usmjerenosti socijalne pomoći. Ukupni rashodi za socijalnu skrb u Hrvatskoj nastavili su se smanjivati s 21,2 % BDP-a u 2012. na 18,2 % BDP-a u 2013., što je znatno ispod prosjeka EU-a (29 % u 2012.). Socijalne naknade bez primjene imovinskog cenzusa (gotovinske i bezgotovinske) činile su 93,1 % svih socijalnih naknada, što bi moglo značiti da ima prostora da se rashodi bolje usmjere prema onima kojima je pomoć najpotrebnija.

**Ukupno stanje na tržištu rada i socijalno stanje pogoršavaju znatne regionalne nejednakosti.** One dovode do nižih razina prihoda i obrazovanja, lošijih uvjeta stanovanja i nižeg životnog standarda u područjima u nepovoljnom položaju i udaljenim područjima. Socijalne naknade koje pružaju lokalne zajednice znatno se razlikuju ovisno o raspoloživim sredstvima. Uvođenje novog zajamčenog minimalnog standarda namijenjeno je rješavanju razlika u životnom standardu na temelju regionalnih razlika. No konsolidacija socijalnih naknada planira se tek za 2017., a tijela lokalne vlasti i dalje će imati važnu ulogu u pružanju naknada koje nisu uključene u jedinstveni zajamčeni minimalni standard. Osnovanim centraliziranim sustavom nisu obuhvaćene ni znatne lokalne, regionalne i kategorijske naknade. U siječnju 2015. stupio je na snagu Zakon o regionalnom razvoju, kojim je predviđen indeks razvijenosti na regionalnoj razini kao osnova za klasifikaciju regionalnih i lokalnih vlasti i

pripremu Strategije regionalnog razvoja, ali nije utvrđen rok.

**Hrvatska nadležna tijela poduzimaju mjere za bolju usmjerenost programâ socijalne skrbi.** U cilju bolje usmjerenosti Hrvatska će provesti projekt pod nazivom „Jačanje institucionalnih kapaciteta sustava socijalne skrbi za poboljšanje usmjerenosti socijalne skrbi i smanjenje siromaštva”, namijenjen jačanju administrativnih kapaciteta socijalnih službi u cilju veće socijalne uključenosti i borbe protiv siromaštva, osobito za obitelji i djecu. Od 2014./15. uvedena je obveza jednogodišnjeg predškolskog obrazovanja, ali nisu uvedene promjene u skrbi o djeci predškolske dobi. Uvođenjem zajamčene minimalne naknade smanjena su davanja za kućanstva s troje ili više djece. Međutim, sustav skrbi o djeci predškolske dobi i dalje je nedovoljno razvijen.

#### **Poboljšanje kapaciteta Zavoda za zapošljavanje i aktivnih politika tržišta rada**

**Unatoč realnom povećanju opsega aktivnih politika tržišta rada i s njima povezanih rashoda njihova je usmjerenost još uvijek nedostatna, osobito u pogledu obuhvaćanja starijih osoba i osoba niskih kvalifikacija.** Sudjelovanje u mjerama aktivne politike tržišta rada posljednjih se godina povećava, no broj novih sudionika znatno se smanjio u 2014. u usporedbi s 2013. Povećala se razina rashoda za aktivne politike tržišta rada, ali su oni i dalje prilično niski te su do listopada 2014. činili samo 0,24 % BDP-a. Nacionalni rashodi za aktivne politike tržišta rada za 2015. iznose 0,3 % BDP-a (uključujući doplatka za strukovno osposobljavanje) ili 0,5 % BDP-a ako se u obzir uzmu planirani projekti ESF-a / Inicijative za zapošljavanje mladih. Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ) namjerava naručiti vanjsku evaluaciju mjera aktivne politike tržišta rada u razdoblju 2010. – 2013. u cilju poboljšanja učinkovitosti i kvalitete usluga i samih mjera. Očekuje se da će se rezultati evaluacije uzeti u obzir u pripremi novih programa za potporu zapošljavanju.

**Sastavljene su Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja za 2015. – 2017.** Međuresorna radna skupina utvrdila je standarde za provedbu, praćenje i izvješćivanje te metodologiju za razvoj godišnjih planova za sve institucije uključene u omogućivanje aktivnih

politika tržišta rada. Slabi administrativni kapaciteti i poslovni procesi HZZ-a umanjuju njegove kapacitete za poboljšanje učinkovitosti mjera aktivne politike tržišta rada i bolji obuhvat najranjivijih skupina na tržištu rada. U tijeku je restrukturiranje i reorganizacija HZZ-a u cilju jačanja administrativnih kapaciteta, veće učinkovitosti i uvođenja novih usluga. Osnivaju se novi centri za informiranje i savjetovanje o karijeri (CISOK) kako bi se omogućile prilagođene usluge, savjetovanje i podrška cjeloživotnom profesionalnom usmjerenanju, s posebnim naglaskom na potrebama mladih, uključujući mlade koji se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju. U rujnu 2014. osnovan je forum za cjeloživotno učenje i profesionalno usmjerenanje kao nacionalno koordinacijsko tijelo za promicanje, koordinaciju i poboljšanje cjeloživotnog profesionalnog usmjerenanja i pripremu strategije za cjeloživotno učenje i profesionalno usmjerenanje koja se očekuje u listopadu 2015. Osim toga, uvodi se napredni sustav informacija o tržištu rada koji bi širokom rasponu dionika (centri CISOK-a, zavodi, škole i sveučilišta) trebao služiti kao instrument strukovnog usmjerenanja i razvoja karijere (upotrebom podataka iz registra) i izvor pokazatelja o zanimanjima te stanju i kretanjima na tržištu rada. U cilju promicanja sudjelovanja u cjeloživotnom učenju, početkom 2015. uvest će se sustav za priznavanje i validaciju neformalnog i informalnog učenja. Osim toga, provodit će se i programi osposobljavanja za posebne savjetnike, a uspostavljen je i pilot-portal HZZ-a za razvoj karijere koji obuhvaća pokazatelje povezane sa zapošljavanjem i stjecanjem obrazovanja. Uspostavit će se nova kategorizacija korisnika, uz novu podjelu pružanih usluga (kako bi se olakšalo pružanje prilagođenih usluga). Osim toga, novi pilot-projekt za praćenje zapošljavanja osoba koje završavaju školovanje prilagođen je umrežavanju podataka o osobama koje završavaju školovanje s HZZ-om i Hrvatskim zavodom za mirovinsko osiguranje.

**Mladi su posebno ranjivi na tržištu rada.** Nezaposlenost mladih raste od 2008. te je 2013. dostigla 50 %, od čega je polovina dugotrajno nezaposlenih. Međutim, zaposlenost mladih porasla je na 21,3 %, što je dovelo do znatnog smanjenja nezaposlenosti mladih na 41,4 % u trećem tromjesečju 2014. Unatoč velikoj fluktuaciji među tromjesečjima to se djelomično

može pripisati pozitivnim učincima snažnijih mjera aktivne politike tržišta rada namijenjenih mladima tijekom proteklih godina (mladi su 2014. činili 67 % svih novih sudionika u mjerama aktivne politike tržišta rada). Visok i rastući broj mladih koji se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju i dalje je izazov u Hrvatskoj (22,3 % u 2013. u usporedbi s prosjekom EU-a od 15,9 %), a još uvijek nije uveden mehanizam praćenja ili aktivnosti informiranja. Ukupno, Hrvatska je poduzela korake za poboljšanje položaja mladih na tržištu rada. No potrebne su dodatne mjere, osobito u pogledu boljeg usklađivanja vještina i obrazovanja s potrebama na tržištu rada, promicanja stručne prakse, jačanja kapaciteta HZZ-a i boljeg obuhvaćanja neregistriranih mladih osoba koje se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju, u skladu s ciljevima Jamstva za mlade.

**Hrvatska poduzima niz mjera za rješavanje problema nezaposlenosti mladih, od kojih su neke dio plana provedbe programa Jamstvo za mlade.** U rujnu 2014. osnovano je Vijeće za plan provedbe programa Jamstvo za mlade u cilju provedbe i praćenja navedenog plana; prvo izvješće o napretku očekuje se u siječnju 2015. Ukupno je 2014. uspostavljeno jedanaest novih mjera aktivne politike tržišta rada te su one objedinjene u paketu „Mladi i kreativni” koji se sada sastoji od 23 mjere namijenjene olakšavanju zapošljavanja mladih, uključujući subvencije za zapošljavanje i samozapošljavanje, subvencije za osposobljavanje i specijalizaciju, pripravništvo za rad bez zasnivanja radnog odnosa, rad u zajednici s naglaskom na dodanoj vrijednosti te očuvanje radnih mjesta.

**U prvom su planu mjere aktivne politike tržišta rada kojima se mladim ljudima omogućuje stjecanje radnog iskustva.** Glavnom mjerom, „stručnim osposobljavanjem za rad bez zasnivanja radnog odnosa”, financira se radno iskustvo te je ona namijenjena poboljšanju prijelaza iz škole na posao. Tom je mjerom 2014. bilo obuhvaćeno 47,5 % svih novih sudionika u mjerama aktivne politike tržišta rada. HZZ je u rujnu 2014. snizio kriterije prihvatljivosti za sudionike, a naknada koju primaju porasla je u siječnju 2015. s 1 600 HRK (208 EUR) na 2 400 HRK (312 EUR). Dugotrajnost mjere i nedavno ukinuti uvjet za poslodavce u privatnom sektoru da sudionicima ponude zaposlenje upućuje na mogućnost

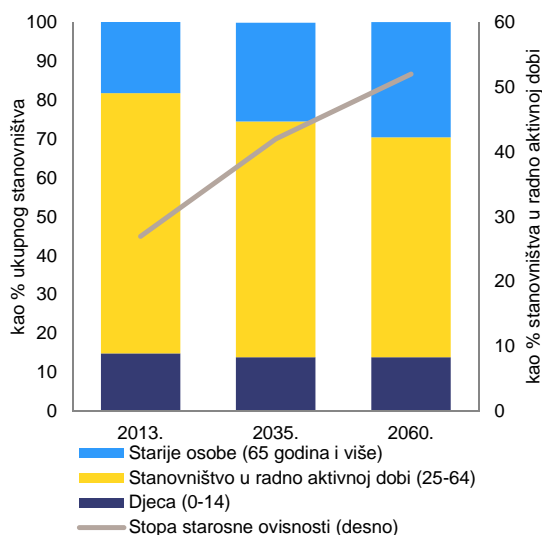
zlouporebe. Izmjene Zakona o doprinosima koje su stupile na snagu 28. studenoga 2014. bile su, među ostalim, namijenjene sprječavanju rascjepkanosti tržišta rada za mlade. Poslodavci koji zaposle mladu osobu na ugovor na neodređeno vrijeme oslobođeni su obveze plaćanja doprinosa (17,2 % plaće) u razdoblju od pet godina (vidi i odjeljak 2.3. o oporezivanju). Djelomično i imajući u vidu trajanje tog razdoblja, potrebno je pomno pratiti ukupnu učinkovitost te mjere. Inicijativa za osposobljavanje na radnom mjestu koja se uvodi od ožujka 2015. namijenjena je uvođenju 500 mladih nezaposlenih osoba u radno okruženje na razdoblje od 6 mjeseci. Sudionici u programu, ali i poslodavci imaju pravo na financijsku potporu tijekom razdoblja osposobljavanja, a navedene mlade osobe ostaju u registru nezaposlenih osoba.

**U 2015. planira se uspostava sustava praćenja u cilju rješavanja problema sve većeg broja mladih koji se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju.** Bit će to dio sveobuhvatnog registra ljudskih resursa koji će pružati pojedinačne informacije o obrazovanju i razvoju karijere. Nakon uspostave baze podataka kojom će se objediniti podaci prikupljeni iz niza izvora provest će se analiza skupine mladih koji se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju, a njezini rezultati poslužiti će kao temelj za oblikovanje aktivnosti informiranja. Prvi se rezultati ne očekuju prije ožujka 2015., ali čini se da je riječ o koraku u pravom smjeru.

#### **Mirovine i sudjelovanje starijih radnika**

Hrvatska je suočena sa znatnim demografskim promjenama, ali se predviđa dugoročno smanjenje rashoda za mirovine. Predviđa se da će se do 2035. radna snaga u dobi od 15 do 65 smanjiti za 7 %, a broj osoba starijih od 65 godina porasti za 29 %. U skladu s tim očekuje se da će udjel stanovništva starijeg od 65 godina u stanovništvu u radno aktivnoj dobi (stopa starosne ovisnosti) porasti sa sadašnjih 27 % na 42 %, u skladu s kretanjima u EU-28 u cjelini. Predviđa će da će se ti trendovi nakon toga nastaviti, iako u manje drastičnim razmjerima. Unatoč demografskom pritisku, nacionalna predviđanja prije pristupanja upućivala su na dugoročno smanjivanje rashoda za mirovine. To će se vjerojatno potvrditi i u budućim predviđanjima mirovina za Izvješće o starenju stanovništva za 2015. (*2015 Ageing Report*).

Grafikon 3.1.2.: Struktura stanovništva



(1) Stopa starosne ovisnosti jest udio stanovništva u dobi od 65 godina ili starijeg u odnosu na stanovništvo u dobi od 15 do 64.

Izvor: The 2015 Ageing Report, Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Economy 8, 2014.

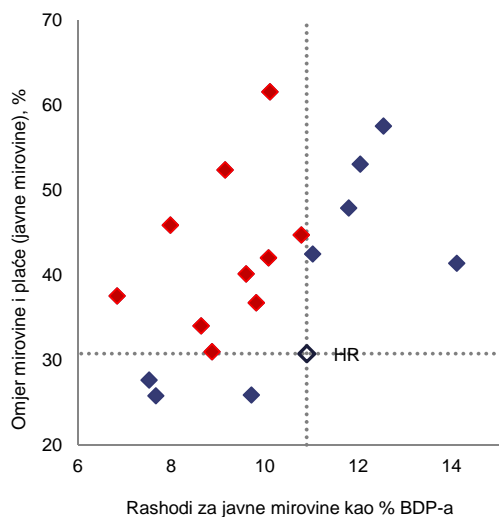
**Predviđeno smanjenje javnih rashoda uglavnom je rezultat niskog vrednovanja mirovinskih prava i predviđenog smanjenja razine novih javnih mirovina.** Predviđeno smanjenje javnih rashoda može se objasniti s pomoću niza čimbenika. Prvo, u skladu s postojećim pravilom o vrednovanju vrijednost ukupnih mirovinskih prava s vremenom se smanjuje (u odnosu na plaće) jer je stopa vrednovanja niža od predviđene stope rasta plaća. Drugo, postupnim jačanjem obveznog drugog stupa djelomično će se olakšati pritisak na javne financije jer će više osoba dio svoje mirovine dobivati iz drugih izvora. Važno je napomenuti da se predviđa znatan pad razine pojedinačnih mirovina koje se isplaćuju iz prvog stupa jer umirovljenici iz drugog stupa prema postojećem zakonodavstvu nemaju pravo na 27 % dodatka na mirovinu iz prvog stupa<sup>(55)</sup>. Drugi čimbenici koji pridonose nižoj razini javnih rashoda uključuju manji udio novih invalidskih i braniteljskih mirovina i postupni rast dobi umirovljenja.

<sup>(55)</sup> Dodatak je uveden 2007. kako bi se smanjile razlike u razini mirovina između umirovljenika koji su umirovljeni prije reforme 1999. i onih koji su umirovljeni nakon toga. Dodatak iznosi 4 % za mirovine ostvarene 1999. i 27 % za mirovine ostvarene 2010. i nakon toga. Ne odnosi se na umirovljenike koji su osigurani na temelju drugog stupa ili pripadaju posebnim kategorijama.

**U kontekstu brzog starenja stanovništva i planiranog smanjenja razine mirovina nameće se pitanje primjerenosti, što mirovinski sustav čini podložnim promjenama politike.** Omjer mirovine i plaće, tj. prosječna mirovina podijeljena s prosječnom plaćom u ukupnom gospodarstvu, trenutačno iznosi 31 % i među najnižima je u EU-u. Odras je toga i visok udio osoba u dobi od 65 godina ili više koji žive u siromaštvu ili socijalnoj isključenosti (31,9 % u 2013., u usporedbi s 18,3 % u EU-28 u cjelini). Zbog niskog vrednovanja prethodnog dohotka koji ulazi u formulu za izračun mirovine, planiranog postupnog ukidanja dodatka na mirovinu i očekivanih promjena u strukturi umirovljene populacije omjer mirovine i plaće trebao bi se 2030. smanjiti na 27 % (uključujući mirovine iz drugog stupa) te na 22 % u 2060. Stoga bi buduće mirovine u prosjeku bile gotovo 30 % niže nego danas, što je velik izazov s obzirom na to da su već sada na niskoj razini te s obzirom na rašireno siromaštvo starijih osoba. Time raste i vjerojatnost promjena politike, čime se povećava razina nesigurnosti u pogledu sadašnjih procjena povezanog fiskalnog pritiska.

**Već su predviđene neke promjene politike kojima se povećavaju rashodi.** Dodatak na mirovinu proširit će se na umirovljenike iz drugog stupa, ali samo za razdoblja plaćanja doprinosa prije uvođenja drugog stupa 2002. Te promjene nisu uzete u obzir u najnovijim predviđanjima, čime se također povećava razina nesigurnosti povezana s njima. S obzirom na uvođenje drugog stupa nije vjerojatno da bi promjenom očekivanog trenda smanjenja omjera mirovine i plaće Hrvatska bila izložena visokom riziku u pogledu održivosti. Međutim, njome bi se moglo znatno umanjiti ili u potpunosti apsorbirati trenutačno očekivano smanjenje rashoda za mirovine. (Time se naglašava korisnost predviđanja koja se temelje na alternativnim scenarijima politike).

Grafikon 3.1.3.: **Mnoge države članice ostvaruju veće mirovine uz manje troškove**



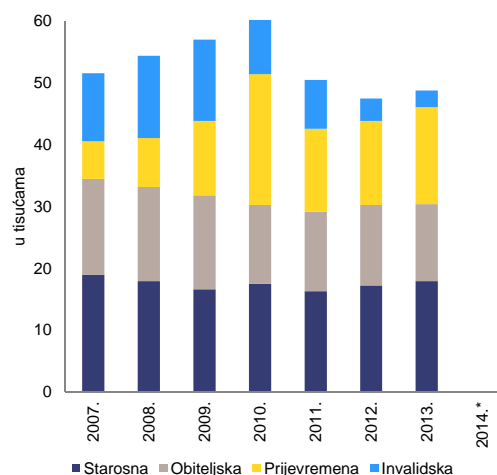
(1) Crvenom bojom označene su države s nižim rashodima za javne mirovine, ali većim mirovinama (DE, DK, EE, ES, LT, LU, NL, RO, SE, SK), a plavom su označene ostale države (AT, BE, FI, FR, IE, LV, PL, PT, UK), za koje preliminarnu procjenu upućuju na to da su podaci 2013. ostali uglavnom stabilni. Podaci za Hrvatsku procjene su za 2013. **Izvor:** Izvješće o starenju stanovništva iz 2012., Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava..

**U mirovinskom sustavu postoji niz neučinkovitosti.** One uključuju velik broj prijevremenih mirovina, pretjerano povoljan sustav prijevremenog umirovljenja za teška i opasna zanimanja i niz mirovinskih programa prema posebnim propisima. Sustav je uz to pogođen posljedicama prijašnjeg velikog broja invalidskih mirovina. Tim se čimbenicima, detaljno opisanima u nastavku, objašnjava činjenica da je omjer mirovine i plaće hrvatskog mirovinskog sustava niži nego u većini drugih država članica s usporedivim ili nižim rashodima za mirovine (vidi grafikon 3.1.3.).

**Rješavanje problema prijevremenog umirovljenja i dalje je izazov.** U grafikonu 3.1.4. prikazana je struktura nove populacije umirovljenika tijekom vremena te on upućuje na stalno povećanje udjela osoba koje odlaze u mirovinu prije zakonske dobi umirovljenja, što se u velikoj mjeri nadoknađuje smanjenjem broja novih invalidskih mirovina zbog strožeg medicinskog ocjenjivanja invalidnosti. U prvih devet mjeseci 2014. više od 35 % svih odlazaka u mirovinu u okviru općeg mirovinskog sustava uključivalo je prijevremeno umirovljenje, pri čemu

su „obične” prijevremene mirovine činile oko tri četvrtine, a ostatak se odnosio na umirovljenja osoba koje su obavljale teške ili opasne poslove.

Grafikon 3.1.4.: **Novi umirovljenici (bez mirovina prema posebnim propisima)**



(1) 2014. je predviđanje utemeljeno na razdoblju od prvog do trećeg tromjesečja 2014. **Izvor:** Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje

**Velik udio prijevremenih umirovljenja povezan je sa slabim poticajima za rad do zakonske dobi za umirovljenje.** Uzimajući u obzir opseg izuzeća, postojeći penali za prijevremeno umirovljenje i bonusi za kasnije umirovljenje slab su poticaj za rad do dobi umirovljenja, a pogotovo nakon nje. Prosječno je umanjeno za godinu dana prijevremenog umirovljenja u državama članicama koje primjenjuju takve penale iznad 5 %. U Hrvatskoj je umanjeno samo 1,2 – 4,1 %, ovisno o godinama mirovinskog staža. Trajanje mirovinskog staža u drugim se državama članicama obično ne smatra relevantnim čimbenikom pri određivanju razine umanjivanja. Radnici s više od 41 godine mirovinskog staža i radnici s 2 godine ili više godina nezaposlenosti (koji su stekli pravo na prijevremenu mirovinu) nisu uopće podložni umanjivanjima. Nadalje, razlika od pet godina između dobi prijevremenog umirovljenja i zakonske dobi umirovljenja i dalje je velika u odnosu na prosjek EU-a, čime se smanjuje ponuda radne snage i održivost mirovinskog sustava<sup>(56)</sup>. Ti čimbenici pridonose

<sup>(56)</sup> Samo je u još 8 država članica razlika između dobi prijevremenog umirovljenja i zakonske dobi umirovljenja 5 godina ili više. Prosječna je razlika manja od tri godine.

vrlo kratkom trajanju radnog vijeka (31 godina u usporedbi s 35 godina u EU-28 u cjelini u 2013.). Nisu poduzete mjere kako bi se prijevremeno umirovljenje učinilo manje privlačnim.

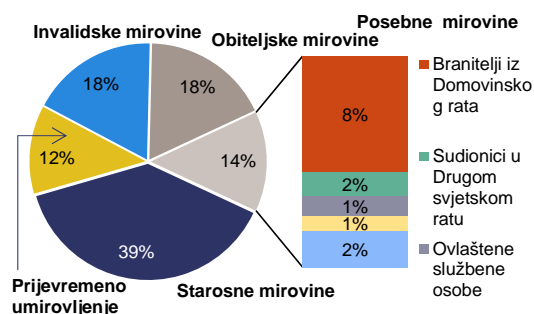
**Reforma teških zanimanja kasni, a nisu predviđeni ni stroži uvjeti standardnog prijevremenog umirovljenja.** Popis teških i opasnih zanimanja trenutačno uključuje više od 100 zanimanja te, ako se ne uključe zaposlenici u ministarstvima obrane, unutarnjih poslova i pravosuđa, obuhvaća 2,7 % osiguranika u mirovinskom sustavu, od čega polovinu čine vozači teških vozila, članovi posade brodova i vozači autobusa. Reforma tih mirovinskih prava (uključujući prijenos njihovih mirovinskih sredstava u prvi stup), koja je prvotno najavljena za prosinac 2014., odgođena je za treće tromjesečje 2015.

**Dob umirovljenja za žene i muškarce neće se uskladiti do 2030.** Trenutačno je zakonska dob umirovljenja 65 godina za muškarce te 61 godina i tri mjeseca za žene. Planira se podizanje dobi umirovljenja za žene na 65 godina do 2030., a nakon reforme koja je stupila na snagu u siječnju 2014. dob umirovljenja za oba spola dodatno će porasti na 67 do 2038. Do 2020. dob umirovljenja za muškarce i žene ujednačit će se u svim državama članica, s izuzetkom njih šest. Nekoliko država članica u kojima je zakonska dob umirovljenja za žene viša nego u Hrvatskoj (npr. Italija, Grčka i Ujedinjena Kraljevina) brže je napredovalo u tom pogledu. Stoga će jedan od načina za smanjenje razlike u mirovinama između muškaraca i žena (mirovine muškaraca u prosjeku su 24 % veće od mirovina žena) biti kasnije umirovljenje i duži radni staž žena. Zakonska dob umirovljenja za muškarce ostat će nepromijenjena do 2030., što nije u skladu s predviđenim povećanjem očekivanog životnog vijeka za više od dvije godine u dobi od 65.

**Broj novih invalidskih mirovina nedavno se smanjio na temelju strože provjere medicinskih ocjena.** Nove invalidske mirovine činile su 2014. oko 7 % svih mirovina odobrenih u skladu sa Zakonom o mirovinskom osiguranju, što je

smanjenje u odnosu na gotovo 25 % u 2008. Smanjenje je rezultat strožih provjera medicinskih ocjena proteklih godina. Od siječnja 2015. ocjena o invalidnosti u prvom stupnju premještena je iz Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje u novo Jedinствeno tijelo za vještačenje, u kojem se na jednom mjestu objedinjuju vještačenja u nekoliko područja koja su prije bila podijeljena na nekoliko državnih službi (mirovinsko osiguranje, socijalna skrb, branitelji, obrazovanje i zdravstvo). Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava i dalje provodi reviziju svih invalidskih mirovina koje odobri Jedinствeno tijelo za vještačenje.

Grafikon 3.1.5.: **Umirovljenici (treće tromjesečje 2014.)**



Mirovine branitelja iz Domovinskog rata uključuju mirovine ostvarene u okviru općeg sustava, izračunane na temelju Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata  
**Izvor:** Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje

**Mirovinski sustav rascjepkan je na veći broj programa prema posebnim propisima, što dovodi do nejednakosti i dodatno pridonosi ranom napuštanju tržišta rada.** Mirovine prema posebnim propisima isplaćene su u slučaju 14 % svih korisnika mirovine u prvih devet mjeseci 2014. (vidi grafikon 3.1.5.). Najveću skupinu posebnih umirovljenika čine branitelji i članovi njihovih obitelji. No postoje i mirovine prema posebnim propisima za vojne osobe, policijske službenike, ovlaštene službene osobe u pravosuđu, članove vlade, zastupnike u Saboru i članove Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Većina tih korisnika ima iznadprosječnu plaću (te stoga i mirovinu) te je nejasno zbog čega im se omogućuju još više razine mirovina u skladu s posebnim propisima. Sustav mirovina prema

Vidi GU ECFIN, *Identifying fiscal sustainability challenges in the areas of pension, health care and long-term care policies*, *European Economy*, listopad 2014.

posebnim propisima uzrokuje nejednakosti među umirovljenicima i učestale *ad hoc* izmjene mirovinskog sustava, poput nedavnog prebacivanja mirovinskih sredstava aktivnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba u državni proračun. Privremeni rez i obustava indeksacije najviših povlaštenih mirovina uvedeni su 2013. <sup>(57)</sup>, ali je odgođeno planirano usklađivanje posebnih mirovinskih prava za vojne osobe i policijske službenike, najavljeno za prosinac 2014. Pri budućim koracima u usklađivanju mirovina prema posebnim propisima i mirovina prema općim propisima bit će potrebno uzeti u obzir rješenje Ustavnog suda iz kolovoza 2014. kojim je ukidanje posebnih mirovinskih prava zastupnika u Hrvatskom saboru i visokih državnih dužnosnika proglašeno neustavnim.

#### **Navedenim slabostima narušava se sudjelovanje starijih radnika na tržištu rada.**

Stopa zaposlenosti među starijim radnicima dostigla je 37,8 % u 2013., što je znatno ispod prosjeka za EU-28 od 50,2 %. Dok je stopa nezaposlenosti (9,9 %) bila bliža prosjeku EU-a, stopa dugotrajne nezaposlenosti dostigla je 2013. vrhunac od 83,5 % (prosjeak EU-a 60,6 %). Razlog blagog povećanja stope zaposlenosti stanovništva u dobi od 55 godina do 64 godine uočenog 2014. uglavnom je postupno povećanje zakonske dobi za umirovljenje. Međutim, prosječni radni staž nije se znatno promijenio od 2012; sredinom 2014. bio je 30 godina i 11 mjeseci, s prosječnom dobi umirovljenja od 64 godine za muškarce i 61 godine za žene (bez invalidskih mirovina i mirovina ostvarenih prema posebnim propisima). Prema Nacionalnom programu reformi iz 2014. samo 12,8 % umirovljenika ostvarilo je punih 40 godina mirovinskog staža.

#### **Ne postoji sveobuhvatna strategija za aktivno starenje ili mjera za produživanje radnog vijeka, čime bi se radnici potakli te bi im se omogućilo da duže ostanu na tržištu rada. Duži**

<sup>(57)</sup> Mirovine ostvarene prema posebnim propisima čiji je iznos veći od 5000 HRK smanjene su od 2014. za 10% (što je dovelo do ušteda od 0,1 BDP-a), iako na privremenoj osnovi, dok njihova indeksacija ovisi o rastu BDP-a. Smanjenje će se automatski poništiti čim rast realnog BDP-a bude veći od 2 % tijekom tri uzastopna tromjesečja u usporedbi s istim tromjesečjem prethodne godine i čim deficit proračuna bude manji od 3 %. Smanjenje se ne primjenjuje na branitelje sa stopostotnim invaliditetom i na djecu branitelja, ali obustava indeksacije primjenjuje se i na njih.

radni vijek ključan je za poboljšanje primjerenosti mirovina i smanjenje budućeg rizika od siromaštva u starosti. Sudjelovanje starijeg stanovništva u cjeloživotnom učenju je nisko (0,3 % u usporedbi s prosjekom EU-a od 5,7 % u 2013.), a njihovo sudjelovanje u mjerama aktivne politike tržišta rada na najnižoj je razini među svim starosnim skupinama te se posljednjih godina smanjilo. Paket mjera aktivne politike tržišta rada za starije osobe („Važno je iskustvo”) 2014. je uključivao 12 mjera, no nijedna nije bila namijenjena isključivo toj skupini. U nacrtu smjernica za mjere aktivne politike tržišta rada 2014. – 2017. predviđena je jedna mjera isključivo namijenjena osobama starijima od 50 godina: potpore za zapošljavanje starijih radnika. Provedene su dvije mjere čiji je cilj podrška zapošljavanju umirovljenika u nepunom radnom vremenu.

**Ukupno se može zaključiti da mirovinski sustav, iako financijski održiv, predstavlja znatan društveni izazov te je prepreka naporima koji se ulažu u produženje radnog vijeka.** Kratak radni vijek (omogućen povoljnim pravilima za prijevremeno umirovljenje) te nepovoljna indeksacija smanjuju razine mirovina i posljedično povećavaju rizik od siromaštva u starijoj dobi. Sustavom se omogućuje povlaštenu tretman određenih posebnih zanimanja, što dovodi do nejednakosti i intervencija kojima se destabilizira sustav.

#### **Ustanove za skrb**

**Visoki postotak skrbi u obitelji u Hrvatskoj može imati osobito negativan utjecaj na sudjelovanje žena na tržištu rada.** Ukupno su usluge skrbi o djeci predškolske dobi i dalje nedostatne te je potrebna dodatna suradnja s lokalnim dionicima kako bi se poboljšao pristup skrbi. Obuhvaćenost djece u dobi od 3 godine do zakonske dobi za polazak u školu formalnom skrbi o djeci bila je znatno niža u odnosu na prosjek EU-a. Slaba dostupnost usluga skrbi o djeci može sprječavati sudjelovanje žena na tržištu rada ili povećati broj slučajeva ranog umirovljenja te time i povećati rizik siromaštva i socijalne isključenosti. Ključni je izazov nejednakost u pristupu uslugama, uz znatne regionalne razlike u pristupu predškolskom obrazovanju. Najsiromašniji



županije u pravilu imaju najnižu razinu pokrivenosti <sup>(58)</sup>.

**Nedostatak integriranog pristupa dugotrajnoj skrbi u Hrvatskoj.** Činjenica da su te usluge podijeljene između sustava zdravstvene i socijalne skrbi dovodi do neučinkovitosti i smanjenja njihove dostupnosti i primjerenosti. Na temelju zakonodavstva o socijalnoj skrbi starijim i nemoćnim osobama omogućuju se dodaci za pomoć i skrb kod kuće, u dnevnoj skrbi te u slučaju smještaja u ustanovama. Starijim osobama pružaju se dva neinstitucionalna oblika skrbi: usluge dnevne skrbi i pomoć u kući. Budući da je dugotrajna skrb podijeljena između sustava zdravstvene i socijalne skrbi, nije moguće točno procijeniti dodijeljena sredstva. Prema pokazatelju neispunjenih potreba Hrvatska nije suočena s bitnim izazovima u pogledu pristupa; no liste čekanja domova za starije i nemoćne i dalje su duge, a usluge privatnih pružatelja usluga nisu dostupne većini stanovništva. Postoji velika razlika između broja ovisnih osoba (oko 300 000) i onih koje primaju određenu vrstu skrbi (procjenjuje se da je taj broj 50 000). Udio obiteljske skrbi za starije iznad je prosjeka EU-a: Oko 17 % osoba u dobi od 35 do 49 godina izvijestilo je da se barem nekoliko puta tjedno brinu o starijim rođacima. Vjerojatno je da će to negativno utjecati na sudjelovanje na tržištu rada, osobito u slučaju starijih žena.

**U području dugotrajne skrbi u posljednje vrijeme nije došlo do znatnih promjena.** Skrb za starije osobe i druge osobe kojima je potrebna pomoć u svakodnevnom životu rascjepkana je i doživljava se kao problem zdravstvene ili socijalne skrbi. Ima prostora za povećanje učinkovitosti i primjerenosti dugotrajne skrbi na temelju bolje integracije raznih usluga i naknada, prelaska sa skrbi u ustanovama na skrb u zajednici ili poboljšanja koordinacije skrbi. Ne postoje jedinstveni postupci za procjenu potreba, a naglasak na prevenciji, rehabilitaciji i samostalnom životu i dalje je slab.

---

<sup>(58)</sup> Stubbs, P. i S. Zrinščak, *Investing in Children: Breaking the cycle of disadvantage*, izvješće za Hrvatsku, Mreža neovisnih stručnjaka EU-a za socijalnu uključenost, 2014.

## 3.2. ZDRAVSTVENI SUSTAV

**Zdravstveni status stanovništva Hrvatske blizu je prosjeka EU-a, a pristup zdravstvenoj skrbi se poboljšava.** Očekivani životni vijek u trenutku rođenja niži je nego u većini država članica, a smrtnost povezana s kardiovaskularnim bolestima i rakom relativno je visoka. Međutim, moguće je da čimbenici povezani sa stilom života (poput pušenja ili konzumacije alkohola) u Hrvatskoj imaju negativniji učinak nego drugdje<sup>(59)</sup>. S druge strane, očekivani zdravi životni vijek iznad prosjeka je pri rođenju i prosječan u dobi od 50 godina. Ukupna dostupnost usluga zdravstvene skrbi prilično je dobra te se uočavaju stalna poboljšanja. Međutim, pacijenti redovito spominju probleme povezane s udaljenošću, što upućuje na suboptimalnu skrb na regionalnoj razini. Izvanbolnički pristup medicinskim proizvodima usporediv je s ostatkom EU-a. U području bolničke njege, ukupan broj postelja u kurativnoj skrbi u načelu je prosječan, ali Hrvatska odskoče u pogledu prosječne dužine boravka, a postoje i velike regionalne razlike u stopama popunjenosti postelja. Broj liječnika opće prakse i medicinskih sestara ispod je prosjeka EU-a. Ti pokazatelji upućuju na moguća povećanja učinkovitosti koja bi se postigla pronalaženjem optimalne kombinacije bolničke njege, prevencije i ambulantne njege. Dodatan problem čine neformalna plaćanja za ostvarivanje povlaštenog pristupa<sup>(60)</sup>.

**Nerazmjer između prihoda i rashoda zdravstva uzrokuje znatan pritisak na javni proračun, koji bi se u srednjoročnom razdoblju mogao pogoršati.** Kako se navodi u odjeljku 2.3., javni rashodi za zdravstvo viši su nego u većini država članica središnje i istočne Europe, a u sustavu se neprekidno gomilaju dugovi, zbog čega su potrebna znatna *ad hoc* plaćanja iz državnog proračuna. Prema preliminarnim procjenama za Izvješće o starenju stanovništva za 2015. predviđa

<sup>(59)</sup> Hrvatska ima jedan od najvećih udjela odraslih osoba koje su izjavile da dnevno puše (OECD, *Health at a Glance: Europe 2014*). U pogledu važnosti čimbenika povezanih s načinom života, vidi: *Comparative efficiency of health systems, corrected for selected lifestyle factors*, 2015., Sveučilište Erasmus, Medicinski centar Erasmus i Nizozemski institut za javno zdravlje i okoliš (RIVM)

<sup>(60)</sup> U skladu s izvješćem organizacije *Transparency International (Global Corruption Barometer)* iz 2013., 61 % ispitanika u Hrvatskoj smatra da je zdravstvo korumpirano ili iznimno korumpirano. To je pitanje obrađeno u novoj antikorupcijskoj strategiji (mjera br. 1. u poglavlju 2.2.5 „Zdravstvena skrb” odnosi se na neformalna plaćanja).

se da će javni rashodi za zdravstvo već u srednjoročnom razdoblju znatno porasti zbog sve većeg pritiska starenja stanovništva.

**Kako bi se spriječilo stvaranje dodatnog duga, nadležna tijela povećavaju odobrena sredstva iz proračuna za bolnice.** Proračun za zdravstvo povećan je za 10 %, od čega će se najveći dio dodijeliti bolnicama. Povećanjem se djelomično institucionaliziraju prethodna *ad hoc* plaćanja, što bi trebalo pridonijeti financijskoj stabilizaciji sustava, ali ona nisu u potpunosti pokrivena. Stoga će biti potrebno da bolnice ostvare uštede kako bi se izbjeglo dodatno gomilanje duga te omogućila postupna otplata duga. Nadalje, zdravstveni doprinosi prebačeni su od siječnja 2015. iz državne riznice u Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO). Nadležna tijela smatraju da je to bio preduvjet za provedbu reformi opisanih u nastavku. Još nije utvrđeno hoće li veća neovisnost fonda pridonijeti osiguranju financijske discipline.

**Provodi se niz mjera u cilju jačanja troškovne učinkovitosti sektora zdravstva, uključujući bolnice.** Glavne mjere uključuju uvođenje novog modela ugovaranja i plaćanja bolnica, nacionalni plan za razvoj bolnica 2014.–2016. i projekt zajedničke nabave. Te su mjere detaljnije ocijenjene u nastavku. Osim toga, nadležna tijela jačaju programe osiguranja kvalitete i prevencije te očekuju osvarivanje ušteda daljnjim jačanjem postupka upućivanja, zahtjeva za bolovanje, e-zdravstva i financiranja primarne zdravstvene skrbi<sup>(61)</sup>. Nacionalnim planom razvoja ljudskih resursa u zdravstvu predviđenim za svibanj 2015. ocijenit će se ukupno stanje i potreba za razvojem ljudskih resursa.

**Nadležna tijela uvode nove mehanizme ugovaranja za bolnice.** Postojećim sustavom financiranja bolnice se potiču na trošenje kako bi osigurale postizanje unaprijed utvrđenih ograničenja potrošnje. Prelazak na sustav djelomičnog retroaktivnog plaćanja temeljen na dijagnostičko-terapijskim skupinama predviđen je za 2015., uz smanjenje „ex ante” elementa (neovisno o stvarnoj razini pružene skrbi) na 45 %

<sup>(61)</sup> Svjetska banka i Hrvatska pokrenule su projekt pod nazivom „Program za rezultate” u cilju poboljšanja kvalitete i učinkovitosti zdravstva. Mjere namijenjene smanjenju upućivanja na bolničko liječenje i povećanju dostupnosti usluga u zdravstvu podržane su i fondovima EU-a.

do studenoga 2015. Novi će sustav uključivati dodatna sredstva na temelju rezultata u iznosu do 5 %.

**Reforma financiranja bolnica korak je u pravom smjeru, ali njezina provedba mogla bi predstavljati izazov.** Cilj je novog sustava usmjeriti sredstva na mjesta pružanja skrbi i time potaknuti racionalizaciju postojećih, ali nedovoljno iskorištenih kapaciteta. Ako se novim mehanizmom plaćanja (i trajnim praćenjem) otkrije neodrživo financijsko stanje, nadležna tijela očekuju da će se uprava bolnice odlučiti za funkcionalnu integraciju predmetnih odjela s drugom bolnicom u regiji ili na drugi način ostvariti uštede. Kako bi se poduprle navedene promjene, raspravlja se o uvođenju konkretnijih ugovora za ravnatelje bolnica, temeljenih na rezultatima. Međutim, provedivost promjena koje uključuju preraspodjelu osoblja, prilagodbe radnih postupaka ili fizičkih kapaciteta u zadanom roku (godina dana) mogla bi se pokazati teškom, što predstavlja preostali rizik za financijsku stabilnost sustava.

**Međunarodna iskustva pokazuju da je uvođenje sustava financiranja temeljenog na dijagnostičko-terapijskim skupinama i njegovo prilagodavanje lokalnim posebnostima dugotrajan proces.** Financiranje temeljeno na dijagnostičko-terapijskim skupinama u hrvatskim bolnicama ne odražava u potpunosti strukturu stvarnih troškova i usluga, što upućuje na to da ima prostora za poboljšanje računovodstvenih i administrativnih kapaciteta. Potrebno je pažljivo osmisliti strukturu poticaja u okviru sustava retroaktivnog plaćanja kako bi se spriječilo prijevremeno otpuštanje iz bolnice i ponovna hospitalizacija. Nedavnim promjenama zakonodavstva proširuju se nadležnosti Agencije za kontrolu kvalitete koja upravlja trenutačno dobrovoljnim sustavom osiguranja kvalitete i akreditacije.

**Nacionalnim planom razvoja bolnica 2014. – 2016. koji je Vlada donijela u studenome 2014. utvrđuju se i pokreću prijeko potrebne promjene zdravstvenog sustava, ali potpuna provedba mogla bi biti povezana s poteškoćama.** Cilj plana, čije se donošenje u Saboru očekuje, jest smanjiti stopu akutnog bolničkog liječenja i povećati broj pacijenata koji se liječe ambulantno i u dnevnoj skrbi. Očekuje se

da će se time poduprijeti usklađivanje i racionalizacija stope popunjenosti postelja, smanjiti trajanje bolničkog liječenja i poboljšati pristup bolničkoj skrbi<sup>(62)</sup>. Provedbom plana ne namjeravaju se ostvariti znatne ukupne uštede. Kako bi plan postao operativan, nadležna su tijela uspostavila sustav izvješćivanja (Nacionalni registar) kojim se prate kapaciteti bolnica, a koji će se upotrijebiti kao osnova ugovaranja HZZO-a kako bi se postigli ciljevi plana. Planom se predviđa da će se neki odjeli morati funkcionalno integrirati na regionalnoj razini kako bi postigli svoje ciljeve. Budući da će odgovarajuću prilagodbu na razini pojedinačnih bolnica u konačnici određivati ravnatelji bolnica, bit će potrebna stroga provedba plana i njezino pomno praćenje<sup>(63)</sup>. Nadalje, za prelazak na ambulantno liječenje i liječenje u dnevnoj skrbi potrebno je osposobljavanje i infrastrukturne prilagodbe u bolnicama te jačanje ambulantnih usluga, što bi moglo ometati potpuno iskorištavanje prednosti plana. Plan se djelomično podržava iz EFRR-a i ESF-a.

**Zajednička javna nabava za bolnice već donosi uštede.** Središnja nabava pokrenuta je za 15 skupina proizvoda i usluga u listopadu 2012. Određeno je da javne bolnice trebaju uspostaviti tijela za zajedničku nabavu za proizvode poput lijekova, medicinskih uređaja i energije. Uveden je decentralizirani pristup, pri čemu su određene bolnice zadužene za nabavu pojedinih kategorija proizvoda za sve bolnice sudionice. Bolnice koje su prethodno ostvarile najbolji omjer vrijednosti i cijene za određene nabavne kategorije odabrane su za središnje dobavljače. Reforma se pokazuje uspješnom u smanjenju cijena, ostvarivanju ušteda i u standardizaciji kvalitete nabavljenih proizvoda. Nadležna tijela smatraju da procijenjene uštede za sada iznose 485 milijuna HRK (0,15 % BDP-a). Međutim, ima prostora za proširenje sustava i na druge proizvode i bolnice. Nadležna tijela očekuju da će udio javnih rashoda za medicinski potrošni materijal, lijekove i uređaje za bolnice putem

<sup>(62)</sup> Akutno bolničko liječenje trebalo bi se do 2016. smanjiti za 10 %, a liječenje u dnevnoj skrbi i ambulantno liječenje povećati za 10 %, dok bi se prosječno trajanje bolničkog liječenja trebalo u pojedinim bolnicama smanjiti za 10 – 40 %, a prosječna stopa popunjenosti postelja narasti na 85 %.

<sup>(63)</sup> Od veljače 2015. od ravnatelja bolnica očekivat će se da Ministarstvu zdravlja podnesu detaljne planove provedbe, koje će Ministarstvo ocijeniti i prema potrebi predložiti promjene.

središnje nabave do 2015. dostići 60 %, što je porast u odnosu na 30 % u 2013.

**Postoji sustav participacije za zdravstvene proizvode i usluge, ali nije jasno utječe li na upravljanje potražnjom u postojećem sustavu.**

60 % stanovništva ima osiguranje na temelju kojeg je oslobođeno od participacije, uglavnom preko HZZO-a. Za trećinu osiguranika država pokriva naknadu za osiguranje. Mjesečni trošak osiguranja iznosi oko 10 EUR. Nadležna tijela potvrdila su da je sustav osiguranja ranjiv jer je među osiguranicima velik udio starijih osoba (s najvišim troškovima za zdravstvenu skrb). Sustav ostvaruje dobit unatoč toj nepovoljnoj strukturi. S obzirom na velik broj izuzeća nije vjerojatno da će participacija dovesti do visokih neočekivanih troškova za pacijenta.

**Problematična je i dominantna uloga HZZO-a na tržištu dopunskog osiguranja.**

HZZO je javna institucija i stoga se financijski rizik povezan s proizvodom dopunskog osiguranja (iako trenutačno ostvaruje dobit) zapravo prebacuje na državu. Postoje planovi za izdvajanje dopunskog sustava, ali ne i za promjene pokrića. Nisu jasni učinci participacija i dopunskog osiguranja na potražnju za zdravstvenim uslugama i korištenje sustavom.



### 3.3. MREŽNE INDUSTRIJE I OKOLIŠ

#### Energija

**Hrvatsko gospodarstvo troši više energije i proizvodi više emisija ugljika od prosjeka EU-a, dok je ovisnost o uvozu u skladu s ostatkom EU-a.** No tijekom posljednjih godina raste ovisnost o uvozu energije – osobito plina – čime se naglašava važnost dodatne diversifikacije izvora uvoza. Najviše energije troši se u sektoru prometa (34 % bruto potrošnje). U cilju smanjenja potrošnje energije u prometu od 2015. nadležna tijela uvela su nacionalni program koji uključuje nove financijske poticaje za nabavu električnih i hibridnih vozila. Stambeni sektor obuhvaća 30 % ukupne potrošnje energije. Hrvatska pokreće javna i privatna ulaganja za obnovu nacionalnog fonda zgrada. Međutim, poboljšanje energetske učinkovitosti zgrada i dalje je izazov koji iziskuje znatnu podršku ulaganjima.

**Razvojem sektora plina na tržištu se postupno pojavljuju novi subjekti. No razvoj sektora koči regulacija cijena.** Dok je 2003. postojalo samo jedno trgovačko društvo koje se bavilo uvozom plina u zemlju, 2013. ih je bilo pet. Broj trgovaca plinom u maloprodaji porastao je tijekom istog razdoblja s tri na 42 te je stoga udio pozicioniranog operatera na tržištu trenutno oko 40 %, što je ispod prosjeka EU-a koji prelazi 50 %. Unatoč tomu, cijene za krajnje korisnike naglo su porasle od 2008., osobito zbog udvostručenja PDV-a te zbog naglog porasta troškova opskrbe plinom, koji su se za gospodarstvo povećali za 160 %, a za kućanstva za 100 %. Izražene u paritetu kupovne moći, cijene plina u Hrvatskoj treće su po visini u EU-u za gospodarstvo, dok su za kućanstva tek nešto iznad prosjeka EU-a. Postojećim Zakonom o tržištu plina ne potiče se tržišno natjecanje i ulaganje u tržišta plina te bi on mogao dovesti do narušavanja temelja za daljnju integraciju Hrvatske na unutarnjem tržištu. Zakonom se omogućuje regulacija maloprodajnih cijena, čime se sprječava tržišno natjecanje na razini kućanstava tako što se potrošači odvrću od prelaska alternativnim dobavljačima plina i osigurava stopostotni udio na tržištu pozicioniranih maloprodajnih operatera. Vladinim odlukama u veljači 2014. uvedena je dodatna regulacija cijena plina. Proizvođaču plina INA određena je obveza da svoju domaću proizvodnju po reguliranoj cijeni nudi prvenstveno pozicioniranom veleprodajnom operateru u državnom vlasništvu, Hrvatskoj elektroprivredi, koja ga zatim ponovno prodaje maloprodajnim

distributerima po reguliranoj cijeni. Nadalje, u Zakonu o tržištu plina zadržano je ograničenje izvoza plina proizvedenog u Hrvatskoj, koje nije spojivo s pravilima unutarnjeg tržišta.

**Investicijski naponi na razini trgovačkih društava koja se bave plinom naglo su se smanjili od 2008.** To je uslijedilo nakon pada ukupne potrošnje plina za 6 % i čak 30 % u industrijskom sektoru između 2008. i 2012. Nepovoljna ulagačka klima negativno utječe na razvoj projekata od zajedničkog interesa, poput terminala za ukapljeni prirodni plin na otoku Krku koji bi mogao imati važnu ulogu u diversifikaciji ponude u regiji. Popis projekata od zajedničkog interesa na razini EU-a uključuje 13 projekata u Hrvatskoj koji su u različitim fazama razvoja, od faze studije izvedivosti do faze građevinske dozvole. Hrvatska mreža za transport plina povezana je s Mađarskom i Slovenijom, a postoje i planovi za proširenje na Bosnu i Hercegovinu do 2018. (na jugu preko transjadranskog plinovoda) i na Srbiju do 2023. Hrvatska je jedna od država članica koje podržavaju jonsko-jadranski plinovod čija se izgradnja očekuje 2018., a čiji je cilj dovesti plin iz kaspijske regije u Europu putem transjadranskog plinovoda.

**U tijeku je postupak razdvajanja Hrvatske elektroprivrede, poduzeća za opskrbu električnom energijom u državnom vlasništvu.** Između 2008. i 2013. cijene električne energije za kućanstva porasle su za oko 8 %, uglavnom zbog porasta u području opskrbe električnom energijom, dok su cijene za gospodarstvo ostale nepromijenjene. Izražene u paritetu kupovne moći, hrvatske cijene za gospodarstvo i kućanstva bile su 2013. neznatno iznad prosjeka EU-a. Kao operater prijenosnog sustava u državnom vlasništvu Hrvatska elektroprivreda odgovorna je za sustave za proizvodnju, prijenos i distribuciju električne energije. Od otvaranja tržišta u srpnju 2013. nekoliko je subjekata, nacionalnih i međunarodnih, ušlo na tržište koje je prethodno opskrbljivala isključivo Hrvatska elektroprivreda, koja je i dalje u znatnoj mjeri dominantni dobavljač električne energije s udjelom od više od 85 % na nacionalnom tržištu. Obvezom razdvajanja iz Zakona o tržištu električne energije iz 2013. uvedene su promjene kapitala i strukture vertikalno integriranog operatera Hrvatske elektroprivrede (novi naziv HOPS). Međutim, postupak razdvajanja još je u tijeku.

**Hrvatska je na dobrom putu da ostvari nacionalni cilj od 20% udjela obnovljivih izvora energije u 2020.** U skladu sa strategijom EU 2020. Hrvatska se obvezala na smanjenje emisija stakleničkih plinova za 11 % u 2020. u usporedbi s razinama iz 2005. Postotak obnovljivih izvora energije bio je 16,8 % u 2012., što je porast u odnosu na 12,6 % u 2005., a iznad je okvirnih smjernica iz Direktive o obnovljivim izvorima energije. Prema nacionalnim predviđanjima Hrvatska će do 2020. smanjiti svoje emisije koje nisu u sustavu trgovanja emisijskim jedinicama za 6 % u usporedbi s 2005., tj. u skladu sa svojim nacionalnim ciljem. Vlada je u studenome 2014. donijela plan za upotrebu sredstava ostvarenih dražbama emisijskih jedinica u razdoblju 2014. – 2016; prema procjeni na raspolaganju će biti 688 milijuna HRK. Međutim, zaostaje sektor prometa (koji bi trebao pridonijeti 10 % ukupnom cilju), sa samo 0,23 % obnovljive energije u 2011. i 0,40 % u 2012.

**Vjerojatno je da će Hrvatska postići svoj cilj u pogledu energetske učinkovitosti, koji je međutim postavljen vrlo neambiciozno.** S obzirom na nedavna nacionalna predviđanja i postojeće mjere, cilj od -6 % do 2020. (u usporedbi s razinama iz 2005.) vjerojatno će se postići. Na lokalnoj i regionalnoj razini postignut je napredak u provedbi posebnih mjera za energetske učinkovitost u javnom sektoru, iako Direktiva o energetske učinkovitosti još nije u potpunosti prenesena u nacionalno zakonodavstvo. Posljednjih se godina Hrvatska koristila nacionalnim sredstvima i sredstvima EU-a kako bi poduprla programe obnove javnih zgrada, energetske preglede zgrada, ulaganja u poboljšanje energetske učinkovitosti u gospodarstvu i informativne kampanje. Ipak, još uvijek postoje dodatne neiskorištene mogućnosti energetske uštede u svim sektorima. Udio sektora prometa u emisijama stakleničkih plinova iznosi oko 25 %, od čega više od 70 % nastaje u cestovnom prometu. Ministarstvo zaštite okoliša i prirode uvelo je paket mjera namijenjenih širenju svijesti o potrebi za čistim zrakom. Uvedene su niže trošarine za vozila koja su manje štetna za okoliš; nabava takvih vozila od strane građana i poduzeća sufinancira se u iznosu od 15,5 milijuna HRK te se subvencionira „zeleni javni prijevoz”. U okviru projekta „Zelena linija” nacionalni parkovi i parkovi prirode opskrbljuju se ekološkim vozilima i plovilima. Sljedeće će godine stupiti na snagu

pravedniji model ubiranja ekološkog poreza: iznos će se utvrđivati na temelju ekoloških kriterija (prosječne emisije ugljičnog dioksida i vrsta goriva), a ne samo na temelju vrijednosti vozila.

## **Promet**

**Kvaliteta prometne infrastrukture u Hrvatskoj znatno se razlikuje ovisno o načinu prijevoza.** Cestovna infrastruktura dobro je razvijena. Od 2000. više od 4 % BDP-a godišnje ulaže se u razvoj infrastrukture autocesta. Autoceste su gradila uglavnom poduzeća u državnom vlasništvu, dok privatna poduzeća provode održavanje u okviru ugovora o koncesiji. Postoje planovi za javno-privatna partnerstva namijenjeni rasterećenju javnog duga od obveza javnih cestovnih poduzeća. Završio je prvi krug ponuda za koncesiju koja se odnosi na 1 250 km autoceste, a pregovori s ponuđačima su u tijeku.

**Željezničkoj infrastrukturi hitno je potrebna modernizacija.** Nakon razdoblja redovitog ulaganja prije krize uslijedio je nagli pad ulaganja za proširenje mreže i održavanje. Gustoća elektrificirane željezničke mreže slična je prosjeku EU-a, ali nekoliko važnih pravaca još nije elektrificirano te ima samo jedan kolosijek, a postoje i jednokolosiječne pruge s velikim i pretjerano velikim nagibom, što uzrokuje nižu prosječnu brzinu. Željeznički sustav suočen je s izazovima u operativnom i financijskom smislu. Postoje znatni zaostatci u održavanju u području željezničke podgradnje i nadgradnje, a mrežu je potrebno modernizirati kako bi se poboljšali operativni kapaciteti. Gustoća željezničke mreže i elektrifikacija polagano se povećavaju iako se prometni intenzitet od 2008. naglo smanjio (30 % za teretni promet i 38 % za putnički promet). Teretni i putnički željeznički promet ispod su prosjeka EU-a: 545 tona po stanovniku i 258 putničkih kilometara po stanovniku u 2012., u usporedbi s 805 tona i 827 km u EU-u. Zbog smanjenja prometa i visokih troškova radne snage, s obzirom na produktivnost, financijsko stanje Hrvatskih željeznica i dalje je problematično. Poduzeća u željezničkom sektoru suočena su od 2008. s rastućim gubicima – negativan povrat na uloženi kapital posebno je izražen u teretnom i putničkom prometu, a manje u upravljanju infrastrukturom. Međutim, negativna profitabilnost željeznica opća je pojava u većini država članica od početka krize. Hrvatske željeznice, poduzeće u

državnom vlasništvu, podijeljeno je 2012. na tri neovisna poduzeća, ali još uvijek je potrebna veća liberalizacija tržišta kako bi se povećalo tržišno natjecanje i privukla ulaganja.

**Hrvatskim morskim i riječnim lukama potrebna je kvalitativna i tehnološka modernizacija osnovne infrastrukture kako bi se zadovoljila postojeća i očekivana prometna potražnja.** Hrvatske luke nisu povezane s glavnim cestovnim i željezničkim koridorima, čime se narušavaju preduvjeti za razvoj intermodalnog prijevoza i ograničava integracija pomorskih regija s gospodarskim zaledem. Stanje u unutarnjoj plovidbi obilježava neuravnotežena tržišna potražnja za teretnim prijevozom između Save i Dunava. To je općenito posljedica nepouzdanih uvjeta plovidbe na Savi, na kojoj se nalaze važne riječne luke. U tijeku su planovi za unaprjeđenje Save u unutarnji plovni put klase IV. kako bi se osigurala nesmetana i sigurnija plovidba. No projekt kasni zbog poplava iz 2014. i pitanja financiranja u susjednim zemljama.

#### Širokopojasni pristup i digitalno gospodarstvo

**Hrvatska je suočena s nizom izazova u napretku prema digitalnom gospodarstvu.** Iako je 97 % kućanstava u Hrvatskoj imalo fiksni širokopojasni pristup do kraja 2013., on je u zemlji neravnomjerno raspodijeljen. Požeško-slavonska županija ima najnižu stopu fiksnih širokopojasnih priključaka (14,4 %), a najvišu stopu imaju Grad Zagreb i Zagrebačka županija. Općenito je u ruralnim područjima samo 77 % kućanstava imalo fiksni širokopojasni pristup (u usporedbi s 90 % u EU-u u cjelini) <sup>(64)</sup>. Mogući razlozi za nisku stopu prihvaćanja (pretplate) jesu nedostatak ulaganja u infrastrukturu fiksne širokopojasne mreže, nedostatne digitalne vještine građana i vrlo visok trošak pretplate za širokopojasni pristup u odnosu na bruto dohodak. U pogledu cjenovne pristupačnosti Hrvatska je na posljednjem mjestu od 28 država članica. To bi moglo biti povezano s dominantnim položajem koji na tržištu ima

<sup>(64)</sup> Pristupne mreže sljedeće generacije koje omogućuju internetsku vezu visoke brzine (preuzimanje najmanje 30 megabita u sekundi) bile su dostupne samo za 33 % kućanstava (EU: 62 %). Cijena fiksnog širokopojasnog pristupa za 37 % je viša od prosjeka EU-a, a pretplate 21 % niže. Tržišno natjecanje među fiksnim internetskim platformama za 17 % je niže od prosjeka EU-a. 68 % kućanstava imalo je 2014. pretplatu na širokopojasnu mrežu (prosjeck EU-a: 78 %).

pozicionirani operater Hrvatski Telekom, osobito u fiksnom i širokopojasnom pristupu (69 % tržišta na kraju 2013.), i posljedičnim nedostatkom tržišnog natjecanja.

**Ograničeno prihvaćanje digitalne tehnologije usporava razvoj e-trgovine.** Manje od 3 od 10 potrošača (28 % u usporedbi s prosjekom EU-a od 50 %) kupilo je 2014. robu ili usluge na internetu, uz mali napredak (2 postotna boda) od 2013. Povjerenje potrošača u kupnju preko interneta u zemlji ili u inozemstvu uvjerljivo je najniže u EU-u. Valja napomenuti i to da su u pogledu služenja internetom hrvatski državljani vrlo neskloni transakcijama koje uključuju upotrebu uređaja za plaćanje. To bi moglo biti povezano s općim nepovjerenjem u sigurnost sustava za plaćanje na internetu. To još više zabrinjava s obzirom na činjenicu da četvrtina hrvatskih malih i srednjih poduzeća prodaje na internetu.

**Regulatorni okvir poboljšao je mjerama politika, ali daljnji razvoj digitalnog gospodarstva usporava niska razina tržišnog natjecanja.** Vlada je 2011. donijela Strategiju razvoja širokopojasnog pristupa za 2012. – 2015. i program za 2012. – 2013. namijenjen provedbi Strategije. Hrvatska u razdoblju 2014. – 2020. namjerava iskoristiti 308 milijuna EUR iz europskih investicijskih i strukturnih fondova. Stoga je Hrvatska postigla određeni napredak u pogledu širokopojasnog pristupa u području administrativnih i financijskih odluka, ali i dalje postoje izazovi u pogledu dostupnosti infrastrukture za brzi širokopojasni pristup i cjenovne pristupačnosti pristupa internetu. Znatnijim tržišnim natjecanjem mogli bi se i smanjiti troškovi interneta za građane i potaknuti šire prihvaćanje.

#### Okoliš

**Upravljanje otpadom i vodom i dalje je problem u Hrvatskoj.** Hrvatska osobito slabo napreduje u ostvarivanju ciljeva recikliranja te se reciklira samo 15 % komunalnog otpada. Niska je učinkovitost javne opskrbe vodom, uz velike gubitke iz sustava. Hrvatska se u ograničenoj mjeri koristi raznim ekonomskim instrumentima koji pomažu u nadoknadi troškova i promiču učinkovitiju upotrebu resursa.





### 3.4. OBRAZOVANJE I INOVACIJE

#### Obrazovanje

**Struktura hrvatske radne snage prema vještinama otežava ukupnu produktivnost.** Udio stanovništva s terciarnim obrazovanjem u 2013. bio je među najnižima u EU-u. Rezultat niskog stupnja obrazovanja jesu i niže sveukupne stope zaposlenosti. Slaba sposobnost apsorpcije domaćeg sustava proizvodnje, neusklađenost ponuđenih i traženih vještina i slabosti u obrazovnom sustavu i sustavu osposobljavanja otežavaju stjecanje visokog obrazovanja, što dovodi do gubitka potencijala na tržištu rada.

**Zbog neusklađenosti ponuđenih i traženih vještina veći je raskorak između potražnje i ponude radne snage.** Te se neusklađenosti uglavnom odnose na radnike s niskom i visokom razinom obrazovanja<sup>(65)</sup>, dok su oni sa srednjom razinom obrazovanja bolje usklađeni. Takozvana „pretpostavka o zamjenjivosti”, kojom se podrazumijeva da se niskokvalificirani radnici zamijene radnicima s neposredno višom razinom obrazovanja, ne primjenjuje se u slučaju Hrvatske. Stopa nezaposlenosti za niskokvalificirane radnike pri usporedbi ne čini se izuzetno visoka. Konačno, Hrvatska je među zemljama s relativno visokim horizontalnim neusklađenostima, tj. neusklađenostima koje se ne odnose toliko na razinu stečenog obrazovanja, već na smjer obrazovanja koji je povezan s potrebama tržišta rada<sup>(66)</sup>.

**Pridavanje veće važnosti obrazovanju i povećanje njegove kvalitete i dalje su prioritet kako bi se zadovoljile potrebe tržišta rada.** Zbog strukturnih slabosti modela strukovnog obrazovanja i osposobljavanja i sustava obrazovanja odraslih, ponuda neobvezatnog obrazovanja u velikoj mjeri ne odgovara potrebama tržišta rada. Prijelaz iz škole na tržište

rada otežavaju zastarjeli školski programi u okviru strukovnog obrazovanja i osposobljavanja i ograničene mogućnosti učenja temeljenog na praktičnom radu, nedostatak savjetovanja o karijeri i slabo sudjelovanje poslodavaca. U visokom obrazovanju nisu u dovoljnoj mjeri odražene potrebe tržišta rada i previše se diploma stječe iz humanističkih znanosti. Slaba relevantnost obrazovanja pogoršana je problemima u kvaliteti. U terciarnom obrazovanju ne postoji središnji mehanizam osiguranja kvalitete za kvalitetu nastave ili ishode učenja studenata. Hrvatska ima jednu od najnižih stopa stjecanja terciarnog obrazovanja u EU-u (25,6 % odnosno 36,9 % za stanovništvo u dobi od 30 do 34 u 2013.), a visoka stopa napuštanja školovanja posljedica je nedostatka potrebnih kompetencija za upisivanje, ograničenog akademskog i profesionalnog savjetovanja i nedostatka financijskih sredstava. Uz to, velike prepreke za pristup obrazovanju postoje za studente nižeg socioekonomskog statusa, kao i za starije studente ili izvanredne studente. U Hrvatskoj se sustavom obrazovanja odraslih loše upravlja, a sudjelovanje u cjeloživotnom učenju izuzetno je slabo. Poticaji poslodavcima u obliku poreznih olakšica za obrazovanje odraslih i za pokrivanje troškova osposobljavanja nedovoljno su iskorišteni zato što su poslodavci s njima slabo upoznati i zbog složenosti administrativnih postupaka.

**Hrvatska trenutačno rješava problem duboko ukorijenjenih slabosti u njezinu sustavu strukovnog obrazovanja, a u izradi su dodatne reforme za terciarno obrazovanje.** Napreduju reforma hrvatskog kvalifikacijskog okvira i modernizacija školskih programa u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju, u cilju modernizacije svih obrazovnih programa za stjecanje kvalifikacija na temelju analize sektorskih vještina. Neke strukovne škole uvele su ažurirane programe, ali učinak nije još vidljiv. Razvojni plan za strukovno obrazovanje i osposobljavanje, koji bi se trebao donijeti do kraja 2015., bit će prvi korak za započinjanje sustavne reforme strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, u skladu s metodologijom hrvatskog kvalifikacijskog okvira, kojom bi se trebao riješiti problem nedostatnih vještina na tržištu rada zbog neusklađenosti sustava obrazovanja s tržištem. Kako bi se promicalo sudjelovanje u cjeloživotnom učenju, u planu je izrada sustava priznavanja i vrednovanja formalnog i

<sup>(65)</sup> Arandarenko M. i Bartlett W., *Labour Market and Skills in the Western Balkans*, Foundation for the Advancement of Economics, LSEE, London, 2012., str. 1-224.

<sup>(66)</sup> See Arpaia, A. Kiss, A. and Turrini A., Is unemployment structural or cyclical? Main features of job matching in the EU after the crisis. *European Economy, Economic Papers* 527, 2014.; i Bejaković, P. and Mrnjavac, Ž. Skill Mismatches and Anticipation of the Future Labour Market Need: Case of Croatia, *Zagreb International Review of Economics & Business*, Vol. 17, No. 1, str. 47-68, 2014. Horizontalna neusklađenost odnosi se na neusklađenost između smjera obrazovanja i radnog mjesta, dok se vertikalna neusklađenost odnosi na neusklađenost između razine obrazovanja i radnog mjesta.

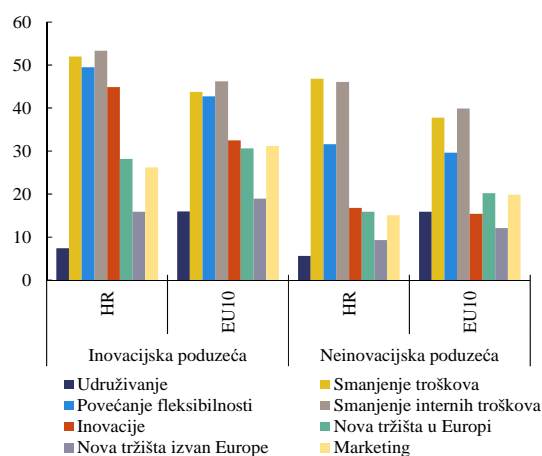
neformalnog učenja početkom 2015. u sklopu rada na kvalifikacijskom okviru.

**Tekuće slabosti u sustavu obrazovanja i osposobljavanja, uključujući i osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, dugoročno bi mogle imati negativne učinke.** Razine osnovnih i transverzalnih vještina (tj. vještina koje pojedince pripremaju za raznolik i nepredvidiv profesionalni razvoj i koje se uglavnom uče u svim predmetima) nedostatne su, što je vidljivo prema lošim obrazovnim rezultatima petnaestogodišnjaka (prema rezultatima testova u okviru PISA-e), posebno iz matematike. Uz to, nedostatak primjerenih kompetencija prevladava i u upotrebi informacijskih i komunikacijskih tehnologija i digitalne tehnologije, osobito među učenicima osnovnih i strukovnih škola. Temeljni problemi ishoda učenja povezani su i s učinkovitošću nastavnika, osiguranjem kvalitete i školskim programima. Hrvatski javni rashodi za obrazovanje i osposobljavanje u 2012. iznosili su 5 % BDP-a (prosjeck EU-a je 5,3 %), a planirani proračun za obrazovanje smanjio se za gotovo 2 % između 2013. i 2014. U slučaju da se ne osiguraju primjerena sredstva za modernizaciju školskih programa, manjak osnovnih vještina mogao bi negativno utjecati na mogućnosti zapošljavanja ili nastavka školovanja učenika s diplomom srednje škole.

**Cilj strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije jest reforma sustava obrazovanja i osposobljavanja, međutim ključna je pravovremena provedba.** Strategijom koja je donesena u listopadu 2014. predviđena je sveobuhvatna reforma obrazovnog sustava koja uključuje unaprijeđeni sustav osiguranja kvalitete i izradu nacionalnih standarda kompetencija za nastavnike; njom se uvodi novi nacionalni okvir za školske programe, a postupno i programi učenja temeljeni na praktičnom radu u sve programe strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. U pogledu visokog obrazovanja strategijom se najavljuje revizija studijskih programa, razlikovanje ishoda učenja između profesionalno usmjerenih i akademskih sveučilišnih studija, usklađivanje studijskih programa prema potrebama tržišta rada, uvrštavanje transverzalnih kompetencija u studijske programe, poboljšanje socijalne dimenzije studiranja i veća internacionalizacija visokog obrazovanja. Akcijski plan provedbe nije još donesen, a očekuje se

početkom 2015. Strategija ima potencijal da se njome znatno poboljša kvaliteta ishoda učenja, međutim za njezinu provedbu nisu zajamčeni jasna proračunska linija ili sredstva, što izaziva zabrinutost u pogledu angažiranosti u cilju njezine stvarne provedbe.

Grafikon 3.4.1.: **Strategije koje inovacijska i neinovacijska poduzeća smatraju veoma važnima (2012.)**



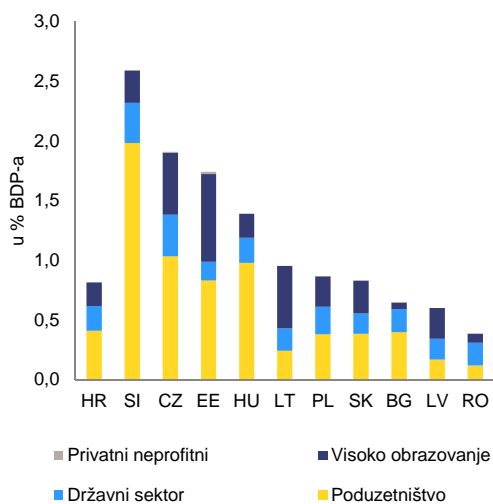
Izvor: Europska komisija

### Istraživanje i inovacije

**Nedostatni kapaciteti, nepovoljne poticajne strukture i ograničena internacionalizacija onemogućuju istraživanje i inovacije u hrvatskim poduzećima.** Unatoč niskim ukupnim izdacima poduzeća za istraživanje i razvoj, raspoloživi podaci ukazuju na to da se hrvatska poduzeća, suočena s relativno visokim troškovima rada, suočavaju<sup>(67)</sup> i s nedostatkom informacija o tehnologiji, zajedno s nedostatkom kvalificiranog osoblja, što su ključni faktori prognoze odustajanja od inovacija i odgode inovacija. Dodatno ograničenje za inovacijski kapacitet Hrvatske vjerojatno će nastati zbog slabe internacionalizacije poduzeća koja nastoje ostvariti ulaganja u inovacije.

<sup>(67)</sup> Božić L. J., *Constraints to innovation activities in Croatian Enterprises*, The Institute of Economics, Zagreb, No 62 (3-4), 2011., str. 177-189.

Grafikon 3.4.2.: Intenzitet istraživanja i razvoja po sektoru (2013.)



Izvor: Europska komisija

**Nedovoljna javna ulaganja u istraživanje i razvoj pridonose trenutnom sustavu inovacija „niske ravnoteže”.** U slučaju niske ravnoteže, slabe inovacijske sposobnosti poslovnog sektora i niska razina ulaganja u istraživanje i razvoj i inovacije dovode do slabe stvarne potražnje i ponude usluga povezanih s inovacijama i istraživanja <sup>(68)</sup>. U takvom „nepomičnom” stanju javne politike mogu odigrati bitnu ulogu u poboljšanju inovacijskog kapaciteta gospodarstva poticanjem akumulacije inovacijskih sposobnosti. Hrvatska se međutim ističe po ograničenoj javnoj potpori za istraživanje. U tom pogledu zabrinjavajuće je naglo smanjenje intenziteta istraživanja i razvoja u javnom sektoru s 0,50 % BDP-a u 2008. na 0,41 % u 2013., čak i uz smanjenje BDP-a.

**Javne politike kojima se podržavaju inovacije karakterizira slaba angažiranost, spori ritam reformi i neučinkovite strukture upravljanja.** Nesposobnost mobilizacije javnih sredstava za istraživanje i razvoj svjedoči o potcjenjivanju pritiska tržišnog natjecanja koji proizlaze iz troškovno konkurentnijih usporedivih gospodarstava. U reviziji inovacijske politike Hrvatske OECD ističe kako je na mjere politike, uključujući odluke o financiranju, koje su veoma usredotočene na novoosnovana poduzeća koja se

bave visokom tehnologijom i prijenos tehnologije s pomoću instrumenata, kao što su tehnološki parkovi, inkubatori i javno-privatna partnerstva, možda pretjerano utjecala dominantna paradigma u naprednijim gospodarstvima, a da domaća ograničenja nisu na primjeren način stavljena u kontekst. Prema izvješću OECD-a, raspoloživi dokazi idu znatno u prilog stajalištu da obvezujuće ograničenje s kojim se Hrvatska suočava nije na površini, već u srži javnog sektora i poslovnog sektora, čija je akumulacija inovacijskih sposobnosti i dalje ispod kritične razine. Ti se nedostaci pogoršavaju slabostima u upravljanju istraživačkom politikom, javnim istraživačkim ustanovama i visokoškolskim ustanovama. Hrvatska je pokušala financirati istraživanje i visokoškolske ustanove u skladu s kriterijima na temelju rezultata, ali je postotak javnih sredstava dodijeljenih na toj osnovi veoma nizak. Ljestvica ispod kritične razine, pretjerana fragmentiranost, relativna zatvorenost i ustrajna neusklađenost između akademskih programa i potreba tržišta rada prevladavaju u području javnog istraživanja.

**Za izgradnju nacionalnog sustava inovacija koji donosi rezultate bit će potrebna obnova upravljanja javnim istraživanjem i istraživanjem koje se financira javnim sredstvima.** Budući da se očekuje da će Hrvatska primiti znatna sredstva za istraživanje i razvoj, programsko razdoblje ESIF-a 2014. – 2020. moglo bi se iskoristiti za poticanje prijelaza Hrvatske na gospodarstvo temeljeno na znanju ciljanom izgradnjom kapaciteta i integracijom postojećih područja znanstvene izvrsnosti i industrijskih klastera. Takva ciljana izgradnja kapaciteta ključna je za poticanje priljeva javnih sredstava u poslovna ulaganja. Međutim strategija pametne specijalizacije još nije donesena, a tematska područja određena preliminarnom analizom konkurentnosti koja je temelj strategije veoma su opširna. Nadalje, upravljanje javnim istraživanjem i visokim školstvom i dalje je izazov u cilju osiguranja veće učinkovitosti i djelotvornost ulaganja. Uz to, naglasak na izgradnji kapaciteta s pomoću kvalitetnih ulaganja također iziskuje politike usmjerene na inovacije izvan područja istraživanja i razvoja te na prihvaćanje tehnologija.

<sup>(68)</sup> OECD, OECD Reviews of Innovation Policy: Croatia 2013, 2014.



## 3.5. EUROPSKI STRUKTURNI I INVESTICIJSKI FONDOVI

S obzirom na sadašnji ograničeni fiskalni prostor i veoma zadužen poduzetnički sektor (vidi odjeljak 2.3.), ESI fondovi ključni su izvor financiranja i ulaganja u Hrvatskoj za postizanje njezinih ciljeva u okviru EU 2020., provedbu strukturnih reformi, jačanje inovativnosti i konkurentnosti i osiguravanje potpune usklađenosti s pravnom stečevinom EU-a. Do kraja 2014. hrvatska Vlada i Komisija pripremile su i donijele Sporazum o partnerstvu i dva operativna programa kojima je utvrđen investicijski okvir ESIF-a za razdoblje 2014. – 2020. Nova dodijeljena sredstva iznose 10,68 milijardi EUR, odnosno više od 3 % BDP-a na godišnjoj osnovi, ili otprilike deset puta više u usporedbi s iznosom za razdoblje 2007. – 2013. To predstavlja golemu priliku uz uvjet da državna tijela mogu dati prioritet ulaganjima kojima će se ostvariti visoki ekonomski (i socijalni) povrat (vidi i odjeljak 2.2. o makroekonomskim rizicima izrazitih deviznih priljeva). Za učinkovito upravljanje ESI fondovima i njihovu apsorpciju u sljedećim godinama Hrvatska će morati uložiti izvanredne napore u pogledu osiguranja primjerenih kapaciteta za strateško programiranje, nabavu, provedbu, upravljanje fondovima i nadzor, praćenje i ocjenjivanje kao i aktiviranja dionika da pripreme i provedu projekte usmjerene na rezultate i kvalitetu.

**Glavni kratkoročni izazovi za Hrvatsku proizlaze iz potrebe da se do kraja 2016. apsorbiraju dodijeljena sredstva za razdoblje 2007. – 2013. i istovremeno pokrene provedba novih programa za razdoblje 2014. – 2020.** Loše javno upravljanje ima za posljedicu neučinkovito upravljanje sredstvima EU-a. Ograničeni administrativni i tehnički kapaciteti u upravljačkim tijelima, na lokalnoj razini i na razini korisnika, zajedno s poteškoćama povezanim s prijelazom s IPA-e na ESIF, pridonijeli su usporavanju apsorpcije sredstava za razdoblje 2007. – 2013. Nadalje, ugovaranje i provedba programa za razdoblje 2007. – 2013. poklopili su se s intenzivnim pripremanjima Sporazuma o partnerstvu za razdoblje 2014. – 2020. Pravni okvir za provedbu programâ za razdoblje 2014. – 2020. sada je uspostavljen. Međutim novi programi uključuju niz novih sektora (IKT, energetika, klimatske promjene, zdravlje i socijalna uključenost, obrazovanje) za koje će biti potrebni posebni tehnički kapaciteti u upravljačkim tijelima i usmjerena podrška korisnicima projekata.

**Dobra međuministarska i strateška koordinacija bila je ključna za rad na dugoročnoj strategiji za ulaganja ESIF-ova.** Tijekom 2014. ministarstva su intenzivno surađivala na političkoj i operativnoj razini kako bi pripremila Sporazum o partnerstvu i operativne programe. U budućnosti bi se povećanjem tih napora osiguralo da se sredstva iz ESIF-a dodjeljuju na temelju jasnog dugoročnog i produktivnog plana ulaganja. Pravovremena provedba akcijskih planova podrazumijeva da su potrebni regulatorni i strateški preduvjeti te preduvjeti koji se odnose na kapacitet već uspostavljeni kako bi se financijska sredstva mogla ulagati i kako bi se njima moglo učinkovito upravljati. Provedba će uključivati donošenje niza sektorskih strategija ulaganja (npr. strategija pametne specijalizacije, strategija integriranog prometa, digitalna strategija i strategija za javnu upravu). Uspjeh strategija ovisit će o tome koliko su učinkovite u uspostavi prekograničnih veza, utvrđivanju jasnih investicijskih prioriteta i željenih rezultata te upotrebi snažnih alata praćenja za ocjenu nedostataka u kapacitetima. Iako se programima za razdoblje 2014. – 2020. naglašava programiranje i provedba usmjereni na rezultate, iskustvo je pokazalo da su analitički kapaciteti i kapaciteti praćenja hrvatskih tijela za koordinaciju ESIF-a i upravljačkih tijela ograničeni te da ih se treba ojačati, posebno u pogledu novih sektora koje je potrebno obuhvatiti.

**Za novo programsko razdoblje bit će potreban znatan broj visokokvalitetnih i razrađenih projekata.** Do slabe apsorpcije sredstava iz ESIF-ova za razdoblje 2007. – 2013. dijelom je došlo zbog ograničene ponude prihvatljivih projekata spremnih za provedbu. Zbog količine vremena potrebne za pripremu projekata i prolazak natječajnih postupaka provedba je usporena. Nadalje, korisnici nisu uvijek imali pristup ciljanoj potpori koja im je bila potrebna kako bi mogli pripremiti i provesti projekte u skladu s pravilima EU-a. Uključenje novih sektora u razdoblje 2014. – 2020. i prihvatljivost novih profila korisnika (posebno u privatnom sektoru) iziskuju posebne mjere na razini tijela nadležnih za koordinaciju i upravljanje i na razini projekata. Inicijative iz posljednje dvije godine uključuju uspostavu posebnih odjela unutar upravljačkih tijela za pružanje podrške korisnicima projekata i prilagođenog osposobljavanja i podučavanja na

zahtjev. Daljnji razvoj tih inicijativa trebao bi biti u skladu s povećanim sredstvima ESIF-a.

**Napravljeni su dodatni koraci kako bi se poboljšali administrativni kapaciteti i strateško planiranje u pogledu upravljanja sredstvima ESIF-a.** Na temelju analize radnog opterećenja koju su provela upravljačka tijela, državna tijela odlučila su zaposliti dodatnih 349 članova osoblja u raznim ministarstvima i agencijama tijekom 2015. za rad u području ESIF-a. Na temelju pojedinačnih potreba to će uključivati tehničke stručnjake. Tijekom godine novom će se osoblju omogućiti usmjereno osposobljavanje kojim će se obuhvatiti učinkovita i redovna primjena pravila o javnoj nabavi i tehničke vještine potrebne u novim sektorima financiranja. Ostale usmjerene mjere uključivat će sljedeće: i.) izradu zajedničke metode kako bi se osiguralo da se sredstvima upravlja na usklađen i učinkovit način u okviru svih programa financiranih ESIF-om i uspostavu IT platforme kako bi se riješio problem fragmentiranosti sustava i poboljšala koordinacija među dionicima, ii.) unutarnju reorganizaciju Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU-a i ostalih upravljačkih tijela i iii.) uredbu o prihvatljivim rashodima za programsko razdoblje 2014. – 2020. U prosincu 2014. donesen je akcijski plan za jačanje kapaciteta i postupaka javne nabave u okviru upravljanja sredstvima ESIF-a i njihove provedbe. Trebao bi se provoditi od studenoga 2015., a njime bi se trebala osigurati učinkovita i transparentna primjena pravila o javnoj nabavi i poboljšati praćenje i otkrivanje nepravilnosti. U 2014. svi su proračunski korisnici u svoje financijske i strateške planove za razdoblje 2015. – 2017. uključili projekte iz njihovih područja nadležnosti koji udovoljavaju uvjetima za dobivanje sredstava ESIF-a. Provedena je detaljna analiza planiranih javnih ulaganja u okviru državnog proračuna za razdoblje 2015. – 2017. Trenutačno se radi na utvrđivanju prioritetnih projekata za ugovaranje i provedbu u 2015. i 2016. U svibnju 2015. trebale bi biti objavljene prve dopune programa (kojima se utvrđuju rokovi i sadržaj poziva na podnošenje prijedloga za strateške projekte iz razdoblja 2014. – 2016.).

# PRILOG A

## Tablica

Obveze	Sažetak ocjene <sup>(69)</sup>
<b>Preporuke po državama članicama za 2014. (PDČ)</b>	
<p><b>PDČ1:</b> U potpunosti provesti proračunske mjere donesene za 2014. Ojačati proračunsku strategiju te dodatno precizirati mjere najavljene za 2015. i 2016. i razmotriti dodatne stalne mjere kojima se potiče rast radi održivog smanjenja prekomjernog deficita do 2016. U isto vrijeme osigurati provedbu potrebnih napora radi strukturne prilagodbe iz preporuke Vijeća u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita. Uskladiti programske prognoze sa standardima ESA-e i zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu. Poduzeti mjere za jačanje nadzora nad rashodima. Do ožujka 2015. provesti detaljno preispitivanje rashoda. Ojačati postupak planiranja proračuna, osobito točnijim makroekonomskim i proračunskim predviđanjima i jačanjem obvezujuće prirode godišnjih i srednjoročnih gornjih granica rashoda te unaprijediti izradu fiskalnih propisa. Do listopada 2014. zakonski utemeljiti novoosnovano Povjerenstvo za fiskalnu politiku, ojačati njegovu neovisnost od svih proračunskih tijela, proširiti njegove ovlasti, osobito u pogledu praćenja svih fiskalnih pravila te <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> ocjene predviđanja te osigurati odgovarajuće resurse. Na temelju nadogradnje planova navedenih u nacionalnom programu reformi predstaviti konkretnu strategiju za reformu periodičnog oporezivanja nekretnina. Pokrenuti postupak izvješćivanja i preispitivanja poreznih izdataka. Poboljšati poreznu disciplinu, osobito dodatnim jačanjem učinkovitosti porezne uprave, s tim ciljem predstaviti plan djelovanja do kraja 2014.</p>	<p>Hrvatska je ostvarila ograničeni napredak u rješavanju problema iz PDČ-a 1 preporuke Vijeća (u tu općenitu ocjenu PDČ-a 1 nije uključena ocjena usklađenosti s Paktom o stabilnosti i rastu):</p> <p>Ograničeni napredak u usklađivanju programskih prognoza sa standardima ESA-e i zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu.</p> <p>Ograničeni napredak u poduzimanju mjera za jačanje nadzora nad rashodima.</p> <p>Određeni napredak u provedbi detaljnog preispitivanja rashoda.</p> <p>Određeni napredak u poboljšanju postupka planiranja proračuna.</p> <p>Ograničeni napredak u pravnom utemeljenju novoosnovanog Povjerenstva za fiskalnu politiku, jačanju njegove neovisnosti od svih proračunskih tijela i proširenju njegove ovlasti.</p> <p>Ograničeni napredak u nadogradnji planova navedenih u nacionalnom programu reformi i predstavljanju konkretne strategije za reformu</p>

<sup>(69)</sup> Sljedeće se kategorije upotrebljavaju za ocjenu napretka provedbe PDČ-ova za 2014. iz preporuke Vijeća: **Nema napretka:** Država članica nije ni najavila ni donijela mjere za rješavanje problema iz PDČ-a. 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 PDČ-a, 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 PDČ-a. One su obećavajuće, ali nisu sve još provedene i nije sigurno da će sve i biti.

**Znatani napredak:** Država članica donijela je mjere od kojih je većina provedena. One bi mogle uvelike pridonijeti rješavanju problema iz PDČ-a.

**U potpunosti riješeno:** Država članica donijela je i provela mjere kojima se na odgovarajući način rješavaju problemi iz PDČ-a.



	<p>periodičnog oporezivanja nekretnina.</p> <p>Određeni napredak u pokretanju postupka izvješćivanja i preispitivanja poreznih izdataka.</p> <p>Određeni napredak u poboljšanju porezne discipline i predstavljanju plana djelovanja do kraja 2014.</p>
<p><b>PDČ2:</b> Smanjiti mogućnosti za prijevremeno umirovljenje. Do ožujka 2015. donijeti zakonodavstvo za ubrzavanje planiranog usklađivanja zakonski određene dobi za umirovljenje žena i muškaraca te ubrzati planirano povećanje zakonski određene dobi za umirovljenje na 67 godina. Osigurati provedbu strožih procjena i kontrola invalidskih mirovina te ubrzati integraciju mirovina po posebnim propisima u opći mirovinski sustav. Ojačati troškovnu učinkovitost sektora zdravstva, među ostalim u bolnicama.</p>	<p>Hrvatska je ostvarila ograničeni napredak u rješavanju problema iz PDČ-a 2 preporuke Vijeća:</p> <p>Nije ostvaren napredak u smanjenju mogućnosti za prijevremeno umirovljenje, ubrzavanju planiranog usklađivanja zakonski određene dobi za umirovljenje, ubrzavanju planiranog povećanja zakonski određene dobi za umirovljenje na 67 godina ili ubrzavanje integracije mirovina po posebnim propisima u opći mirovinski sustav. Očekuje se da je broj invalidskih mirovina odobrenih u 2014. znatno veći u odnosu na 2013., ali manji nego u prethodnim godinama.</p> <p>Određeni napredak u ojačavanju troškovne učinkovitosti zdravstvenog sektora.</p>
<p><b>PDČ3:</b> Do ožujka 2015. provesti drugu fazu reforme zakona o radu uz savjetovanje sa socijalnim partnerima, osobito u pogledu uvjeta otpuštanja i radnog vremena te u cilju sprečavanja daljnje segmentacije tržišta rada, među ostalim za mlade ljude. Provesti reviziju sustava određivanja plaća u cilju bolje usklađenosti kretanja u području produktivnosti i platnih uvjeta. Do kraja 2014. predstaviti zaključke te revizije. Ojačati učinkovitost i doseg aktivnih politika na tržištu rada učvršćivanjem administrativnih kapaciteta javnih</p>	<p>Hrvatska je ostvarila određeni napredak u rješavanju problema iz PDČ-a 3 preporuke Vijeća:</p> <p>Potpuno je riješena provedba druge faze reforme zakona o radu.</p>

<p>službi za zapošljavanje, među ostalim na regionalnoj razini, i povećanjem pokrivenosti mladih, dugotrajno nezaposlenih i starijih radnika. Dati prioritet uspostavljanju kontakta s mladima neprijavljenima na burzu rada i pokrenuti privatni sektor kako bi se omogućila veća ponuda stručne prakse, u skladu s ciljevima jamstva za mlade. Do kraja 2014. izraditi planove za rješavanje neprijavljenog rada. Provesti mjere za poboljšanje kvalitete i usklađenosti obrazovnih rezultata s potrebama tržišta rada kroz modernizaciju kvalifikacijskih sustava, uvođenje mehanizama za osiguranje kvalitete i poboljšanje prijelaza iz škole na tržište rada jačanjem strukovnog obrazovanja i učenja kroz rad.</p>	<p>Određeni napredak u provođenju revizije sustava određivanja plaća. Međutim u zaključke nisu uvršteni konkretni prijedlozi politike.</p> <p>Određeni napredak u jačanju učinkovitosti i dosega aktivnih politika na tržištu rada.</p> <p>Znatan napredak u davanju prioriteta uspostavljanju kontakta s mladima neprijavljenima na burzu rada i pokretanju privatnog sektora kako bi se omogućila veća ponuda stručne prakse.</p> <p>Određeni napredak u izrađivanju planova za rješavanje neprijavljenog rada.</p> <p>Određeni napredak u provođenju mjera za poboljšanje kvalitete i usklađenosti obrazovnih rezultata s potrebama tržišta rada.</p>
<p><b>PDC4:</b> Do kraja 2014. provesti reviziju sustava poreza i naknada te predstaviti plan djelovanja kako bi se poboljšala ponovna aktivacija neaktivnih i nezaposlenih osoba. Ojačati učinkovitost i transparentnost sustava socijalne zaštite dodatnom konsolidacijom naknada, ujednačavanjem kriterija prihvatljivosti te povezivanjem podataka sa svih mjerodavnih razina i iz državnih tijela sustavom „jedinstvenog novčanog centra”. Poboljšati učinkovitost i primjerenost naknada socijalne pomoći njihovom boljom usmjerenošću.</p>	<p>Hrvatska je ostvarila određeni napredak u rješavanju problema iz PDC-a 4 preporuke Vijeća:</p> <p>Određeni napredak u provođenju revizije sustava poreza i naknada i predstavljanju plan djelovanja kako bi se poboljšala ponovna aktivacija neaktivnih i nezaposlenih osoba.</p> <p>Ograničeni napredak u ojačavanju učinkovitosti i transparentnosti sustava socijalne zaštite i poboljšanju učinkovitosti i primjerenosti naknada socijalne pomoći njihovom boljom usmjerenošću.</p>

<p><b>PDC5:</b> Poduzeti dodatne mjere za poboljšanje poslovnog okruženja. Konkretno, do ožujka 2015. utvrditi cilj za znatno smanjenje administrativnih zahtjeva, uključujući parafiskalne namete. Rješavati visoku razinu fragmentacije i preklapanja odgovornosti racionalizacijom administrativnih postupaka i pojašnjenjem okvira odlučivanja i odgovornosti na raznim razinama upravljanja te na razini središnje države među ministarstvima i agencijama. Poboljšati administrativne kapacitete i strateško planiranje odjela zaduženih za upravljanje sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova te im osigurati odgovarajući i stabilan broj zaposlenih.</p>	<p>Hrvatska je ostvarila ograničeni napredak u rješavanju problema iz PDC-a 5 preporuke Vijeća:</p> <p>Ograničeni napredak u poboljšanju poslovnog okruženja općenito. Nadležna tijela započela su mjeriti administrativno opterećenje. Napredak u pogledu smanjenja parafiskalnih nameta bio je znatno sporiji od očekivanog.</p> <p>Ograničeni napredak u rješavanju visoke razine fragmentacije i preklapanja odgovornosti na raznim razinama upravljanja.</p> <p>Određeni napredak u poboljšanju administrativnih kapaciteta i strateškog planiranja odjela koji upravljaju sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova i osiguravanju odgovarajućeg i stabilnog broja zaposlenih koji su im potrebni.</p>
<p><b>PDC6:</b> Do listopada 2014. predstaviti detaljni plan za upravljanje državnom imovinom 2015. Osigurati da se poduzećima pod nadzorom države upravlja na transparentan i odgovoran način, a posebice ojačati zahtjeve stručnosti za članove uprave i nadzornih odbora koje predlaže država te uvesti javni registar imenovanja. Učvrstiti sprečavanje korupcije u javnoj upravi te poduzećima u državnom vlasništvu i pod nadzorom države, među ostalim većim ovlastima za provjeru Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Ojačati transparentnost i učinkovitost javne nabave na središnjoj i lokalnoj razini te sposobnost praćenja provedbe i otkrivanja nepravilnosti.</p>	<p>Hrvatska je ostvarila ograničeni napredak u rješavanju problema iz PDC-a 6 preporuke Vijeća:</p> <p>Ograničeni napredak u općenitom poboljšanju upravljanja poduzećima pod nadzorom države. Plan upravljanja državnom imovinom za 2105. donesen je u studenome 2014. Objavljen je javni registar imenovanja.</p> <p>Ograničeni napredak u učvršćivanju sprečavanja korupcije. Donesena je nova strategija suzbijanja korupcije, ali nije dovoljno precizna u pogledu mjera koje će se provesti.</p>
<p><b>PDC7:</b> Do kraja 2014. učvrstiti ulogu trgovačkih sudova u praćenju transparentnosti i zakonitosti u primjeni trgovačkog predstečajnog postupka.</p>	<p>Hrvatska je ostvarila ograničeni napredak u rješavanju problema iz PDC-a 7 preporuke</p>

<p>Preispitati obvezan test insolventnosti/nelikvidnosti za pristup postupku predstečajne nagodbe i racionalizirati postupak stečaja/likvidacije u cilju njegova skraćivanja. Poboljšati kvalitetu i učinkovitost pravosudnog sustava, osobito omogućivanjem poticaja za pravovremeno rješavanje postupaka u građanskim, trgovačkim i upravnim predmetima te za upotrebu izvansudske nagodbe, osobito u sporovima male vrijednosti.</p>	<p>Vijeća:</p> <p>Određeni napredak u poboljšanju okvira predstečajnog postupka i insolventnosti za poslovne subjekte. Očekuje se da će Sabor donijeti novi stečajni zakon u prvom tromjesečju 2015. Reformom se osnažuje uloga trgovačkih sudova, olakšava se pristup postupku i racionalizira se postupak stečaja/likvidacije.</p> <p>Ograničeni napredak u općenitom poboljšanju kvalitete i učinkovitosti pravosudnog sustava. Provedbom reforme pravosudne karte mogao bi se ostvariti napredak u poboljšanju kvalitete i učinkovitosti općinskih, prekršajnih i županijskih sudova. Sustavi informacijske i komunikacijske tehnologije uvode se na sudovima. Nije donesen dovoljan broj mjera za poboljšanje učinkovitosti u trgovačkim predmetima. U planu su određene mjere za rješavanje pitanja učinkovitosti u (prvostupanjskim) upravnim predmetima.</p>
<p><b>PDC8:</b> Dopuniti reviziju kvalitete imovine i testiranje otpornosti na stres Europske središnje banke iz 2014. i pokrenuti sveobuhvatnu provjeru portfelja namijenjenu posebno hrvatskom financijskom sektoru, s naglaskom na bitne portfelje koji nisu obuhvaćeni postupkom Europske središnje banke, koja uključuje ključne srednje i male banke.</p>	<p>Hrvatska je ostvarila znatan napredak u rješavanju problema iz PDC-a 8 preporuke Vijeća.</p>
<p><b>Europa 2020. (nacionalni ciljevi i napredak)</b></p>	
<p>Cilja za stopu zaposlenosti: 62,9 %</p>	<p>Stopa zaposlenosti u Hrvatskoj jedna je od najnižih u EU-u, ali od 2012. zabilježena su umjerena pozitivna kretanja. Povećala se s 55,4 % u 2012. na 57,2 % u 2013., a taj se trend nastavio i u 2014. sa 61,6 % u trećem tromjesečju 2014. Hrvatska bi mogla ostvariti svoj nacionalni cilj od 62,9 %, ali to je daleko ispod razine u drugim državama EU-a.</p>
<p>Cilj za istraživanje i razvoj iz strategije Europa 2020.: 1,4 % BDP-a</p>	<p>Razina ulaganja u istraživanje i razvoj u Hrvatskoj povećala se s 0,75 % BDP-a u 2012. na 0,81 % u 2013. (dijelom zbog smanjenja BDP-a), ali i dalje je znatno ispod nacionalnog cilja za 2020. koji iznosi 1,40 %.</p>

	Intenzitet istraživanja i razvoja u javnom sektoru naglo se smanjio s 0,5 % u 2009. na 0,41 % u 2013. Intenzitet istraživanja i razvoja u poslovnom sektoru ostao je stabilan na 0,34 % u razdoblju 2009. – 2012. i povećao se na 0,41 % u 2013. Ostvaren je ograničeni napredak u pogledu cilja iz strategije Europa 2020., ali Hrvatska je na putu da ga ostvari.
Cilj za smanjenje u koje nisu uključene emisije iz sustava trgovanja emisijskim jedinicama: + 11 % u usporedbi s 2005.	Prema preliminarnim procjenama, u razdoblju 2005. – 2013. emisije su se smanjile za 9 %.  Prema zadnjim nacionalnim projekcijama i uzimajući u obzir postojeće mjere, očekuje se ostvarenje cilja: –6 % u 2020. u usporedbi s 2005. (moguće odstupanje od 17 postotnih bodova).
Cilj za obnovljive izvore energije za 2020.: 20 %  Udio obnovljivih izvora energije u svim vrstama prometa: 10 %	S udjelom obnovljivih izvora energije od 16,8 % u 2012., Hrvatska je na putu da ostvari svoj cilj od 20 % u 2020. Ne postoji određen cilj za obnovljive izvore energije za 2030.
Cilj za energetske 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 (7,6 milijuna tona ekvivalenta nafte u 2012.) 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 mjeru ako se BDP ponovno poveća tijekom sljedećih pet godina.
Cilj u području ranog napuštanja školovanja: 4 %	U Hrvatskoj je udio osoba koje rano napuste školovanje bio u porastu od 2008. i dosegno 4,2 % u 2012. i 4,5 % u 2013., te se tako udaljio od cilja koji iznosi 4 %. Bit će potrebno pomno pratiti daljnji razvoj. Međutim ta je stopa i dalje jedna od najnižih u EU-u i znatno je ispod cilja za EU od 10 %.
Cilj za tercijarno obrazovanje: 35 %	Stopa tercijarnog obrazovanja za dobnu skupinu od 30 do 34 neprestano je rasla i dosegla je 23,7 % u 2012. i 25,6 % u 2013. Međutim Hrvatska je i dalje imala znatno lošije rezultate u odnosu na prosjek EU-a od 36,9 % u 2013., a s obzirom na stope rasta možda neće ostvariti svoj nacionalni cilj od 35 % do 2020.
Cilj za smanjenje broja stanovnika izloženih riziku od	Broj ljudi izloženih riziku od siromaštva spustio se s 1 384 000 u 2012. na 1 271 000 u

siromaštva ili socijalne isključenosti: za 150 000.	2013. Hrvatska će vjerojatno ostvariti svoj nacionalni cilj smanjenja broja ljudi izloženih riziku od siromaštva i socijalne isključenosti za 150 000 na 1 220 000.
---	---

## PRILOG B

### Standardne tablice

Tablica AB.1: **Makroekonomski pokazatelji**

	1996.- 2000.	2001.- 2005.	2006.- 2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
<b>Ključni pokazatelji</b>									
Stopa rasta BDP-a	3,4	4,5	0,6	-0,3	-2,2	-0,9	-0,5	0,2	1,0
Proizvodni jaz 1	n.a.	-0,3	2,8	-1,3	-2,6	-2,9	-3,1	-2,7	-1,6
UIPC (godišnja promjena u %)	4,3	2,9	3,0	2,2	3,4	2,3	0,2	-0,3	1,0
Domaća potražnja (godišnja promjena u %) 2	3,0	5,9	0,1	-0,2	-3,3	-0,9	-1,5	-0,3	0,9
Stopa nezaposlenosti (% radne snage) 3	13,3	14,4	10,5	13,9	16,1	17,3	17,0	16,8	16,4
Bruto investicije u fiksni kapital (% BDP-a)	20,5	23,9	25,6	20,3	19,6	19,3	18,7	18,4	18,6
Bruto nacionalna štednja (% BDP-a)	17,3	21,9	22,0	20,0	19,4	19,3	19,1	20,3	21,2
<b>Opća država (% BDP-a) 4</b>									
<b>Neto pozajmljivanje (+) ili neto zaduživanje (-)</b>	n.a.	-4,0	-4,1	-7,7	-5,6	-5,2	-5,0	-5,5	-5,6
<b>Bruto dug</b>	n.a.	36,7	40,7	59,9	64,4	75,7	81,4	84,9	88,7
<b>Neto financijska imovina</b>	n.a.	7,4	1,7	-11,6	-16,2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Ukupni prihodi	n.a.	42,3	41,5	40,6	41,3	41,8	43,3	43,4	43,3
Ukupni rashodi	n.a.	46,3	45,6	48,2	46,9	47,0	48,3	48,9	48,9
<i>od čega: kamate</i>	n.a.	1,7	1,9	2,9	3,3	3,4	3,9	4,1	4,1
<b>Društva (% BDP-a)</b>									
<b>Neto pozajmljivanje (+) ili neto zaduživanje (-)</b>	n.a.	n.a.	-3,2	3,4	0,2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Neto financijska imovina; nefinancijska društva</b>	n.a.	-100,8	-137,4	-151,1	-150,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Neto financijska imovina; financijska društva</b>	n.a.	-2,3	-8,2	4,4	4,9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Bruto investicije	n.a.	n.a.	19,1	14,2	13,7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Bruto poslovni višak	n.a.	n.a.	20,7	19,6	18,2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Kućanstva i NPUSK (% BDP-a)</b>									
<b>Neto pozajmljivanje (+) ili neto zaduživanje (-)</b>	n.a.	n.a.	1,2	3,1	4,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Neto financijska imovina</b>	n.a.	48,2	52,8	57,9	64,2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Bruto nadnice i plaće	n.a.	n.a.	42,9	42,3	44,2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Neto vlasnički dohodak	n.a.	n.a.	0,8	0,9	0,9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Tekući primljeni transferi	n.a.	n.a.	17,8	18,5	18,6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Bruto štednja	n.a.	n.a.	4,9	6,4	7,2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Ostatak svijeta (% BDP-a)</b>									
<b>Neto pozajmljivanje (+) ili neto zaduživanje (-)</b>	-4,5	-4,4	-5,4	-0,6	0,1	0,4	0,7	2,2	3,3
<b>Neto financijska imovina</b>	n.a.	47,6	91,3	101,3	97,8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Neto izvoz robe i usluga	-7,1	-6,2	-5,2	-0,5	0,5	0,5	1,5	2,2	2,4
Neto primarni dohodak iz inozemstva	-1,0	-2,1	-2,6	-2,7	-3,0	-2,5	-2,5	-2,2	-2,1
Neto kapitalne transakcije	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-0,1	-0,2	0,1
Utrživi sektor	47,2	46,4	43,7	43,3	43,2	43,1	n.a.	n.a.	n.a.
Neutrživi sektor	36,8	37,5	41,7	42,6	41,7	41,6	n.a.	n.a.	n.a.
<i>od čega: graditeljstvo</i>	5,3	5,7	6,7	5,3	4,7	4,5	n.a.	n.a.	n.a.

(1) Proizvodni jaz znači razliku između stvarnog i potencijalnog bruto domaćeg proizvoda po tržišnim cijenama iz 2010..

(2) Pokazatelj domaće potražnje uključuje zalihe.

(3) Nezaposlene osobe sve su osobe koje nisu bile zaposlene, ali su aktivno tražile posao i bile su spremne prihvatiti posao odmah ili u roku dva tjedna. Radna snaga je ukupni broj zaposlenih i nezaposlenih osoba. Stopa nezaposlenosti odnosi se na dobnu skupinu 15 - 74.

**Izvor:** Europska komisija, Zimska prognoza 2015.; Komisijni izračuni

Tablica AB.2: Pokazatelji financijskog tržišta

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Ukupna aktiva bankarskog sektora (% BDP-a) <sup>1)</sup>	n.a.	n.a.	133,0	133,5	134,4	134,3
Udio aktive pet najvećih banaka (% ukupne aktive)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Strano vlasništvo u bankarskom sustavu (% ukupne aktive)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Pokazatelji financijske stabilnosti:						
- loši krediti (% ukupnih kredita) <sup>2)</sup>	7,7	11,1	12,3	13,8	15,4	17,0
- omjer adekvatnosti kapitala (%) <sup>2)</sup>	16,4	18,8	20,5	20,9	20,9	21,3
- povrat na kapital (%) <sup>2)</sup>	8,8	8,3	8,7	6,1	2,4	5,2
Kreditni banaka privatnom sektoru (promjena u % u odnosu na prošlu godinu) <sup>1)</sup>	n.a.	n.a.	n.a.	-3,9	-0,1	-2,2
Pozajmljivanje za kupnju stana (promjena u % u odnosu na prošlu godinu) <sup>1)</sup>	n.a.	n.a.	n.a.	-0,6	-1,5	-1,2
Omjer kredita i depozita <sup>1)</sup>	n.a.	n.a.	108,8	100,7	96,2	91,3
Likvidnost središnje banke kao % obveza <sup>3)</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Privatni dug (% BDP-a)	118,1	124,5	123,5	119,9	117,6	n.a.
Bruto vanjski dug (% BDP-a) <sup>4)</sup>						
- javni	18,6	20,5	21,7	25,2	29,5	29,4
- privatni	58,1	58,8	54,6	55,5	54,8	56,3
Razlika prinosa na dugoročne kamatne stope u odnosu na Bund (bazni bodovi)*	461,0	354,2	393,1	463,4	311,1	288,8
Razlika prinosa na premiju osiguranja od kreditnog rizika za državne obveznice (5 godina)*	304,2	239,5	322,5	382,9	303,7	276,1

1) Najnoviji podaci iz studenog 2014. ..

2) Najnoviji podaci iz 3. tromjesečja 2014.

3) Najnoviji podaci iz rujna 2014.

4) Najnoviji podaci iz lipnja 2014. Nisu uključena monetarna nadležna tijela, monetarne i financijske institucije

\* Mjereno u baznim bodovima.

Izvor: MMF (pokazatelji financijskog zdravlja), Komisija (dugoročne kamatne stope), Svjetska banka (bruto vanjski dug) i ESB (svi ostali pokazatelji).



Tablica AB.3: **Porezni pokazatelji**

	2002.	2006.	2008.	2010.	2011.	2012.
<b>Ukupni porezni prihodi (uklj. stvarne obvezne socijalne doprinose, % BDP-a)</b>	37,9	37,1	37,1	36,4	35,3	35,7
<b>Raščlamba prema ekonomskoj funkciji (% BDP-a)<sup>1</sup></b>						
Potrošnja	19,1	17,9	17,2	17,3	16,7	17,5
od čega:						
- PDV	12,4	12,2	11,9	11,7	11,4	12,3
- trošarine na duhanske proizvode i alkohol	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4
- energenti	2,7	2,2	1,8	2,2	1,8	1,7
- ostalo (preostalo)	2,5	2,3	2,3	2,2	2,1	2,1
Zaposlena radna snaga	14,6	14,4	14,9	15,2	14,5	14,4
Nezaposlena radna snaga	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2
Kapital i poslovna dobit	3,0	3,6	3,6	2,6	2,9	2,6
Zalihe kapitala/bogastva	1,0	1,0	1,2	1,1	1,1	1,0
p.m. Porezi u području zaštite okoliša <sup>2</sup>	4,1	3,8	3,4	3,7	3,3	3,2
<b>Učinkovitost PDV-a<sup>3</sup></b>						
Stvarni prihodi od PDV-a kao % teoretskih prihoda po standardnoj stopi	79,9	84,3	83,0	75,2	72,8	72,8

1.) Porezni prihodi raščlanjuju se prema ekonomskoj funkciji, tj. prema tome oporezuje li se potrošnja, rad ili kapital. Za više pojedinosti vidi Europska komisija (2014.), Taxation trends in the European Union.

2.) Ova kategorija uključuje poreze na energente, promet i zagađivače, i resurse uključene u poreze na potrošnju i kapital.

3.) Učinkovitost PDV-a mjeri se udjelom PDV-a u prihodima. Definira se kao omjer između stvarno prikupljenih prihoda od PDV-a i prihoda koji bi se prikupili da se PDV po standardnoj stopi primjenjuje na sve rashode krajnje (domaće) potrošnje, što je nesavršena mjera za potpuno teoretsku osnovicu PDV-a. Nizak omjer može značiti smanjenje porezne osnovice zbog znatnih olakšica ili primjene smanjenih stopa na široki raspon robe i usluga („jaz politika“) ili nemogućnost da se naplati sav dospjeli porez zbog npr. prijevara („jaz u naplati“). Valja naglasiti da na vrijednost omjera utječe i relativan obujam prekogranične kupovine u usporedbi s domaćom potrošnjom, osobito za manja gospodarstva. Za više pojedinosti vidi Europska komisija (2012.), Tax Reforms in EU Member States i OECD (2014.), Consumption tax trends.

**Izvor:** Europska komisija



Tablica AB.4: Pokazatelji tržišta rada i socijalne uključenosti

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Stopa zaposlenosti (% stanovništva u dobi 20-64)	62,9	61,7	58,7	57,0	55,4	57,2	59,4
Rast zaposlenosti (promjena u % u odnosu na prošlu godinu)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Stopa zaposlenosti žena (% žensko stanovništvo u dobi 20-64)	55,2	55,4	53,0	50,9	50,2	52,8	54,3
Stopa zaposlenosti muškaraca (% muškog stanovništva u dobi 20-64)	70,7	68,2	64,7	63,2	60,6	61,6	64,5
Stopa zaposlenosti starijih radnika (% stanovništvo u dobi 55-64)	36,7	38,5	37,6	37,1	36,7	37,8	36,3
Zaposlenost u nepunom radnom vremenu (% ukupne zaposlenosti, 15 godina i više)	8,8	9,0	9,7	9,9	8,4	6,5	6,3
Zaposlenost žena u nepunom radnom vremenu (% zaposlenosti žena, 15 godina i više)	11,5	11,6	12,5	12,4	10,0	7,6	7,9
Zaposlenost muškaraca u nepunom radnom vremenu (% zaposlenosti muškaraca, 15 godina i više)	6,7	6,9	7,3	7,9	7,0	5,6	5,0
Zaposlenost na temelju ugovora na određeno vrijeme (% zaposlenika s ugovorom na određeno vrijeme, 15 godina i više)	12,1	11,6	12,3	12,7	12,8	14,5	16,6
Prijelaz iz privremenog zaposlenja na trajno zaposlenje	n.a.	n.a.	n.a.	43,7	39,2	n.a.	n.a.
Stopa nezaposlenosti1 (% radne snage, dobna skupina 15-74)	8,6	9,2	11,7	13,7	16,0	17,3	17,0
Dugoročna stopa nezaposlenosti2 (% radne snage)	5,6	5,4	7,0	8,8	10,4	11,0	9,7
Stopa nezaposlenosti mladih (% mlade radne snage u dobi 15-24)	23,7	25,2	32,4	36,7	42,1	50,0	45,0
Stopa mladih koji nisu zaposleni, ne školuju se niti se profesionalno osposobljavaju (% stanovništva u dobi 15-24)	10,1	11,9	14,9	15,7	16,7	19,6	n.a.
Osobe koje rano napuštaju obrazovanje i osposobljavanje (% stan. u dobi 18-24 s najnižom razinom srednjoškolskog obrazovanja koje se više ne školuje niti osposobljava)	3,7	3,9	3,7	4,1	4,2	4,5	n.a.
Udio stanovništva sa završenim tercijarnim obrazovanjem (% stanovništva u dobi 30-34 koje je uspješno završilo tercijarno obrazovanje)	18,5	20,6	24,3	24,5	23,7	25,6	n.a.
Službena skrb za djecu (od 1 do 29 sati; % djece mlade od tri godine)	n.a.	n.a.	1,0	1,0	0,0	n.a.	n.a.
Službena skrb za djecu (30 sati ili više; % djece mlade od tri godine)	n.a.	n.a.	7,0	14,0	12,0	n.a.	n.a.
Produktivnost rada po zaposlenoj osobi (godišnja promjena u %)	-1,0	-5,7	3,6	2,1	1,8	0,1	-0,5
Broj odrađenih sati po zaposlenoj osobi (godišnja promjena u %)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Produktivnost rada po odrađenom satu (godišnja promjena u %, stalne cijene)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Naknada po zaposlenom (godišnja promjena u %; stalne cijene)	-1,1	-1,8	1,1	0,2	-0,3	0,7	2,0
Nominalni rast jediničnih troškova rada (godišnja promjena u %)	5,5	6,6	-1,1	-0,3	-0,2	1,4	n.a.
Realni rast jediničnih troškova rada (godišnja promjena u % )	-0,2	3,6	-1,9	-2,0	-1,9	0,6	n.a.

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. Radna snaga je ukupni broj zaposlenih i nezaposlenih osoba.

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

Izvori: Europska komisija (Anketa o radnoj snazi EU-a i Europski nacionalni računi)

---

 Tablica AB.5: **Rashodi za naknade za socijalnu zaštitu (% BDP-a)**


---

1 Osobe u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti: osobe koje su u riziku od siromaštva i/ili su u teškoj materijalnoj deprivaciji i/ili žive u kućanstvima s nulnim ili vrlo niskim intenzitetom rada.

2 Stopa rizika od siromaštva: 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 sadrži meso, ribu ili ekvivalentni proteinski obrok svaki drugi dan v.) ne mogu platiti tjedan godišnjeg odmora izvan kuće vi.) si ne mogu priuštiti auto 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.)

6 Podaci za 2014. odnose se na prosjek prva tri tromjesečja.

**Izvori:** O rashodima za socijalne naknade u okviru socijalne zaštite vidi ESSPROS; za socijalnu isključenost vidi EU-SILC.

---

 Tablica AB.6: **Pokazatelji uspješnosti tržišta proizvoda i politika**


---

	2004.-08.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Produktivnost rada <sup>1</sup> ukupnog gospodarstva (godišnji rast u %)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Produktivnost rada <sup>1</sup> u proizvodnji (godišnji rast u %)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Produktivnost rada <sup>1</sup> u opskrbi električnom energijom i plinom (godišnja promjena u %)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Produktivnost rada <sup>1</sup> u graditeljstvu (godišnja promjena u %)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Produktivnost rada <sup>1</sup> u sektoru veleprodaje i maloprodaje (godišnji rast u %)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Produktivnost rada <sup>1</sup> u informacijskom i komunikacijskom sektoru (godišnji rast u %)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Ukupni broj <sup>2</sup> zahtjeva za priznavanje patenta na milijun radne snage	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Pokazatelji politika</b>	<b>2004.-08.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>	<b>2012.</b>	<b>2013.</b>	<b>2014.</b>
Izvršavanje ugovora <sup>3</sup> (dani)	561	561	561	561	572	572	572
Otvaranje poduzeća <sup>3</sup> (dani)	25,6	23	16	15	15	15	15
Izdatci za istraživanje i razvoj (% BDP-a)	0,9	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	n.a.
Ukupni javni izdatci za obrazovanje (% BDP-a)	4,0	4,4	4,3	4,2	n.a.	n.a.	n.a.
(Indeks; 0=neuređena; 6=najuređenija)	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>	<b>2012.</b>	<b>2013.</b>	<b>2014.</b>
Uređenje tržišta proizvoda <sup>4</sup> , ukupno	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,08	n.a.
Uređenje tržišta proizvoda <sup>4</sup> , maloprodaja	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,42	n.a.
Uređenje tržišta proizvoda <sup>4</sup> , profesionalne usluge	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3,70	n.a.
Uređenje tržišta proizvoda <sup>4</sup> , mrežne industrije <sup>5</sup>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,75	n.a.

1 Produktivnost rada je bruto dodana vrijednost (po stalnim cijenama) podijeljena brojem zaposlenih osoba.

2 Podaci o patentima odnose se na prijave patenata Europskom uredu za patente. Izračunavaju se prema godini u kojoj je prijava podnesena Europskom uredu za patente. Raščlanjuju se prema mjestu boravišta izumitelja korištenjem frakcijskog izračuna u slučaju višestrukih izumitelja ili kategorija međunarodne klasifikacije patenata radi izbjegavanja dvostrukog izračuna.

3 Metodologije, uključujući pretpostavke, u vezi s ovim pokazateljem detaljno su prikazane na internetskim stranicama : <http://www.doingbusiness.org/methodology>.

4 Index: 0 = not regulated; 6 = most regulated. Metodologije u vezi s pokazateljima uređenja tržišta proizvoda detaljno su prikazane na internetskim stranicama:

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

5 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) i OECD (za pokazatelje uređenja tržišta proizvoda).

Tablica AB.7: Zeleni rast

Uspješnost zelenog rasta			2003.-2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
<b>Makroekonomska</b>								
Energetski intenzitet	kgoe / €	0,25	0,22	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23
Intenzitet ugljika	kg / €	0,86	0,77	0,78	0,78	0,78	0,78	0,73
Intenzitet resursa (recipročno u odnosu na produktivnost resursa)	kg / €	1,59	1,73	1,44	1,19	1,23	n.a.	n.a.
Intenzitet otpada	kg / €	n.a.	0,10	n.a.	0,09	n.a.	n.a.	0,09
Energetska bilanca trgovine	% GDP	-3,3	-5,1	-3,6	-3,9	-5,4	-5,6	-5,6
Udio energenata u UIPC-u	%	n.a.	12,1	11,4	12,1	13,2	14,5	14,5
Razlika između promjene u cijeni energenata i inflacije	%	n.a.	0,8	4,5	6,1	0,3	11,4	11,4
Porezi za zaštitu okoliša u odnosu na poreze za rad	ratio	26,8%	22,8%	21,3%	23,9%	22,7%	21,9%	21,9%
Porezi za zaštitu okoliša u odnosu na ukupne poreze	ratio	10,6%	9,3%	9,2%	10,1%	9,4%	8,9%	8,9%
<b>Sektorska</b>								
Energetski intenzitet industrije	kgoe / €	0,24	0,24	0,22	0,22	0,21	0,19	0,19
Udio energetski intenzivnih industrija u gospodarstvu	% GDP	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Cijene električne energije za korisnike srednje veličine**	€ / kWh	n.a.	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09
Cijene goriva za industrijske korisnike srednje veličine***	€ / kWh	n.a.	0,02	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04
Javnofinancirani istraživanja i razvoj za energetiku	% GDP	n.a.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Javnofinancirani istraživanja i razvoj za okoliš	% GDP	n.a.	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Stopa recikliranja komunalnog otpada	ratio	n.a.	2,8%	2,3%	4,0%	8,3%	14,9%	14,9%
Udio emisija stakleničkih plinova uključenih u sustav trgovanja emisijama*	%	n.a.	34,6	32,3	30,2	n.a.	n.a.	n.a.
Energetski intenzitet prometa	kgoe / €	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Intenzitet ugljika u prometu	kg / €	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Sigurnost energetske opskrbe</b>								
Ovisnost o uvozu energenata	%	56,4	59,9	51,0	52,1	54,4	53,6	53,6
Diversifikacija izvora uvoza nafte	HHI	0,40	0,41	0,47	0,30	0,27	0,22	0,22
Diversifikacija kombinacije izvora energije	HHI	n.a.	0,33	0,34	0,30	0,30	0,29	0,29
Udio obnovljivih izvora energije u kombinaciji izvora energije	%	9,5	8,7	10,9	13,2	10,4	12,1	12,1

(1) Zbog nedostatka podataka nedostaju podatci za 2013.

Svi makropokazatelji intenziteta izraženi su kao omjer fizičke kvantitete u odnosu na BDP ( u cijenama iz 2000.)

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

Intenzitet ugljika: emisije stakleničkih plinova (u kg ekvivalenta CO<sub>2</sub>) podijeljene s BDP-om (u EUR)

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

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: 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 %)

Porezi za zaštitu okoliša u odnosu na poreze za rad ili ukupne poreze: iz baze podataka TAXUD-a „Trendovi oporezivanja u Europskoj uniji“

Energetski intenzitet industrije: konačna energetska potrošnja u industriji (u kgoe) podijeljena s bruto dodanom vrijednosti industrije u BDP-u

Udio energetski intenzivnih industrija u gospodarstvu: udio bruto dodane vrijednosti energetski 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 izdaci za istraživanje i razvoj za ove kategorije kao % BDP-a GDP

Udio emisija stakleničkih plinova uključenih u sustav trgovanja emisijama: na temelju podataka o emisijama stakleničkih plinova koje su države članice dostavile Europskoj agenciji za okoliš (ne uključujući LULUCF)

Energetski intenzitet prometa: konačna energetska potrošnja prometa (kgoe) podijeljena s bruto dodanom vrijednosti prometne industrije (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 energetske potrošnju u međunarodnom prometu

Diversifikacija izvora uvoza nafte: indeks Herfindahl, izračunan kao zbroj kvadratnih tržišnih udjela zemalja podrijetla

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

Udio obnovljivih izvora energije u kombinaciji izvora energije: % -udio u bruto nacionalnoj energetskoj potrošnji izražen u ekvivalentima tona nafte

\* Službe Komisije i Europska agencija za okoliš

\*\*Za prosjek S1 & S2 za 2007 za DE, LU, NL, FI, SE & UK. Ostale države imaju samo S2. .

\*\*\*Za prosjek S1 & S2 za 2007 za IT, NL, FI, SE & UK. Ostale države imaju samo S2.

**Izvor:** Europska komisija osim ako je drugačije navedeno; Izračuni Europske komisije

