



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 2.6.2014.  
SWD(2014) 412 final

**RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE**

**Ocjena nacionalnog programa reformi i programa konvergencije za HRVATSKU za 2014.**

*Priložen dokumentu*

**Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA**

**o nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2014. i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu konvergencije Hrvatske za 2014.**

{COM(2014) 412 final}

## SADRŽAJ

Sažetak .....	3
1. Uvod.....	5
2. Gospodarska situacija i izgledi .....	6
3. Izazovi i ocjena plana politika .....	7
3.1. Fiskalna politika i porezi .....	7
3.2. Financijski sektor .....	20
3.3. Tržište rada, obrazovanje i mjere socijalne politike.....	22
3.4. Strukturne mjere kojima se promiče rast i konkurentnost .....	27
3.5. Modernizacija javne uprave .....	35
4. Zaključci .....	38
Tablica.....	40
Prilog.....	41

## SAŽETAK

**Očekuje se da će u 2014. Hrvatska biti u recesiji šestu godinu zaredom.** Predviđa se pad realnog BDP-a za 0,6% u 2014. nakon čega bi se u 2015. trebao bilježiti rast na temelju skromnog oporavka neto izvoza. Očekuje se daljnji rast nezaposlenosti u 2014. i njezina stabilizacija na razinu od oko 18% u 2015. kako se bude postupno bilježio oporavak. Predviđa se daljnji pad stope zaposlenosti, jedne od najnižih u EU-u. Zbog slabe gospodarske aktivnosti koja je pridonijela smanjenju inflacije u 2013. inflacijski pritisci bit će srednjoročno vjerojatno prigušeni. Očekuje se da će se mjerama fiskalne konsolidacije uvedenima u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita pozitivno utjecati na nepovoljnu dinamiku deficita, no zbog prigušenog nominalnog rasta vjerojatno se do 2015. neće zaustaviti rast udjela javnog duga u BDP-u.

**Nacionalni program reformi za 2014. i program konvergencije za 2014. prvi su programi koje je Hrvatska dostavila nakon što je u srpnju 2013. postala članicom EU-a.** Hrvatska je neslužbeno i dobrovoljno sudjelovala u Europskom semestru 2013. te stoga za nju nije izdana preporuka po državama članicama. U nacionalnom programu reformi za 2014. opisuju se mjere poduzete u 2013. te se iznose mjere koje se planiraju za razdoblje 2014. – 2017. kojima bi se trebale riješiti strukturne slabosti hrvatskog gospodarstva koje su u potpunosti izašle na vidjelo zbog produljene recesije. U programu se najavljuju mjere kojima je cilj povećanje fleksibilnosti tržišta rada, pojednostavnjivanje poslovnog okruženja i poticanje profesionalizma i usmjerenosti na klijente u okviru javne uprave.

**Ključni izazovi hrvatske gospodarske politike uključuju poticanje konkurentnosti i rasta temeljenog na zapošljavanju uz istovremeno smanjivanje fiskalnih neravnoteža i upravljanje korporativnom prezaduženosti.** U kontekstu povoljnih vanjskih kretanja rast ostvaren u desetljeću prije globalne financijske krize temeljio se na znatnom gomilanju duga poduzeća i velikim priljevima kapitala u najmanje produktivnim gospodarskim sektorima. Slabi rast produktivnosti uzrokovao je znatan gubitak konkurentnosti te postupno smanjivanje udjela na izvoznom tržištu. Zbog niza problema na tržištu rada i u širem poslovnom okruženju te znatnim kašnjenjima u restrukturiranju velikih neodrživih industrijskih sektora, posebice brodogradnje, pojačao se učinak krize i onemogućio oporavak, što je ostavilo značajne socijalne posljedice. Zbog slabe fiskalne politike tijekom gospodarskog pada i povećanja javne zaduženosti znatno su smanjenje mogućnosti fiskalne politike te je gospodarstvo dodatno opterećeno. Raspon i ambicija mjera navedenih u nacionalnom programu reformi i programu konvergencije odražavaju te probleme. U cilju rješavanja gorućih izazova za zemlju potrebne su reforme u sljedećim područjima:

- **Oživljavanje rasta i konkurentnosti:** Hrvatska poduzeća posluju u okruženju kojim se ne pridonosi poboljšanju produktivnosti i jačanju ulaganja. Znatne prepreke poduzećima uzrokuju visoka administrativna i regulatorna opterećenja i sporo rješavanje postupaka, brojni parafiskalni nameti, slaba zaštita ulaganja i politička neizvjesnost. Zbog znatne ovisnosti o javnim subvencijama, zatim financijski slabih državnih poduzeća kojima se loše upravlja u mnogim sektorima te relativno slabih mehanizama sprječavanja korupcije stvaraju se nejednaki uvjeti za privatne ulagače.
- **Iskorištavanje potencijala tržišta rada i suzbijanje siromaštva:** Hrvatska bilježi jednu od najnižih stopa zaposlenosti u EU-u, a nezaposlenost, uključujući nezaposlenost mladih, bilježi nove vrhunce od početka krize. Otvaranje radnih mjesta ograničeno je zbog raznih čimbenika, uključujući radno zakonodavstvo, visoke prosječne troškove rada u odnosu na usporedive zemlje i ograničenu usklađenost politika, osobito onih koje utječu na neto dohotke od rada i socijalne naknade.

Njima se u nekim slučajevima sprječava ponovno zapošljavanje neaktivnih i nezaposlenih osoba te se pridonosi visokoj stopi neprijavljenog rada. Nadalje, raznim načinima kojima se omogućuje rano napuštanje tržišta rada učvršćuju se niske stope sudjelovanja radnika u zreloj dobi. Nepovoljna gospodarska kretanja i kretanja na tržištu rada utječu na znatno viši udio osoba suočenih s rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti u usporedbi s EU-om općenito te na veću učestalost siromaštva. Sustav socijalne zaštite rascjepkan je i često loše isplaniran zbog čega se socijalna davanja ne dodjeljuju uvijek onima kojima su najpotrebnije.

- **Unaprjeđenje javne uprave i pravosuđa:** Javna uprava na različitim razinama vlasti bilježi slabu koordinaciju i ograničene kapacitete, što utječe na izradu politika i usporava provedbu reformi. Ti su problemi jasan izazov osobito u pogledu osiguravanja strateškog planiranja i učinkovitog upravljanja strukturnim i investicijskim fondovima EU-a. Neučinkovitost javne uprave uzrokuje i veliko opterećenje poduzetnicima. Poduzeća se i dalje susreću s poteškoćama u stečajnim postupcima, izvršavanju ugovora i trajanju sudskih postupaka, čime se otežava zaštita ulagačkih prava i odgađa korporativno razduživanje.
- **Rješavanje fiskalnih neravnoteža:** Deficit je i u 2013. bio velik zbog odstupanja rashoda i manjka prihoda u kontekstu iznimno optimističnih proračunskih predviđanja i slabog fiskalnog okvira. U javnom mirovinskom sustavu i zdravstvenom sustavu bilježe se važne slabosti koje ograničavaju njihovu učinkovitost te se u tim područjima ne ostvaruje kontrola javne potrošnje. Stalni proračunski deficiti pridonijeli su znatnom rastu državnog duga posljednjih godina te su znatan problem za politike.
- **Nadzor kvalitete portfelja banaka:** Makrobonitetne mjere Hrvatske narodne banke uvedene kako bi se ograničio rast javne zaduženosti omogućile su uspostavu otpornosti u bankarskom sektoru. No zbog produljene slabosti gospodarstva znatno se povećao broj loših kredita banaka poduzećima. Ocjena imovine matičnih banaka četiriju najvećih hrvatskih društava kćeri provodi se u okviru sveobuhvatne ocjene koju provodi Europska središnja banka, no moguće je da se njome neće u potpunosti otkriti hrvatske izloženosti. Time se Hrvatskoj narodnoj banci omogućuje da istraži sinergije u utvrđenom metodološkom okviru i poduzme dodatne dijagnostičke mjere kojima bi se mogle osigurati dodatne informacije o bilancama hrvatskih banaka, uključujući banke srednje veličine kao i manje banke.

## 1. UVOD

Hrvatska je 1. srpnja 2013. postala članicom EU-a i prvi put službeno sudjeluje u europskom semestru.<sup>1</sup> U ovom radnom dokumentu službi ocjenjuju se mjere politika u svjetlu zaključaka Komisijinog Godišnjeg pregleda rasta (GPR) za 2014.<sup>2</sup> i trećeg godišnjeg Izvješća o mehanizmu upozoravanja (IMU)<sup>3</sup>, koji su objavljeni u studenome 2013. U Godišnjem pregledu rasta za 2014. utvrđuju se prijedlozi Komisije za potreban dogovor o prioritetima djelovanja na nacionalnoj razini i razini EU-a u 2014. Njime se utvrđuje pet prioriteta koji državama članicama mogu pomoći u oporavku rasta: provođenje diferencirane fiskalne konsolidacije koja ne utječe negativno na rast, uspostava uobičajenog pozajmljivanja gospodarstvu, promicanje rasta i konkurentnosti za sadašnjost i budućnost, smanjenje nezaposlenosti i socijalnih posljedica krize te modernizacija javne uprave. Izvješće o mehanizmu upozoravanja početno je analitičko sredstvo kojim se utvrđuje postojanje makroekonomskih neravnoteža ili rizika u državama članicama. U IMU-u su utvrđeni pozitivni znakovi o ispravku makroekonomskih neravnoteža u Europi. Kako bi se osigurala potpuna i trajna uspostava ravnoteže, Hrvatska i 15 drugih država članica odabrane su za preispitivanje kretanja u pogledu akumuliranja i ukidanja neravnoteža. Ta izvješća o detaljnom preispitivanju objavljena su 5. ožujka 2014. zajedno s Komunikacijom Komisije.<sup>4</sup>

Na temelju preporuka Vijeća iz 2013., GPR-a i IMU-a te detaljnog preispitivanja, Hrvatska je 24. travnja 2014. dostavila nacionalni program reformi i program konvergencije. Podaci iz tih programa bili su temelj za ocjenu koja se navodi u ovom radnom dokumentu službi. Program konvergencije izradilo je Ministarstvo financija u suradnji s Hrvatskom narodnom bankom, dok je nacionalni program reformi izradila Radna skupina za koordinaciju sudjelovanja Hrvatske u europskom semestru i njezin Operativni tim, i to s ograničenim resursima. O ključnim mjerama reforme sadržanima u programu provedeno je savjetovanje sa socijalnim partnerima i javnosti.

U pogledu sadržaja i kvalitete nacionalni program reformi za 2014. sadržava jezgrovit i detaljan opis mjera poduzetih u 2013. te se u njemu navode mjere koje se trebaju poduzeti u razdoblju 2014. – 2017. Prioriteti u pogledu reformi grupirani su u četiri ključna područja: javne financije (npr. reforma fiskalnog okvira, restrukturiranje državnih poduzeća), financijski sektor (aktivnosti nadzora), tržište rada (npr. povećanje fleksibilnosti, poboljšanje rada javne službe za zapošljavanje) i konkurentnost (npr. smanjenje administrativnog opterećenja poduzeća). Ti su prioriteti povezani s glavnim izazovima utvrđenima u detaljnom preispitivanju za Hrvatsku i ovom radnom dokumentu službi. Uz neke od mjera iz nacionalnog programa reformi priloženi su detaljni pokazatelji i njihove ciljne razine koje će omogućiti njihovo praćenje sljedećih godina. Prioriteti navedeni u nacionalnom programu reformi i neke detaljno opisane mjere ukazuju na dobrodošle namjere u pogledu reformi kojima bi se učinkovito mogle riješiti poteškoće s kojima se Hrvatska suočava ako se reforme budu strogo i pravodobno provodile.

---

<sup>1</sup> Hrvatska je neslužbeno i dobrovoljno sudjelovala u Europskom semestru 2013. u okviru kojeg je Komisiji dostavila ekonomski program.

<sup>2</sup> COM(2013) 800 završna verzija.

<sup>3</sup> COM(2013) 790 završna verzija.

<sup>4</sup> Osim 16 država članica koje su navedene u IMU-u, detaljno preispitivanje primijenilo se i na Irsku na temelju zaključka Vijeća da bi se Irska trebala u potpunosti uključiti u uobičajeni nadzorni okvir nakon uspješnog završetka financijskog programa pomoći.

## 2. GOSPODARSKA SITUACIJA I IZGLEDI

### Gospodarska situacija

**Hrvatska prolazi kroz razdoblje duboke recesije od 2009.** Gospodarski pad traje pet godina i zbog toga se realni BDP Hrvatske smanjio za 12 %, a blagi oporavak predviđa se tek od 2015. U 2013. gospodarstvo se smanjilo za 1% (nakon pada od 1,9% 2012.) zbog pada potrošnje kućanstava i ulagačke aktivnosti. Budući da je pad izvoza nešto veći od pada uvoza, doprinos rastu neto izvoza blago je negativan. Rast državne potrošnje i dalje je vrlo skroman nakon što se tri godine već bilježi smanjenje. Zbog nedostatka pritiska sa strane potražnje inflacija potrošačkih cijena smanjila se na 2,3% u 2013. u odnosu na 3,4% iz prethodne godine.

**Produljena recesija pogodila je tržište rada.** Stopa nezaposlenosti nastavila je bilježiti brzi rast u 2013., povećavši se tijekom godine za 1,3 postotna boda i dosegnuvši 17,2 %, što je dvostruko više nego 2008. Gospodarska kriza osobito je pogodila mlade i niskokvalificirane radnike. Nezaposlenost mladih (u dobnoj skupini od 19 do 24) povećala se na 50 % u 2013.

### Gospodarski izgledi

**Prema Komisijinim proljetnim prognozama 2014. očekuje se da će hrvatsko gospodarstvo u 2014. i dalje biti u recesiji uz pad realnog BDP-a za 0,6%.** Očekuje se da će domaća potražnja i dalje biti slaba te da će njezin negativni doprinos rastu BDP-a premašiti pozitivan doprinos rastu od neto izvoza. Čimbenici koji onemogućuju brži oporavak domaće potražnje uključuju provedbu mjera fiskalne konsolidacije, rastuću nezaposlenost, tekuće razduživanje sektora kućanstva, skromna privatna ulaganja u kontekstu ograničene potrošnje i tekućeg postupka restrukturiranja povezanog s predstečajnim nagodbama. Predviđa se skroman oporavak gospodarske aktivnosti u 2015. (rast BDP-a od 0,7 %) koja će biti potaknuta neto izvozom. S obzirom na oslabjelu potrošnju očekuje se da će se u 2014. inflacija potrošačkih cijena smanjiti na 0,8 % te da će se zatim neznatno povećati 2015. U 2014. predviđa se nastavak pogoršanja na tržištu rada što bi se trebalo zaustaviti u 2015. zbog početka oporavka gospodarske aktivnosti.

**Optimistični su makroekonomski izgledi na kojima se temelji program konvergencije i nacionalni program reformi.** U obama strateškim dokumentima navode se isti ekonomski izgledi. Prema programu konvergencije očekuje se da će rast realnog BDP-a iznositi 0,0% u 2014. i 1,2% u 2015., u usporedbi s -0,6% i 0,7% predviđenih u Komisijinim proljetnim prognozama 2014. Razlika između dviju prognoza objašnjava se uglavnom procjenom dinamike domaće potražnje: hrvatska Vlada očekuje ograničeni pad javne i privatne potrošnje te oporavak bruto investicija u fiksni kapital već u 2014. nakon čega bi se u 2015. trebao zabilježiti znatan oporavak. Prema Komisijinim proljetnim prognozama 2014. tekuća pogoršanja na tržištu rada i dodatni paket mjera fiskalne konsolidacije imali bi znatniji negativan učinak na potrošnju kućanstava. Nadalje, očekuje se da će ulagačka aktivnost bilježiti sporiji oporavak nego što to predviđaju nadležna tijela zbog postupnijeg poboljšanja u pogledu javnih ulaganja i ograničenja rasta privatnih ulaganja što je posljedica visoke korporativne zaduženosti i još uvijek slabog poslovnog optimizma. U nacionalnom programu reformi makroekonomski učinak strukturnih reformi ne utvrđuje se kvantitativno.

### 3. IZAZOVI I OCJENA PLANA POLITIKA

#### 3.1. Fiskalna politika i porezi

##### *Proračunska kretanja i dinamika zaduženosti*

Glavna su dva cilja proračunske strategije utvrđene u programu konvergencije za Hrvatsku za 2014. brza fiskalna konsolidacija i pokretanje održivog gospodarskog rasta. Iako se fiskalna konsolidacija provodi u kontekstu petogodišnje duboke recesije, nadležna tijela smatraju da je potrebno zaustaviti rastući javni dug i troškove njegova financiranja. Cilj je predviđenih mjera fiskalne politike osigurati potpuno ispunjenje preporuke Vijeća u cilju smanjenja prekomjernog državnog deficita u Hrvatskoj, tj. kako bi se do 2016. deficit smanjio ispod 3 % BDP-a te kako bi javni dug počeo bilježiti trend smanjivanja.

Ocjena proračunskih kretanja iz programa otežana je zbog činjenice da u pogledu proračunskih podataka Ministarstvo financija trenutačno prelazi na primjenu standarda utvrđenih Europskim sustavom računa (ESA). Hrvatski zavod za statistiku prvi je put u listopadu 2013. službeno Eurostatu dostavio fiskalne podatke o općoj državi usklađene sa standardima Europskog sustava nacionalnih i regionalnih računa (ESA). Eurostat je u travnju 2014. bezuvjetno potvrdio i drugo fiskalno izvješćivanje. Osim povijesnih podataka koji su nakon tehničkog ispravka programa konvergencije usklađeni s posljednjom obavijesti o postupku u slučaju prekomjernog deficita, podaci iz programa konvergencije nisu u potpunosti usklađeni sa standardima ESA-e. Za potrebe proračunskog planiranja Ministarstvo financija koristi različit prikaz opće države u kojemu se neke jedinice sektora opće države temeljene na ESA-i ne prikazuju u proračunskim podacima (kao što su Hrvatska radiotelevizija i hrvatski operator željezničke infrastrukture), a uključeni su pak neki drugi subjekti koji se klasificiraju izvan sektora opće države (Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka). Nadalje, određene su transakcije (npr. smanjenje dugova u zdravstvenom sektoru) pogrešno prikazane u deficitu navedenome u programu.<sup>5</sup> Stoga projekcije za 2014. i sljedeće godine nisu usklađene sa standardima ESA-e, što uzrokuje nedosljednosti s podacima za prošle godine. Time se s jedne strane krši obveza iz Kodeksa dobre prakse<sup>6</sup> o „službenoj i sadržajnoj usklađenosti potrebnih podataka o proračunskim agregatima i gospodarskim predviđanjima s konceptima ESA-e”, a s druge strane onemogućava se usporedba s Komisijinim proljetnim prognozama 2014. Nadalje, u programu konvergencije ne navodi se srednjoročni cilj, osim navođenja da će se fiskalna politika nakon izlaska iz postupka u slučaju prekomjernog deficita temeljiti na novom fiskalnom okviru i biti usmjerena na ostvarivanje srednjoročnog cilja.<sup>7</sup>

**Deficit opće države bio je općenito nepromijenjen u 2013. dosegnuvši 4,9 % BDP-a nakon što je u 2012. iznosio 5,0 % BDP-a.** U usporedbi s predviđenim deficitom opće države za 2013. iz prošlogodišnjeg ekonomskog programa (3,6 % BDP-a), rezultat u 2013. bio je 1,3 postotna boda veći. Vlada je u 2013. provela dva rebalansa proračuna, jedan u travnju a drugi u prosincu, zbog većih rashoda u odnosu na početni plan i neočekivanog manjka prihoda. Primici od poreza na dobit osobito su bili manji od očekivanih nakon uvođenja porezne olakšice za ponovno uloženu dobit. Zabilježen je i negativan učinak na

<sup>5</sup> Takvi problemi s podacima mogu se daljnje pogoršati zbog metodoloških izmjena do kojih će doći zbog prijelaza sa standarda ESA 95 na standarde ESA 2010 u rujnu 2014.

<sup>6</sup> Specifikacije za provedbu Pakta o stabilnosti i rastu i smjernice u pogledu oblika i sadržaja programa stabilnosti i konvergencije.

<sup>7</sup> Nenavođenje srednjoročnog cilja u programu konvergencije nije u skladu s Kodeksom dobre prakse. No određivanje srednjoročnog cilja onemogućeno je jer Odbor za fiskalnu politiku nije bio u mogućnosti, zbog problema s dostupnosti i kvalitetom demografskih projekcija, potvrditi projekcije o troškovima starenja stanovništva u Hrvatskoj, zbog čega Komisija nije mogla odrediti minimalan srednjoročni cilj.

prihode zbog promjene u sustavu naplate PDV-a zbog pristupanja EU-u. Istodobno su se povećali ukupni rashodi, uglavnom zbog većih socijalnih rashoda uključujući podmirenje dugova u zdravstvenom sektoru u vrijednosti od 1 % BDP-a i rastućih kamatnih troškova. Razlika u odnosu na ciljni deficit od 3,6 % BDP-a iz ekonomskog programa za 2013. uvelike se objašnjava na temelju svega navedenoga zajedno s nekim metodološkim problemima kao što su razlike u broju jedinica lokalne samouprave koje su uključene u proračunske statističke podatke o općoj državi.

**U programu konvergencije navodi se cilj postupnog smanjenja ukupnog deficita s 4,4 % BDP-a u 2014. na 3,5 %, 2,7 % i 2,5 % BDP-a u razdoblju 2015. – 2017.** Omjer (ponovno izračunanog) strukturnog salda<sup>8</sup> i BDP-a na kojemu se temelje ciljevi ukupnog deficita smanjit će se za 0,2 postotna boda u 2014.<sup>9</sup>, a zatim će se povećati za 0,9 postotna boda, 1,3 postotna boda i 0,1 postotna boda u razdoblju 2015. – 2017. U cilj ukupnog deficita za 2014. uzet je u obzir rebalans proračuna iz ožujka 2014. i dodatni skup mjera donesenih u travnju kako bi se ispunile obveze iz preporuke Vijeća za Hrvatsku zbog postupka u slučaju prekomjernog deficita (vidi pojedinosti u polju 1. i polju 2.).

**Na profil ukupnog salda opće država u 2014. i 2015. znatno utječe prijenos mirovinskih sredstava iz drugog stupa u prvi stup mirovinskog osiguranja.** U skladu s trenutnim prevladavajućim računovodstvenim pravilima u ciljeve ukupnog deficita za 2014. i 2015. iz programa uključen je i učinak prijenosa u dvije faze akumuliranih mirovinskih sredstava iz kapitaliziranog drugog stupa u proračun središnje države. No na temelju novih nacionalnih računovodstvenih pravila koja će biti na snazi od rujna 2014. (ESA 2010) takvi prijenosi sredstava više neće utjecati na smanjenje deficita. Ako se izuzme prijenos sredstava, ukupni deficit predviđen u programu iznosio bi 4,5 % BDP-a u 2014. te 4 % BDP-a u 2015<sup>10</sup>. Na profil ukupnog salda opće države iz Komisijinih proljetnih prognoza 2014. znatno utječe i prijenos mirovinskih sredstava.<sup>11</sup>

**Veliki dio mjera konsolidacije provodi se u 2014.** Vrijednost predviđenih mjera iznosi 2,3 % BDP-a u 2014. te 1,0 % BDP-a u 2015. i 2016. Taj se profil mora razmatrati uzimajući u obzir postupni preokret u postojano visokom osnovnom deficitu, što je pozitivna posljedica uspješne fiskalne konsolidacije. U pogledu strukture paketa mjera konsolidacije prikaz odozdo prema gore iz programa pokazuje općenito jednaku vrijednost mjera na rashodovnoj i prihodovnoj strani proračuna tijekom programskog razdoblja. Unatoč znatnim mjerama na prihodovnoj strani i pomalo iznenađujuće u svjetlu predviđenog ponovnog rasta BDP-a, udio prihoda u BDP-u neznatno će se smanjiti u 2015. Planira se da će udio rashoda u BDP-u u 2015. pasti za 1,5 postotna boda i dosegnuti 45,7 % uglavnom na temelju predviđenih ušteda u zdravstvenom sektoru. Stoga se očekuje da će taj udio nastaviti opadati u sljedeće dvije godine te da će u 2017. dosegnuti 45,2 %. Općenito se manji udio socijalnih transfera zbog ušteda u zdravstvenom i mirovinskom sustavu uglavnom neutralizira rastućim rashodima u sufinanciranju projekata povezanih s fondovima EU-a<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Ciklički prilagođen saldo ako se izuzmu jednokratne i privremene mjere koji su službe Komisije ponovno izračunale na temelju podataka iz programa korištenjem zajednički dogovorene metodologije.

<sup>9</sup> Kao što je prethodno navedeno u programu konvergencije koriste se različite računovodstvene metodologije za prošle i buduće godine. Time se prividno i znatno (barem za 0,5 % BDP-a) smanjuje povećanje u (ponovnom izračunanom) strukturnom saldu u 2014. u odnosu na 2013.

<sup>10</sup> U tim se podacima u obzir uzima i podmirenje dugova u zdravstvenom sektoru koji su pogrešno uključeni u vladine projekcije za 2014.

<sup>11</sup> Isključujući taj prijenos sredstava u Komisijinih projekcijama deficit bi u 2014. iznosio 4,6 % BDP-a te 3,8 % BDP-a u 2015.

<sup>12</sup> Iako se bespovratna sredstva iz strukturnih fondova uglavnom raspodjeljuju putem državnog proračuna, ona predstavljaju rashode EU-a a ne državne rashode te se stoga isključuju iz državnih računa. Stoga isplate iz fondova EU-a utječu na državni deficit samo ako je državna jedinica krajnji primatelj sredstava (tj. riječ je o prihodu države) ili ako država sufinancira projekt (tj. sufinanciranje je stvarni rashod države).



## Polje 1. Glavne mjere iz hrvatskog programa konvergencije

Glavne mjere na prihodovnoj strani proračuna u 2014. uključuju povećanje socijalnih doprinosa za zdravstveno osiguranje, povećanje naknada za koncesije (uključujući telekomunikacijske naknade za uporabu RF spektra), isplatu dobiti državnih poduzeća i izmjene poreza na dobitke od igara na sreću i klađenja. Povećat će se doprinosi za mirovinsko osiguranje zbog prijenosa nekih doprinosa iz drugog stupa u prvi stup. Na rashodovnoj strani proračuna planiraju se uštede u mnogim kategorijama, uglavnom u pogledu subvencija, intermedijarne potrošnje i socijalnih transfera.

Na prihodovnoj strani Vlada planira u 2015. uvesti novi porez na kamate na štednju i smanjiti porezne olakšice za ponovno uloženu dobit. Planirane uštede rashoda ponovno su nesustavne i raspršene, a rezanja raspoređena među brojnim kategorijama relativno su mala. Uštede u intermedijarnoj potrošnji ovise o daljnjoj provedbi postupaka objedinjene javne nabave i primjeni poslovnih procesa iz privatnog sektora u javnom sektoru. Očekuje se pad socijalnih transfera na temelju ponovnog pregovaranja o ugovorima s privatnim pružateljima usluga socijalnog osiguranja. Manje plaće zaposlenicima ovise i o uvođenju plana o restrukturiranju postojeće mreže škola.

Glavna mjera na prihodovnoj strani planirana za 2016. odnosi se na uvođenje poreza na nekretnine, što još nije sigurno. Na rashodovnoj strani za 2015. planiraju se relativno niske uštede u mnogim različitim kategorijama, a za većinu njih postoji rizik provedbe.

### Glavne proračunske mjere

Prihodi	Rashodi
<b>2014.</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Prijenos akumuliranih sredstava iz drugog mirovinskog stupa (+0,8 % BDP-a)*</li><li>• Povećanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13 % na 15 % (+0,5 % BDP-a)</li><li>• Povećanje telekomunikacijskih naknada i ostalih naknada za koncesiju (+0,16 % BDP-a)</li><li>• Isplata dividendi i dobiti (+0,15 % BDP-a)</li><li>• Povećani socijalni doprinosi zbog prijenosa djela budućih mirovinskih doprinosa u prvi stup (+0,12 % BDP-a)</li><li>• Izmjene poreza na dobitke od igara na sreću i klađenja (+0,1 % BDP-a)</li><li>• Veće trošarine na goriva (+0,1% BDP-a)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Smanjenje subvencija, uglavnom brodogradilištima i HBOR-u (-0,33 % BDP-a)</li><li>• Manja intermedijarna potrošnja zbog ušteta, među ostalim, u troškovima održavanja, naknadama za prijevoz, informatičkim uslugama (-0.2% BDP-a)</li><li>• Uštede u socijalnim transferima, uglavnom u zdravstvenom sektoru (-0,2 % BDP-a)</li><li>• Smanjenje postojećih transfera, koji će se uglavnom zamijeniti financijskim sredstvima EU-a (-0,14% BDP-a)</li><li>• Manja javna ulaganja (-0,1 % BDP-a)</li><li>• Neto uštede na plaćama zaposlenika (-0,03 % BDP-a)</li></ul>
<b>2015.</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Prijenos akumuliranih sredstava iz drugog mirovinskog stupa (+0,6 % BDP-a)*</li><li>• Djelomično smanjenje porezne</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Manja intermedijarna potrošnja zbog centralizirane javne nabave za telekomunikacijske usluge, gorivo i energente; integracija/eksternalizacija</li></ul>

<p>olakšice za ponovno uloženu dobit trgovačkih društava (+0,15 % BDP-a)</p>	<p>popratnih djelatnosti u javnom sektoru (-0,14 % BDP-a)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uvođenje poreza na kamate na štednju (+0,1 % BDP-a)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uštede u transferima znanstvenim i visokoobrazovnim ustanovama i dodatne uštede u sustavu socijalnog osiguranja (-0,1% BDP-a)</li> <li>• Smanjenje subvencija poljoprivredi (-0,09 % BDP-a)</li> <li>• Smanjenje prijenosa sektoru visokog obrazovanja (-0,09 % BDP-a)</li> <li>• Uštede u plaćama zaposlenika zbog reorganizacije mreže škola (-0,07 % BDP-a)</li> </ul>
<b>2016.</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uvođenje poreza na nekretnine (+0,4 % BDP-a)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smanjenje socijalnih transfera zbog daljnje provedbe plana o reorganizaciji bolnica i novih ugovornih aranžmana u sustavu socijalnog osiguranja (-0,16 % BDP-a)</li> <li>• Smanjenje intermedijarne potrošnje zbog daljnje provedbe centralizirane javne nabave i eksternalizacije/integracije popratnih djelatnosti u javnom sektoru (-0,14 % BDP-a)</li> <li>• Smanjenje ostalih transfera na temelju ukidanja trećeg (dobrovoljnog) mirovinskog sustava i poticaja na stambenu štednju (-0,14 % BDP-a)</li> <li>• Smanjenje subvencija poljoprivredi (-0,09 % BDP-a)</li> <li>• Dodatne uštede u plaćama zaposlenika zbog reorganizacije mreže škola (-0,03 % BDP-a)</li> </ul>
<p><u>Napomena:</u> Učinak na proračun naveden u tablici odnosi se na učinak utvrđen programom, tj. koji su utvrdila nacionalna nadležna tijela. Znak plus podrazumijeva da se zbog mjere povećavaju prihodi odnosno rashodi.</p>	
<p>* Te mjere imaju učinak na prihode na temelju standarda ESA95, ali ne i na temelju standarda ESA2010.</p>	

**Mjere konsolidacije nisu detaljno utvrđene, osobito za posljednje godine programskog razdoblja, a kvaliteta konsolidacije zaslužuju veću pozornost.** Mjere na rashodovnoj strani nisu detaljno opisane, osobito za posljednje godine razdoblja; nadalje, te su mjere uglavnom privremene i imaju manji značaj za konsolidaciju nego što je to poželjno. Veliki dio mjera u području rashoda odnosi se na rezanje kapitalne potrošnje, što u dugoročnom razdoblju može biti kontraproduktivno. Čini se da su mjere namijenjene povećanju prihoda u većoj mjeri stalne, ali i za njih nisu dostavljene dostatne informacije. Primjerice u pogledu poreza na nekretnine nisu dostavljeni podaci o poreznim stopama, poreznoj osnovici i izuzećima, što

onemogućuje ocjenu predviđenih doprinosa. Kako bi se smanjio negativan učinak konsolidacije na rast i osiguralo održivo smanjenje prekomjernog deficita, bilo bi opravdano veću pozornost posvetiti kvaliteti mjera i prijelazu na mjere koje se temelje na rashodima. U programu se navode predviđanja proračunskog učinka za većinu predviđenih mjera za razdoblje 2014. – 2016. (vidi polje 1.). Ne navode se dodatne mjere za 2017. i njihov predviđeni učinak. U programu se navode neke dodatne mjere, kao što su uvođenje novog elektroničkog obrasca za dostavu podataka Poreznoj upravi, organizacijske promjene u Poreznoj upravi i Carinskoj upravi, uvođenje centraliziranog sustava obračuna plaća za državne službenike, no ne navodi se njihov predviđeni učinak zbog poteškoća u ocjeni mogućih ušteda. Međutim, kako se i navodi u nacionalnom programu reformi, makroekonomska predviđanja sadržavaju učinak svih mjera iz paketa.

**Rizici za ciljeve deficita iz programa općenito su usmjereni prema negativnim kretanjima.** Makroekonomski scenarij na kojem se temelji program konvergencije u prevelikoj je mjeri optimističan; no predviđanja prihoda tek su djelomično u skladu sa scenarijem te se čini da su razborita. Najznačajniji rizici za ciljeve iz programa odnose se na provedbu mjera. Čini se da je moguće ostvarenje ukupnog cilja za 2014. iz programa, no i dalje ima preostalih rizika koji se posebno odnose na neke uštede u subvencijama, osobito u sektoru brodogradnje. Rizici provedbe postaju sve veći prema kraju programskog razdoblja, djelomično zbog nesustavne strukture paketa prilagodbe. Predviđene uštede u rashodima ovise o relativno velikom broju manjih mjera koje su raspršene po mnogim različitim kategorijama i stavkama, čime se povećava mogućnost neprovedbe svih mjera. Rizici provedbe odnose se i na neke mjere na prihodovnoj strani jer će se morati donijeti posebno zakonodavstvo i morat će se uvesti određene popratne mjere. To se odnosi na porez na nekretnine na kojem se temelji veći dio prilagodbe u 2016. I dalje su mogući rizici odstupanja rashoda u području zdravstva u slučaju odgode postojećih reformi te ako se ne ojačaju mehanizmi praćenja i kontrole.

**Na Hrvatsku se trenutačno primjenjuje korektivni dio Pakta.** Vijeće je 20. siječnja 2014. pokrenulo postupak u slučaju prekomjernog deficita za Hrvatsku i preporučilo da se državni deficit smanji na 4,6 % BDP-a u 2014. i 3,5 % BDP-a u 2015. te da se do 2016. prekomjerni deficit smanji na 2,7 % BDP-a (vidi polje 2.). Nadalje, u preporuci o postupku u slučaju prekomjernog deficita od Hrvatske se zahtijeva poboljšanje strukturnog salda od 0,5 postotnih bodova BDP-a u 2014. i 0,9 postotnih bodova BDP-a u 2015. te poduzimanje mjera u vrijednosti od 2,3 postotna boda BDP-a u 2014. i 1,0 postotni bod BDP-a u 2015. kako bi se ostvarila potrebna prilagodba strukturnog salda. Hrvatska je morala do 30. travnja 2014. poduzeti učinkovite mjere kako bi osigurala trajno smanjenje prekomjernog deficita. Hrvatska je dostavila izvješće o poduzetima mjerama u okviru programa konvergencije.

**Na temelju programa i Komisijinih proljetnih prognoza 2014. očekuje se ostvarenje nominalnog cilja utvrđenog u Preporuci Vijeća za 2014.** Ciljevi deficita iz programa konvergencije iznose 4,4 %, 3,5 % i 2,7 % BDP-a za razdoblje 2014. – 2016., što je u skladu s preporučenim razinama. U osnovnom scenariju službi Komisije nije sadržan cijeli skup mjera iz paketa konsolidacije zbog nedostatnog opisa nekih mjera (kao što su uštede u subvencijama ili socijalni transferi) i zbog nekih nepouzdanosti o računovodstvenoj obradi nekih mjera (kao što je slučaj isplate profita iz državnih poduzeća). Prema Komisijinim proljetnim prognozama 2014. predviđa se da će deficit opće države u 2014. dosegnuti 3,8 % BDP-a te 3,1 % BDP-a u 2015. Ako bi se ta predviđanja prilagodila radi isključivanja prijenosa mirovinskih sredstava (u skladu sa statističkim propisima koji će biti na snazi od rujna 2014.), deficit opće države iznosio bi 4,6 % BDP-a u 2014. i 3,8 % BDP-a u 2015. Uzimajući u obzir tu prilagodbu, za 2014. predviđa se ostvarenje nominalnog cilja utvrđenog u postupku u slučaju prekomjernog deficita, dok se u 2015. nominalni cilj ne bi ostvario za ¼ postotnog boda BDP-a.

**Promjena strukturnog salda u 2014. neznatno je ispod preporučenog djelovanja.** Strukturni saldo koji je ponovno izračunan na temelju programa smanjuje se u 2014. za 0,2 % BDP-a; no to je u većoj mjeri rezultat neusklađenosti programa s metodologijom ESA. Planirano strukturno poboljšanje od 0,9 % BDP-a za 2015. navedeno u programu upravo je u skladu s preporukom o postupku u slučaju prekomjernog deficita. S druge strane, prema Komisijinim proljetnim prognozama 2014. strukturni saldo poboljšava se za 0,4 % u 2014. te za 0,8 % u 2015., s neznatnim odstupanjima za obje godine u usporedbi s poboljšanjima od 0,5 % i 0,9 % BDP-a koja se zahtijevaju u preporuci o postupku u slučaju prekomjernog deficita.

**Proračunska prilagodba predviđena u programu temelji se na velikom nizu mjera.** Prema podacima hrvatskih nadležnih tijela cjelokupna vrijednost paketa iznosi 2,3 % BDP-a u 2014. i 1,0 % BDP-a u 2015., kako je utvrđeno u preporuci. Na temelju ocjene odozdo prema gore fiskalnog napora iz Komisijinih proljetnih prognoza 2014. predviđa se njegovo ostvarenje i u 2014. i 2015., a vrijednost mjera iznosit će 2,3 % BDP-a u 2014. u skladu s obvezom, te 1,1 % BDP-a u 2015., što je neznatno više od preporučenih 1 % BDP-a. Nakon korekcije u smislu smanjenja potencijalnog rasta nakon Odluke Vijeća iz siječnja 2014. te kretanja prihoda u usporedbi s prognozom na kojoj se temelji Odluka Vijeća, poboljšanje prilagođenog strukturnog salda u 2014. procjenjuje se na 0,2 % BDP-a, a fiskalnog napora u 2015. na 0,8 %; to bi bilo ispod utvrđene obveze za 2014., ali samo polovično za 2015. U kontekstu temeljite analize važno je uzeti u obzir da su sve te mjere donesene nakon Odluke Vijeća o postojanju prekomjernog deficita iz siječnja 2014. i kao odgovor na nju. Snažna predanost poštovanju preporuke Vijeća izražena je u činjenici da su nadležna tijela poduzela dodatne mjere u vrijednosti od 0,4 % BDP-a nakon što je postalo očigledno da rebalans proračuna za 2014. iz ožujka 2014. nije dovoljan za ispunjenje preporuka o postupku u slučaju prekomjernog deficita.

**Zaključno, očekuje se ostvarenje nominalnog cilja za 2014., dok je odstupanje od potrebnih strukturnih poboljšanja minimalno.** Nadalje, temeljita analiza i ostali kvalitativni čimbenici upućuju na to da se trenutačno očekuje i ostvarenje fiskalnog napora u 2014. Međutim, uzimajući u obzir da službe Komisije očekuju da će u 2015. i prije podnošenja proračuna za 2015. ukupni saldo i strukturno poboljšanje biti ispod ciljeva koje je preporučilo Vijeće, u proračunu za 2015. treba uključiti mjere strukturne prilagodbe kako bi se osiguralo poštovanje preporuke Vijeća.

## Polje 2. Postupak u slučaju prekomjernog deficita za Hrvatsku

Na Hrvatsku se trenutačno primjenjuje korektivni dio Pakta. Vijeće je 28. siječnja 2014. pokrenulo postupak u slučaju prekomjernog deficita za Hrvatsku zbog nepoštovanja kriterija za deficit i dug. Hrvatska je morala do 30. travnja 2014. poduzeti učinkovite mjere kako bi do 2016. osigurala trajno smanjenje prekomjernog deficita, osiguravajući istovremeno da se odgovarajućom brzinom dostigne referentna vrijednost udjela bruto državnog duga od 60 %. U tu svrhu od Hrvatske se zahtijeva da dosegne cilj ukupnog deficita opće države od 4,6 % BDP-a za 2014., 3,5 % BDP-a u 2015. te 2,7 % BDP-a u 2016., što je u skladu s godišnjim poboljšanjem strukturnog salda od 0,5 % BDP-a u 2014., 0,9 % BDP-a u 2015. te 0,7 % BDP-a u 2016. Nadalje, Hrvatska treba utvrditi i strogo provoditi mjere koje su potrebne za smanjenje prekomjernog deficita do 2016., koristiti sve neočekivane dobitke za smanjenje deficita i detaljno izvještavati o strategiji konsolidacije koja se predviđa za ostvarenje tih ciljeva; stoga hrvatska nadležna tijela trebaju barem svakih šest mjeseci izvještavati o napretku koji se ostvaruje u okviru provedbe preporuka sve dok se potpuno ne smanji prekomjerni deficit.

Nadalje, Vijeće poziva hrvatska nadležna tijela da:

- (i.) provedu podrobnu reviziju rashoda u cilju racionalizacije izdataka za plaće, socijalnu sigurnost i subvencije te osiguraju dostatan fiskalni prostor za provedbu rashoda kojima se potiče rast, uključujući sufinanciranje projekata koje financira Unija;
- (ii.) dodatno poboljšaju ispunjenje poreznih obveza i povećaju učinkovitost porezne uprave i
- (iii.) poboljšaju institucionalni okvir javnih financija, uključujući poboljšanjem višegodišnjeg proračunskog planiranja, jačanjem uloge i neovisnosti Odbora za fiskalnu politiku i osiguravanjem poštovanja fiskalnih pravila.

Nadalje, Vijeće poziva hrvatska nadležna tijela da provedu strukturne reforme, osobito u pogledu rješavanja problema rigidnosti tržišta rada i nepovoljnog poslovnog okruženja te unaprjeđenja kvalitete javne uprave u cilju promicanja potencijalnog rasta BDP-a.

Pregled trenutačnog stanja postupka u slučaju prekomjernog deficita dostupan je na: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm).

**Neizvjesnost prema kraju programskog razdoblja dokaz je važnosti odlučnije i jasnije strategije proračunske konsolidacije.** Iako su u kratkoročnom razdoblju mjere temeljene na prihodima neizbježne i dopuštene, ako im je cilj proširenje porezne osnovice i preraspodjela poreznog opterećenja, prekomjerno oslanjanje na povećanje prihoda postat će s vremenom kontraproduktivno. Nadalje, oslanjanjem na povećanje poreza ne može se na neodređeno vrijeme odgađati potreba za odlučnim rješavanjem dinamike rashoda. U svjetlu toga i u skladu s potrebom za dodatnim naporima konsolidacije prema isteku roka za postupak u slučaju prekomjernog deficita morala bi se razmotriti dodatna smanjenja strukturnih rashoda. Sveobuhvatnom revizijom rashoda mogli bi se utvrditi dodatni izvori uštede, smanjiti neučinkovitosti, utvrditi bolje isplanirano smanjenje troškova te potrošnja preraspodijeliti na područja s većim potencijalom rasta.

**Predviđena stabilizacija bruto duga opće države na oko 71 % BDP-a nije utemeljena na programu.** Predviđa se smanjenje duga sa 71,7 % u 2014. na 71,0 % BDP-a u 2015. te da će se zatim na kraju programskog razdoblja neznatno povećati na 71,2 %. U programu konvergencije ograničena je rasprava o kretanjima javnog duga. Neusklađenost između predviđenih razina duga i stvarnih razina duga objašnjava se velikom i uglavnom neobjašnjenom negativnom prilagodbom stanja i tokova tijekom programskog razdoblja. Jedino objašnjenje koje se navodi u programu u pogledu stabilnog udjela javnog duga odnosi

se na pozitivan učinak mjera fiskalne konsolidacije na temelju kojeg se očekuje „stabilizacija udjela duga na razini od 71,2 % BDP-a do kraja programskog razdoblja”.

**Rizici za udio duga u BDP-u nešto su pozitivniji.** Ti rizici proizlaze iz čimbenika koji se odnose na ciljeve deficita te iz mogućih dodatnih financijskih transakcija. Moguća odstupanja u primicima od privatizacije, čiji se iznos u programu konvergencije procjenjuje na prosječno 0,5 % BDP-a znače dodatan negativan rizik.

### *Fiskalni okvir*

**Hrvatski fiskalni okvir i dalje pokazuje slabosti unatoč znatnim reformama provedenima posljednjih godina.** Prije ulaska u EU-u Hrvatska je 2009. donijela Zakon o proračunu i Zakon o fiskalnoj odgovornosti u 2011. 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. Hrvatski fiskalni odbor tj. Odbor za fiskalnu politiku osnovan je 2011. Unatoč tim reformama proračunsko planiranje i dosljedna primjena fiskalnih propisa i dalje znače izazov s negativnim učinkom na donošenje fiskalne politike. Ne poštuje se zakonodavni rok za pripremu proračuna.

**Zabilježene su ponovljene neusklađenosti između makroekonomskih i proračunskih varijabli i stvarnih rezultata.** Službene makroekonomske prognoze Ministarstva financija preoptimistične su te ugrožavaju proračunsko planiranje. Zbog toga dolazi do čestih rebalansa proračuna<sup>13</sup> čime se utječe na vjerodostojnost fiskalne politike koju provode nadležna tijela. Česte su, a katkad i znatne neusklađenosti između Smjernica za gospodarsku i fiskalnu politiku, trogodišnjeg dokumenta na kojem se temelji godišnje proračunsko planiranje, i nacrt proračuna. Česte promjene proračunskih projekcija koje prelaze godišnje planove negativno utječu na vjerodostojnost Smjernica kao temelja srednjoročnog proračunskog planiranja. Uvedena su neka poboljšanja u skladu s Direktivom Vijeća, no i dalje su prisutni određeni nedostaci, prvenstveno u pogledu rješavanja primjetnih nerealističnih prognoza te objave alternativnih fiskalnih scenarija (npr. nepromijenjenih ciljeva politika).

**Unatoč napretku u području numeričkih fiskalnih propisa ostvarenom nedavnim zakonodavnim izmjenama, prostora ima za daljnji napredak.** Pravilom o strukturno uravnoteženom proračunskom saldu uvedenim u siječnju 2014. utvrđuje se da strukturni saldo mora biti u skladu sa srednjoročnim ciljem te da se u tu svrhu treba provoditi konvergencija. No preliminarna ocjena izmijenjenog zakona uzrokuje dvije vrste zabrinutosti. Prvo, srednjoročni cilj utvrđen zakonom (strukturni saldo kojim se osigurava da deficit općeg proračuna ne prelazi 3 % BDP-a te da udjel duga u BDP-u ne prelazi 60 %) nužno se ne podudara s onim koji se koristi na razini EU-a. Drugo, odredbe o izuzeću mogu se primjenjivati u slučajevima ako je godišnja stopa rasta realnog BDP-a znatno niža od potencijalnog rasta BDP-a. No zakonom nije utvrđeno koja se razina može smatrati znatno nižom, što može dovesti do prekomjernog korištenja odredaba o izuzeću. Taj će se rizik u određenoj mjeri ublažiti obveznom ocjenom o korištenju tih odredaba koju će provoditi tijelo nadležno za fiskalnu politiku.

**Učinkovitost pravila o dugu koje je uvedeno u okviru Zakona o proračunu iz 2009. oslabljena je nedostatkom preventivnih mehanizama i praćenjem slabog poštovanja propisa.** Pravilom se predviđa da udio duga središnje države u BDP-u može premašiti prošlogodišnji udio samo ako on ne prelazi 60 % BDP-a. Prag duga povećan je na 62 % u proračunu za 2014. Transparentnost i vjerodostojnost pravila mogla bi se unaprijediti širim područjem primjene kojim bi se umjesto središnje države obuhvatila opća država te uspostavom preventivnih mehanizama koji bi se trebali primjenjivati u ranijoj fazi postupka radi izbjegavanja kršenja numeričke granice. Nadalje, vjerodostojnost tog temelja fiskalne

---

<sup>13</sup> Primjerice tijekom godine dva puta je proveden rebalans proračuna za 2013.

politike otežana je nedostatkom podataka o postupku praćenja i nedostatkom korektivnih mehanizama u slučaju nepoštovanja pravila.

**Početak 2014. osnovano je Povjerenstvo za fiskalnu politiku koje zamjenjuje dosadašnji Odbor za fiskalnu politiku kojim je predsjedao ministar financija.** Ovlašti imenovanja članova Povjerenstva prebačene su s Vlade na Hrvatski sabor. Povjerenstvom predsjeda predsjednik Odbora za financije i državni proračun, dok ostalih šest članova tijela 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. Iako su to korisni pomoci, Povjerenstvu za fiskalnu politiku i dalje nedostaje snažan zakonski temelj: naime, Povjerenstvo je osnovano samo na temelju Odluke Sabora. Dvojbeno je njegova neovisnost jer njime predsjeda saborski zastupnik. Nadalje, mandat Povjerenstva nije dovoljno precizan, osobito u pogledu *ex ante* i *ex post* ocjene makroekonomskih i proračunskih prognoza. Rad Povjerenstva poboljšao bi se kada bi se zakonom utvrdili odgovarajući resursi i pravodoban pristup podacima.

### ***Mirovinski sustav***

**Ima prostora i za unaprjeđivanje održivosti i prikladnosti mirovinskog sustava.** Mirovinski sustav rascjepkan je na veći broj posebnih mirovinskih sustava zbog čega se povećavaju njegovi troškovi, dolazi do nejednakog postupanja i omogućuje se rano napuštanje tržišta rada. Mirovine ostvarene po posebnim propisima<sup>14</sup> čine 15% korisnika i 19% ukupnih rashoda za mirovine. Nejednakosti među mirovinama koje se ostvaruju iz različitih stupova dovode do nesustavnih promjena politike kao što je u 2014. prijenos mirovinskih doprinosa iz drugog stupa u prvi stup za vojno osoblje, policiju i još neke kategorije javnih službenika. U 2013. opće invalidske mirovine činile su više od 25 % ukupnih rashoda za mirovine (jedan od najvećih udjela u EU-u), što bi moglo značiti da su uvjeti za odlazak u invalidsku mirovinu prevelikodušni.

**Čini se da trenutačni planovi o povećanju zakonske dobi umirovljenja nisu dovoljno ambiciozni.** Od studenoga 2010. postupno se povećavaju zakonska dob umirovljenja, dob za odlazak u prijevremenu mirovinu i dob umirovljenja za žene te bi se do 2030. u potpunosti trebale uskladiti. Trenutačno je zakonska dob umirovljenja 65 godina za muškarce te 61 godina za žene. Na temelju izmjena i dopuna Zakona o mirovinskom osiguranju donesenima u prosincu 2013. zakonska dob umirovljenja povećava se sa 65 na 67 godina, a dob za odlazak u prijevremenu mirovinu sa 60 na 62 godine. Riječ je o pozitivnom koraku, no kako će se povećanje primjenjivati tek od 2031., mjera nije toliko ambiciozna. Dob umirovljenja nije povezana sa životnim vijekom.

**Odlazak u prijevremenu mirovinu moguće je ostvariti na razne načine, čime se pridonosi niskom sudjelovanju na tržištu rada.** Unatoč reformama koje su provedene posljednjih godina, i dalje postoje razni načini odlaska u prijevremenu mirovinu, a nedavno su uvedeni i novi načini. Na temelju reforme iz 2013. Vlada je uvela dva instituta za odlazak u prijevremenu mirovinu bez penalizacije jedan se odnosi na osobe koje imaju više od 41 navršenu godinu staža i 60 godina starosti, a drugi se odnosi na osobe koje su službeno bile nezaposlene najmanje dvije godine nakon stečaja njihova poslodavca (uz uvjet da ispunjavaju minimalne uvjete o starosnoj dobi i navršenim godinama staža). Uzimajući u obzir opseg izuzeća postojeći penali za prijevremeno umirovljenje i bonusi za kasnije umirovljenje nisu snažan poticaj za rad do dobi umirovljenja ili čak nakon nje. 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 zapošljavanje i održivost mirovinskog sustava.

---

<sup>14</sup> To se odnosi na umirovljenike koji pravo na mirovinu ostvaruju na temelju povlaštenih uvjeta zbog svojeg statusa, kao što su branitelji iz Domovinskog rata.

**Zbog nedostatka dugoročnih projekcija rashoda povezanih sa starenjem stanovništva temeljenih na zajedničkim makroekonomskim pretpostavkama koje je potvrdio Gospodarski i financijski odbor EU-a nije moguće ocijeniti učinak starenja stanovništva u Hrvatskoj koji bi bio usporediv s ostalim državama članicama.** Hrvatska će od 2015. nadalje biti uključena u redovito Izvješće o starenju stanovništva i njegovu učinku na dugoročne gospodarske i proračunske projekcije. No uzimajući u obzir dobnu strukturu stanovništva i niski udio zaposlenih u odnosu na umirovljenike, može se očekivati da će dugoročni proračunski učinak starenja stanovništva biti iznad prosjeka EU-a. Poboljšanjem strukturnog proračunskog položaja u srednjoročnom razdoblju pridonijelo bi se sprječavanju rizika u pogledu održivosti javnih financija. Hrvatska se suočava i s ozbiljnim problemima u pogledu adekvatnosti trenutanih i budućih mirovina jer se ionako već niska ukupna stopa zamjene i dalje smanjuje (0,36 u usporedbi s 0,54 za EU-28 u 2012.). Zajedno s kratkim radnim vijekom, osobito za žene, to je ozbiljan rizik od siromaštva u starijoj dobi.

**Zakon o jedinstvenom tijelu vještačenja donesen je 2013. kako bi se ograničio priljev invalidskih mirovina i smanjile prijekave s pomoću usklađivanja procjene invalidnosti.** U okviru novog Zakona o mirovinskom osiguranju uvedene su obvezne provjere novih i postojećih zahtjeva za stjecanje mirovine, uključujući i mogućnost *ad hoc* kontrolnih pregleda. Zbog strožih kontrola u 2013. broj invalidskih mirovina smanjio se za 4,6 %. Vjerojatnost pozitivnog učinka tih mjera na rashode ovisit će o njihovoj strogoj provedbi.

**Mirovine ostvarene po posebnim propisima čiji je iznos veći od određenog praga smanjene su od 2014. za 10%, iako na privremenoj osnovi, a njihova indeksacija ovisi o rastu BDP-a.**<sup>15</sup> Unatoč nedavnim pokušajima smanjenja rashoda i povećanja transparentnosti, i dalje se sporo usklađuju mirovine ostvarene po posebnim propisima s općim pravilima. Trenutačno se provodi razdvajanje mirovina ostvarenih po općim propisima od mirovina ostvarenih po posebnim propisima. Time bi se mogli razjasniti stvarni troškovi posebnih sustava i poboljšati ciljevi budućih mjera politika, uključujući diferenciranu indeksaciju. Nakon što se ukine zamrzavanje indeksacije za mirovine ostvarene po posebnim propisima, njihova indeksacija provodit će se na temelju velikodušne formule za uobičajene mirovine, čime će se usporiti usklađivanje.

**Ostvaren je ograničeni napredak u pogledu adekvatnosti mirovina.** Izmijenjenim Zakonom o mirovinskom osiguranju uvodi se povoljnija formula indeksacije za starosne mirovine i prilagođava se formula za izračun osnovne mirovine. S druge strane, odgađa se prethodno najavljeno povećanje stopa doprinosa za drugi stup. Čini se da je odbačen prijedlog o socijalnim mirovinama za osobe koje ne primaju neku drugu vrstu mirovine ili osnovnu socijalnu pomoć. U nacionalnom programu reformi navode se planovi o uvođenju dodatka na mirovine i za druge korisnike osim korisnika mirovina iz prvog stupa. Iako bi se ovom mjerom osigurala veća adekvatnost mirovina, njome bi se stvorili dodatni troškovi za državni proračun te se stoga ta mjera treba pažljivo razmotriti u kontekstu održivosti javnih financija. Općenito, istovremenom provedbom donesenih mjera i nastojanjima produženja radnog vijeka rješava se u određenoj mjeri pitanje visokog i rastućeg rizika od siromaštva u starijoj dobi.

### **Zdravstveni sustav**

**U zdravstvenom sektoru ostvaruju se objektivno dobri rezultati i uz određene regionalne razlike usluge su dostupne, no sustav znatno opterećuje javne financije.** Iako su javni rashodi za zdravstvo (6,6 % BDP-a u 2011.) ispod prosjeka EU-a (7,8 %), veći su

---

<sup>15</sup> 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 100 % invaliditetom ili na djecu branitelja. Indeksacija se ne primjenjuje dok se ne ispune ti uvjeti.



nego u većini država članica središnje i istočne Europe, te uzrokuju gomilanje dugova i čine veliki udjel javne potrošnje<sup>16</sup>. Zbog izostanka usporedivih dugoročnih projekcija onemogućena je precizna ocjena učinka starenja stanovništva na rashode za zdravstvo. Međutim, na temelju trenutanih (javnih) rashoda za zdravstvo, dobne strukture stanovništva i nedemografskih čimbenika vidljiv je znatan dugoročan proračunski učinak rastućih rashoda za zdravstvo. Financiranje rashoda za zdravstvo temelji se u velikoj mjeri na doprinosima za zdravstveno osiguranje. Dostupna je i privatna participacija za troškove zdravstvenog osiguranja. Participacijom je obuhvaćen manji udio rashoda za zdravstvo, a njezin je primarni cilj rješavanje moralnog hazarda i sklonosti prema pretjeranoj potrošnji koji se javljaju u sustavima temeljenima na osiguranju. No u Hrvatskoj sustavom dopunskog zdravstvenog osiguranja u potpunosti se financira participacija, čime se veliki broj pacijenata oslobađa plaćanja participacije i time se poništavaju pozitivni učinci sustava na ponašanje pacijenata. Nadalje, više od jedne trećine korisnika dopunskog osiguranja oslobođeno je plaćanja troškova koji se financiraju izravno iz državnog proračuna. Taj sustav uzrokuje dodatne administrativne troškove i problem negativnog odabira jer se njime privlače pacijenti s većim zdravstvenim troškovima, čime bi se mogla ugroziti mogućnost sustava da bude na pozitivnoj nuli. Postojeće financiranje participacije na temelju dopunskog osiguranja nije u skladu s ostvarenjem ciljeva sustava participacije. Osnovnim sustavom participacije, koji ima financijski učinak samo na manji broj pacijenata, može se obeshrabriti korištenje preventivne i dugotrajne skrbi te im se ograničiti pristup, stoga ima prostora za bolje korištenje instrumenta.

**U nacionalnom programu reformi navode se neučinkovitosti u mreži bolnica koje se mogu popraviti.** Ima prostora za ostvarenje ušteda na temelju reorganizacije bolničkih usluga, bolje raspodjele bolničkih postelja, smanjenje visokog udjela administrativnog osoblja i sustizanja trendova u pružanju ambulantne skrbi, uz istovremeno osiguranje širokog pristupa visokokvalitetnoj skrbi. Čini se da hrvatski sustav zdravstvenog osiguranja nema dovoljne kapacitete i nadležnosti za učinkovito korištenje sredstava. Vlada je u 2013. podmirila nagomilane dugove bolnica i Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Dugovi su iznosili približno 1 % BDP-a, ali oni se mogu ponovno nagomilati u 2014. zbog temeljnih kretanja i dosadašnjih proračunskih projekcija i proračunske kontrole u zdravstvenom sustavu. U pogledu dugoročne skrbi usluge su raspršene između zdravstvenog sustava i sustava socijalne skrbi te je stopa pružanja službene skrbi niska i povezana s visokim stupnjem obiteljske skrbi koju uglavnom pružaju ženski članovi obitelji,<sup>17</sup> čime se još i uz skrb o djeci sprječava zapošljavanje žena. U mnogim slučajevima službeno osigurana skrb je skupa, dok je stalno prisutan pritisak na institucijske oblike pružanja skrbi uz duge liste čekanja, čak i u slučajevima kada bi se socijalnim uslugama bolje zadovoljile potrebe korisnika nego medicinskim uslugama, dok su neznatne usluge koje se pružaju unutar zajednice ili službene usluge osiguranja kućne njege.<sup>18</sup>

**U skladu s Nacionalnom strategijom razvoja zdravstva iz 2012. i prethodnim inicijativama politika Vlada je poduzela određene korisne korake radi poboljšanja učinkovitosti sustava.** Kao što slijedi iz nacionalnog programa reformi, značajne mjere reformi posljednjih godina uključuju djelomičnu centralizaciju javne nabave za bolnice, smanjenje odobrenih cijena za lijekove i medicinska pomagala, prvenstveno uporabom

---

<sup>16</sup> Postoje određeni problemi povezani s usporedivosti podataka u mjeri da se novčana davanja kao što su porodične naknade isplaćuju u okviru Zavoda za zdravstveno osiguranje, a prikazuju se u okviru javnih rashoda za zdravstvo.

<sup>17</sup> Razina obiteljske skrbi u Hrvatskoj iznad je prosjeka EU-27, a među ispitanicima 24 % žena i 13 % muškaraca u dobnoj skupini od 50 do 64 godine uključeno je u skrb za starije osobe. Riječ je o trećem najvišem postotku u Europi nakon Italije i Estonije (Eurofound, 2010. dostupno na: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/02/en/1/EF1002EN.pdf>).

<sup>18</sup> Svjetska banka (2012.) Studije o Hrvatskoj

generičkih lijekova, reorganizaciju pružanja hitne medicinske usluge, uvođenje e-zdravstva u primarnu zdravstvenu zaštitu, novi model upućivanja na specijalističke preglede i bolničko liječenje te uvođenje dijagnostičkih skupina u bolničko liječenje. Međutim, nedostaje sustavno ocjenjivanje učinaka tih reformi. Ministarstvo zdravlja dostavilo je u ožujku 2014. tzv. master plan o reorganizaciji bolničke skrbi kojim se pokušavaju riješiti brojna prethodno navedena ograničenja. U njemu se iznose planovi o prenamjeni nekih bolnica u rehabilitacijske centre, smanjenju prosječnog trajanja boravka u bolnici i daljnjim izmjenama u financiranju bolnica. Planom bi se mogla poboljšati troškovna učinkovitost zdravstvenog sustava i u srednjoročnom razdoblju pridonijeti sprječavanju rizika u pogledu održivosti javnih financija. Plan je ambiciozan i složen i stoga zahtijeva strogo praćenje i kapacitete provedbe u okviru bolnica i na razini središnje države.

### ***Porezni sustav***

**U cilju provedbe fiskalne konsolidacije Hrvatska se suočava s izazovima povećanja prihoda a da se pritom ne ugrožavaju mogućnosti rasta, i to na temelju proširenja poreznih osnovica, preusmjeravanja poreznog opterećenja na nepokretnu imovinu kao što su nekretnine i daljnjeg poboljšanja ispunjenja poreznih obveza.** Ukupno porezno opterećenje u Hrvatskoj niže je od prosjeka EU-a<sup>19</sup> i prostora ima za poboljšanje učinkovitosti oporezivanja i proširenja poreznih osnovica. Struktura oporezivanja znatno je usmjerena na potrošnju, dok su primici od rada, a osobito kapitala, poprilično niži od prosjeka EU-a.<sup>20</sup> Relativno niski udjel poreza na rad nije u potpunosti u skladu sa zakonski propisanim poreznim stopama koje se primjenjuju u hrvatskom gospodarstvu. Iako se relativno niski porezni prihodi mogu djelomično objasniti oslobođenjima od poreza i poreznim olakšicama, na njih utječe i neprijavljena zarada i dobit kao i neprijavljeni rad. Prostora ima i za učinkovitije oporezivanje dobiti trgovačkih društava, osobito racionalizacijom poreznih izdataka.

**U 2014. promijenjena je prethodna tendencija preusmjeravanja oporezivanja s rada.** Nadležna tijela ukinula su u travnju smanjenje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje za dva postotna boda koje je bilo uvedeno 2012. kako bi se smanjilo porezno opterećenje poslodavaca. Nadalje, od 2014. daljnje su povećani neizravni porezi: smanjena stopa PDV-a povećana je za tri postotna boda na 13%, povećane su trošarine na duhanske proizvode i energente te je proširena porezna osnovica za dobitke od igara na sreću. Iako se njome smanjila efektivna porezna stopa, porezna olakšica za ponovno uloženu dobit koja je uvedena 2013. uzrokovala je određene gubitke u proračunskim prihodima smanjivanjem porezne osnovice. Prema nacionalnom programu reformi u 2014. izmijenit će se porezne olakšice kako bi se bolje pridonijelo poticanju ulagačkih aktivnosti uz istovremeno smanjenje negativnog učinka na prihode.

**Nije dovoljno iskorištena primjena manje štetnih poreza kao što su periodični porezi na nekretnine te bi se osnovica za porez na osobni dohodak mogla proširiti kako bi se oporezivali dodatni izvori poreza na kapital.**<sup>21</sup> Primici od poreza na nekretnine, koji su stabilni porezni prihodi i smatraju se najmanje štetnim za rast, trenutačno čine samo 0,3%

<sup>19</sup> U Hrvatskoj je u 2012. udio poreza u BDP-u iznosio 35,7 % u usporedbi s 39,4 % u EU-u.

<sup>20</sup> Porezi na potrošnju čine 17,5 % BDP-a, čime je Hrvatska prva u EU-u. Porezi na rad čine 14,5 % BDP-a (prosjeak EU-a je 19,7 %), dok porezi na kapital čine 3,7 % BDP-a (8,2 %). S obzirom na stopu nezaposlenosti i gospodarske aktivnosti, kratkoročno je prostor za povećanje poreza na rad ograničen.

<sup>21</sup> Hrvatska je poduzela određene mjere proširenja porezne osnovice za poreze na osobni dohodak i porez na dobit trgovačkih društava. U siječnju 2014. olakšice za područja posebne državne skrbi i brdska područja zamijenjene su olakšicama za potpomognuta područja, čime bi se trebalo ostvariti smanjenje poreznih rashoda u iznosu od 490 milijuna HRK.

BDP-a u Hrvatskoj, što je najniži udio u EU-u.<sup>22</sup> Kako je najavljeno u nacionalnom programu reformi, Hrvatska namjerava od 2016. uvesti *ad valorem* porez na nekretnine, no još valja utvrditi njegovu strukturu, uključujući i strukturu porezne osnovice. Nadalje, nadležna tijela namjeravaju proširiti poreznu osnovicu za porez na osobni dohodak kako bi se njime obuhvatile i kamate na štednju. Ako se te mjere provedu uz usporedivo smanjenje oporezivanja rada, one bi značile pozitivne korake prema preusmjeravanju opterećenja prema porezima koji su manje štetni za otvaranje radnih mjesta i rast.

**Nadležna tijela poduzela su mjere u cilju suzbijanja poreznih prijevara i porezne utaje te poboljšanja naplate poreza, no Hrvatska se i dalje suočava sa znatnim poteškoćama u tom području.** Iznos nenaplaćenih poreza je znatan.<sup>23</sup> Čini se da ima prostora za unaprjeđenje učinkovitosti naplate poreza od PDV-a poboljšanjem ispunjenja poreznih obveza i smanjenjem prijevara povezanih s PDV-om. Kako bi smanjila iznos neoporezovanih transakcija te poboljšala naplatu poreza, Hrvatska je 2013. uvela elektroničke fiskalne blagajne te je uvela da poslodavci mogu zaposlenicima isplatiti plaću tek nakon što državi uplate socijalne doprinose. Od sredine 2013. pooštrene su obveze izvještavanja za pojedince te za prijavu dobiti neprofitnih organizacija, a istovremeno je izvještavanje pojednostavnjeno uvođenjem jedinstvenog e-obrasca, čime se poreznim službenicima omogućio veći pristup podacima. Trenutačno se provodi restrukturiranje Porezne uprave čiji je cilj poboljšanje njezine učinkovitosti. Porezna uprava bila je ovlaštena objaviti popis poslodavaca koji ne ispunjavaju porezne obveze te imena poreznih obveznika čija se imovina ne može potkrijepiti prijavljenom dobiti. Hrvatska je postala strankom Konvencije o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreznim stvarima OECD-a i Vijeća Europe. Riječ je o iznimno važnim mjerama kojima se može unaprijediti suzbijanje porezne utaje i poreznih prijevara te poboljšati naplata poreza. No te mjere možda nisu dovoljne za potpuno rješavanje tog izazova. Trenutačno se provodi i reorganizacija hrvatske Carinske uprave. No prerano je ocjenjivati učinak reorganizacije i njezin učinak na uvoz i izvoz.<sup>24</sup>

### ***Državne subvencije i jamstva***

**Državne potpore poduzećima bile su sastavni dio hrvatske razvojne strategije.** U razdoblju 2009. – 2013. javne subvencije smanjile su se s 2,5% BDP-a na 2,1%, ali su i dalje relativno visoke u usporedbi s EU-28 (1,2% BDP-a u razdoblju 2009. – 2013.) i prosjeka 12 novih država članica (0,9% BDP-a u istom razdoblju). Posljednjih godina subvencije javnim poduzećima (osobito Hrvatskim željeznicama, Croatia Airlinesu i javnoj radioteleviziji) bile su veće od subvencija privatnim poduzećima (osobito poljoprivredi). Prema podacima iz programa konvergencije državna jamstva u 2013. dosegla su 16,4 % BDP-a. U usporedbi s 2012. razina jamstava smanjila se za 0,2 postotna boda.<sup>25</sup> Najveći udjel jamstava odobren je poduzećima uključenima u izgradnju cesta i autocesta te njihovo upravljanje. U programu se predviđa da će se prihodi od ugovora za koncesiju na autoceste, što bi se trebalo završiti u 2014., otplatiti dio kredita osiguranih državnim jamstvom. No planira se izdavanje novih jamstava za restrukturiranje poduzeća Croatia Airlines i HŽ Cargo. Iako se određenom razinom dobro isplanirane, ciljane i nadzirane financijske potpore može pridonijeti ostvarenju

---

<sup>22</sup> U Hrvatskoj se trenutačno naplaćuje porez na promet nekretninama i porez na drugu nekretninu (stan ili kuću). Izvori: Institut za javne financije, Hrvatski porezni sustav (siječanj 2014.) i baza podataka „Porezi u Europi“

<sup>23</sup> Procjenjuje se da početkom 2014. iznose 22 milijarde HRK ili gotovo 7 % BDP-a (za detaljnije podatke vidi <http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/84.pdf>).

<sup>24</sup> Prema Izvješću o poslovanju za 2014. Svjetske banke Hrvatska zauzima 99. mjesto u svijetu u pogledu jednostavnosti prekograničnog trgovanja u odnosu na 104. zauzeto mjesto u Izvješću za 2013., no to je i dalje drugi najgori rezultat u EU-u.

<sup>25</sup> No prema podacima iz ekonomskog programa za 2013. jamstva su u 2012. iznosila 11,7 % BDP-a. U programu konvergencije ne objašnjava se razlika između navedenih iznosa za 2012.

ciljeva održivog razvoja Hrvatske, njome se može spriječiti i potrebno restrukturiranje usmjereno na aktivnosti s većim rastom produktivnosti.

**Prostora ima za racionalizaciju i poboljšanje kontrole nad državnim subvencijama i jamstvima.** Visoki iznos subvencija privatnom sektoru kombinira se s određenom razinom decentralizacije u njihovoj raspodjeli. U to su uključeni mnogi instrumenti i institucije, uključujući na nacionalnoj razini nekoliko resornih ministarstava i agencija za financiranje, Hrvatsku banku za obnovu i razvoj i Hrvatsku agenciju za malo gospodarstvo i investicije, od kojih svaka primjenjuje vlastite kriterije i postupke. To znači da ima dosta prostora za poboljšanje učinkovitosti. Nadalje, trenutačno ne postoji središnji javni registar poduzeća i pojedinaca koji primaju financijsku potporu, uključujući i one koji financijsku potporu primaju od regionalnih i lokalnih tijela vlasti, a u nacionalnom programu reformi ne najavljuju se njegova uspostava.

### **3.2. Financijski sektor**

**Hrvatsko gospodarstvo je malo, podložno nestabilnim tokovima kapitala te ga karakterizira visoki stupanj euroizacije.** Za razliku od nekih susjednih zemalja hrvatski bankarski sektor u velikoj je mjeri u stranom vlasništvu, prisutnost države je minimalna a ukupne razine kapitala su visoke.

**Hrvatska primjenjuje čvrsto upravljani fluktuirajući tečajni režim, a kuna je posljednjih nekoliko godina relativno stabilna u odnosu na euro unatoč problematičnom vanjskom i domaćem okruženju.** Uz relativno nisku inflaciju time je Hrvatskoj narodnoj banci omogućena provedba akomodativne monetarne politike. Stroga makrobonitetna politika omogućila je posljednjih godina stvaranje visokih rezervi i zaštitnih slojeva likvidnosti u financijskom sustavu, od kojih su tijekom krize neke i postupno oslobođene. Nadležna tijela uvela su i programe potpore kreditiranju radi poticanja pozajmljivanja koji uključuju Hrvatsku banku za obnovu i razvoj, no produljena recesija smanjila je potražnju za kreditima banaka i broj domaćih kredita smanjio se od sredine 2012. Uzimajući u obzir da je tečaj temelj monetarne politike te visoku razinu duga denominiranog u eurima, središnja banka raspolaže ograničenim manevarskim prostorom. Boljim makroekonomskim temeljima, osobito izvoznom konkurentnosti, ojačala bi se stabilnost tečaja u srednjoročnom razdoblju te bi se povećao slobodan prostor da se monetarnom politikom podrži gospodarski oporavak.

**U razdoblju prije globalne financijske krize nadležna tijela oslanjala su se na makrobonitetne mjere sprječavanja rasta kredita i ograničavanja rizika za bilance banaka.** Tim se politikama uspostavila potrebna otpornost u bankarskom sektoru osiguravanjem zaštitnih slojeva adekvatnosti kapitala i likvidnosti. Iako je pozajmljivanje od banaka pod domaćim nadzorom bilo ograničeno, zaduženost je i dalje munjevito rasla. To se djelomično objašnjava vanjskim zaduživanjem (izravno od inozemnih matičnih banaka), a djelomično zaduživanjem kod nebankarskih institucija (npr. leasing društva). Financijska situacija korporativnog sektora znatno se pogoršala od početka krize zbog produbljene slabosti gospodarstva, dok su loši krediti banaka poduzećima znatno porasli. Na kraju 2013. ukupan broj loših kredita dosegao je 15,6 %, povećavši se s 5 % iz 2008. U istom razdoblju broj korporativnih loših kredita iznosio je 28 %, povećavši se s 23 % iz prethodne godine, a najpogođeniji sektori su graditeljstvo, nekretnine i trgovina. I zaduženost kućanstva dosegla je visoke razine, no broj loših kredita u ovom sektoru znatno je niži unatoč nekim rizicima povezanim s visokim zaduživanjem u švicarskim francima u prošlim razdobljima.

**U usporedbi s drugim zemljama koje su posljednjih godina zabilježile slično smanjenje BDP-a, broj loših kredita u Hrvatskoj je velik.** Iako su se stope rezervacija nedavno povećale, one su i dalje niske u usporedbi s ostalim državama članicama i razdobljem koje je

prethodilo krizi. No hrvatske banke raspolažu visokom razinom zaštitnih slojeva kapitala, koji je iznad razine većine država članica EU-a, čime bi se mogle lako osigurati daljnje potrebe za rezervacijama po kreditima. Ipak, visoke razine loših kredita uzrokuju poteškoće bankarskom sektoru, koje bi mogle postati još teže u slučaju daljnjeg pogoršanja gospodarstva. Iako je korisno što četiri najveća hrvatska društva kćeri matičnih banaka putem svojih matičnih banaka sudjeluju u sveobuhvatnoj ocjeni koju provodi Europska središnja banka, prostora ima za Hrvatsku narodnu banku da pored toga provede dodatne nadzorne dijagnostičke mjere kojima bi se mogle osigurati dodatne informacije o bilancama hrvatskih banaka (npr. adekvatnost klasifikacije imovine banaka i procjene kolaterala i sličnih rezervacija, postupanju s poštedom itd.) te moguće uključivanje ostalih institucija koje neće sudjelovati u sveobuhvatnoj ocjeni, osobito banaka srednje veličine i manjih banke s nižom razinom kapitala i lošijom kvalitetom imovine u odnosu na prosjek. Time bi se osiguralo poštovanje preporuka Europskog nadzornog tijela za bankarstvo. Nadalje, visokim stupnjem usporedivosti nadzornih dijagnostičkih mjera za Hrvatsku i sveobuhvatne ocjene koju provodi Europska središnja banka jamčila bi se usklađenost svih tih ocjena te bi se poboljšala njihova vjerodostojnost i transparentnost.

**Suočene sa smanjenom privatnom potražnjom za kreditima, banke su to nadomjestile povećanim pozajmljivanjem državnim poduzećima.** Ta bi se kretanja trebala pomno nadzirati zbog sumnji u vezi s održivosti i zaduženosti nekih državnih poduzeća kao i u cilju izbjegavanja moguće pristranosti pri pozajmljivanju na štetu novih privatnih poduzeća.

**Hrvatska vlada uvela je 2013. određene mjere reguliranja kamatnih stopa koje utječu na mogućnost banaka u pogledu kreditiranja i smanjuju njihovu profitabilnost.** Postoje tri različite vrste aranžmana o kamatnim stopama koje banke moraju primjenjivati. Prvo, za stambene kredite denominirane u švicarskim francima utvrđena je najveća kamatna stopa od 3,23 %, što je niže od stope za kredite u domaćoj valuti. Drugo, uveden je prag za najveću kamatnu stopu koja se može naplatiti klijentima zbog nepodmirenih dugovanja (11 % za građane i 15 % za poduzeća), čime se može ograničiti izdavanje kredita nekim kategorijama klijenata. Treće, banke su obvezne kamatne stope koje nude klijentima temeljiti na službenoj kamatnoj stopi izračunanoj kao referentna vrijednost plus marža, u cilju povećanja transparentnosti za klijente. Mjere kojima se banke ograničavaju u utvrđivanju kamatnih stopa mogle bi imati štetan učinak na tržišno natjecanje i mogle bi nekim zajmoprimcima onemogućiti pristup kreditima, čime se daljnje onemogućuje ponuda kredita gospodarstvu.

**U Hrvatskoj su se pogoršali uvjeti pristupa financiranju za mala i srednja poduzeća zbog povećane averzije prema riziku u financijskom sustavu.** Samo jedna četvrtina malih i srednjih poduzeća ispunjava potrebne uvjete za dobivanje kredita, a nude im se i kraća razdoblja kreditiranja. Prisutne su i regionalne nejednakosti u pogledu pristupa financiranju, osobito u perifernim regijama. Ograničenja u pristupu financiranju, uključujući za mala i srednja poduzeća, uzrokovana su i ograničenim pristupom alternativnim izvorima financiranja kao što su vlasnička ulaganja i poduzetnički kapital. Nadalje, čini se da su državni fondovi za poduzetnički kapital kao i fondovi za gospodarsku suradnju usmjereni na restrukturiranje velikih poduzeća a ne na novoosnovana poduzeća. Uloga financiranja na temelju poduzetničkog kapitala vjerojatno će se postupno povećati u budućnosti jer nekoliko državnih institucija razmatra uspostavu fondova poduzetničkog kapitala za novoosnovana poduzeća i poduzeća usmjerena na izvoz.

### 3.3. Tržište rada<sup>26</sup>, obrazovanje i mjere socijalne politike

**Stope zaposlenosti i aktivnosti među najnižima su u Europi, a osobito su niske za mlade i starije osobe.** Osim s cikličkim kretanjima loše stanje na tržištu rada djelomično je povezano s institucionalnim aspektima i političkom situacijom. Iako se trenutačno revidira radno zakonodavstvo, i dalje su prisutne određene problematične regulatorne poteškoće na tržištu rada. Poteškoće povezane sa zapošljavanjem osobito su ozbiljne, posebice u pogledu zapošljavanja osoba sa slabijim mogućnostima zapošljavanja. Stalne slabosti u pogledu usklađivanja ponude i potražnje na tržištu rada, osobito one koje su posljedica zastarjelog sustava obrazovanja i strukovnog obrazovanja i neinformiranog odabira visokog obrazovanja, prepreka su uspješnom zapošljavanju nakon završetka školovanja i mogu uzrokovati niske stope zapošljavanja mlađih dobnih skupina. U Hrvatskoj je stopa nezaposlenosti mladih znatno porasla i tijekom 2013. dosegla 50 %, te je time jedna od najvećih u Europi. Povećao se i udio mladih koji se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju te je veći od prosjeka EU-a. Neodgovarajuće usklađivanje politika i složeni sustav socijalnih davanja prepreka su boljoj radnoj aktivaciji te u nekim slučajevima suzbijaju zapošljavanje. Visoka i rastuća učestalost siromaštva odraz je ograničenja u pogledu učinkovitosti i prikladnosti sustava socijalne zaštite. Sudjelovanje starijih radnika ograničeno je velikodušnim kriterijima za umirovljenje, raznim načinima ranog umirovljenja i niskom stopom sudjelovanja u cjeloživotnom obrazovanju. U usporedbi s ostatkom EU-a na mjere aktivne politike tržišta rada i dalje se izdvajaju ograničena proračunska sredstva te im je i primjena ograničena.

#### *Tržište rada*

**Hrvatska se suočava sa sve lošijim uvjetima na tržištu rada zbog produljene krize, neprekidnog nedostatka novih radnih mjesta i nedovoljnog iskorištavanja mogućnosti tržišta rada.** Stopa zaposlenosti smanjivala se na godišnjoj osnovi od 2008. s već ionako niske razine (62,9 % u 2008. na 53,9 % u 2013.) te je u 2013. bila jedna od najnižih u EU-u. Stopa aktivnosti i dalje je znatno ispod prosjeka EU-a te je u 2012. dosegla najnižu zabilježenu razinu. Kao i na tržištima rada južne Europe slabo su zastupljeni mladi, starije osobe i žene, a te skupine čine najveći udio dugotrajne nezaposlenosti, koja je više nego dvostruko veća od prosjeka EU-28. Prosječna dob napuštanja tržišta rada u 2009. iznosila je 60,6 godina (61,5 u EU-27). Zbog toga je i trajanje radnog vijeka znatno ispod prosjeka EU-a (31,1 godina u usporedbi s 35 godina u EU-27 u 2012.). Osobito zabrinjava položaj mladih na tržištu rada. Nezaposlenost mladih porasla je u 2013. na 49,7% te je to jedna od najvećih stopa u EU-u. Povećava se i udio mladih koji ne rade, ne obrazuju se niti se stručno usavršavaju, koji je u 2013. dosegnuo 18,6%. Kriza je znatnije utjecala na razinu zaposlenosti nego na plaće.<sup>27</sup> U nacionalnom programu reformi prepoznaje se poteškoća cikličkog zapošljavanja u Hrvatskoj, osobito za mlade, no u njemu se jasno ne utvrđuju niti prepoznaju važni temeljni strukturni problemi koji su utvrđeni u detaljnom preispitivanju, uključujući troškove rada i konkurentnost. U nacionalnom programu reformi navode se određene korisne politike za poboljšanje rezultata na tržištu rada i potpore ključnim skupinama, što je vrednovano u ovom odjeljku, no nedostaje cjelokupna strategija koja se bavi glavnim uzrocima niske zaposlenosti i sudjelovanja radne snage u većini dobnih skupina.

<sup>26</sup> Za više pojedinosti vidi Zajedničko izvješće o zapošljavanju, COM (2013)801, koje sadržava pregled ključnih pokazatelja zapošljavanja i socijalnih pokazatelja.

<sup>27</sup> Vukšić (2014.), dostupno na <http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/86.pdf>

### **Polje 3. Provedba programa Jamstvo za mlade u Hrvatskoj<sup>28</sup>**

Važni izazovi koji se trebaju riješiti kako bi se u Hrvatskoj proveo program Jamstvo za mlade<sup>29</sup>:

- nedostatak podataka i analize o mladima koji ne rade, ne obrazuju se niti se stručno usavršavaju, zbog čega su potrebne mjere utvrđivanja najranjivijih skupina i njihovih posebnih potreba
- nedovoljne aktivnosti informiranja namijenjene neregistriranim mladima koji ne rade, ne obrazuju se niti se stručno usavršavaju i veći pritisci na kapacitete Zavoda za zapošljavanje
- nedovoljna važnost i kvaliteta strukovnog obrazovanja i visokog obrazovanja za tržište rada
- nedostatak učinkovitih sustava za praćenje i ocjenu tržišta rada i planiranja vještina
- golemo oslanjanje na subvencionirane ponude za radna mjesta umjesto bolje mobilizacije privatnog sektora.

**Donedavno se hrvatsko tržište rada smatralo relativno krutim u usporedbi s međunarodnim tržištima rada.** Osim što može utjecati na ukupne razine zapošljavanja, radno zakonodavstvo može utjecati i na segmentaciju, koja se očituje u većem korištenju ugovora o radu na određeno vrijeme, osobito za mlade. Jedan od ciljeva prve faze izmjena Zakona o radu iz lipnja 2013. bio je olakšati korištenje ugovora o radu na određeno vrijeme te poslodavcima omogućiti zapošljavanje radnika na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme s dužim trajanjem u slučajevima kada je to potrebno i opravdano. Za provedbu te prve faze potrebno je pomno praćenje kako bi se ocijenilo je li se time promiče zapošljavanje te istovremeno i zaštita od neopravdane uporabe ugovora o radu na određeno vrijeme i daljnje segmentacije tržišta rada. Vlada je u siječnju 2014. pokrenula drugu fazu reforme tržišta rada predloživši da se izmijeni postupak otpuštanja, odredbe o radnom vremenu i započevši raspravu sa socijalnim partnerima o nacrtu zakona. U nacionalnom programu reformi i dalje je nejasan sadržaj te druge faze. Nakon što na snagu stupe predložene izmjene Zakona o radu, nadležna tijela očekuju poboljšanje indeksa zakonske zaštite zaposlenja u Hrvatskoj. Ako se ostvare ta očekivanja, reformama će se omogućiti da se Hrvatska približi ostalim usporedivim zemljama. No Hrvatska može imati veće probleme s prilagodbom u odnosu na usporedive zemlje, na što upućuju prethodno navedeni slabi ishodi na tržištu rada, čak i ako se oni objašnjavaju stalnim padom gospodarske aktivnosti. Općenito, dosad poduzete mjere odraz su prikladnog smjera reformi, no ključna će biti učinkovita provedba.

**Prosječni troškovi rada i dalje su visoki u usporedbi s državama članicama koje bilježe sličnu razinu gospodarskog razvoja unatoč određenim poboljšanjima posljednjih godina.** Prosječna plaća zaposlenika u Hrvatskoj gotovo je 50 % veća u usporedbi sa zemljama koje bilježe usporedivu razinu BDP-a po glavi stanovnika. Čak i nakon korekcije zbog niskog udjela zaposlenog stanovništva, razina naknada po zaposlenom i dalje je veća od razine zabilježene u državama članicama sa sličnom produktivnosti rada. Zbog loših uvjeta tržišta rada u Hrvatskoj su od 2008. jedinični troškovi rada sporije rasli nego u većini ostalih država srednje i istočne Europe, čime se ispravio dio nagomilanih neravnoteža. Primjena pravila koja se temelje na kolektivnim ugovorima koji se preklapaju te učestalost ponovnog pregovaranja o kolektivnim ugovorima dvije su značajke sustava utvrđivanja plaća kojima se može trenutačno omogućiti kretanje plaća koje nije usklađeno s rastom produktivnosti. U javnom sektoru i državnim poduzećima uvjeti zapošljavanja i pregovaranja o plaćama,

<sup>28</sup> Hrvatska je u svibnju 2014. donijela plan provedbe programa Jamstvo za mlade.

<sup>29</sup> U skladu s Preporukom Vijeća od 22. travnja 2013. o uspostavi programa Jamstvo za mlade (2013/C 120/01): „osigurati da se svim osobama mladima od 25 godina u roku od četiri mjeseca nakon gubitka radnog mjesta ili prestanka formalnog obrazovanja ponudi kvalitetno radno mjesto, nastavak školovanja, pripravnički staž ili pripravništvo”.

uključujući raspored pregovaranja u odnosu na odobrenje proračuna, mogu imati značajan učinak zbog njihove potencijalne uloge slanja signala privatnom sektoru.

**Učestalost neprijavljenog rada relativno je visoka, a isplaćivanje plaća u gotovini (tj. na ruke) znatno je veće od prosjeka EU-a.** Nedostatak redovnih radnih mjesta najčešći je uzrok neprijavlivanja rada.<sup>30</sup> U 2012. uvedena su pojednostavljena pravila zapošljavanja sezonskih radnika i plaćanja njihovih doprinosa (sustav vrijednosnih kupona) koja su prema nacionalnim podacima omogućila rast broja prijavljenih radnika. Cilj je Zakona o dadiljama iz 2013. regulirati zapošljavanje žena koje pružaju usluge čuvanja djece kod kuće. Očekuju se pozitivni učinci, no prerano je za ocjenu potpunog učinka zakona. Općenito, u Hrvatskoj je pristup rješavanju tog pitanja rascjepkan jer nije imenovano nadležno tijelo, nedostaje koordinacija između državnih tijela i razina kao i prikladno povezane baze podataka. Korektivne mjere nisu česte, a relativno su nova pojava i blage mjere poticanja poreznog morala<sup>31</sup>, dok je povjerenje u državne institucije i dalje nisko<sup>32</sup>

**Neodgovarajuće usklađivanje politika i nedostatak transparentnosti sprječavaju aktivaciju te u nekim slučajevima suzbijaju zapošljavanje.** Taj se problem najviše odražava na obitelji s niskim dohotkom, obitelji s nezaposlenim članovima i obitelji s mnogo djece, ali utječe i na veći raspon osoba. Taj je problem uzet u obzir u okviru Zakona o socijalnoj skrbi iz 2013. na temelju kojeg se četiri od više od 70 postojećih naknada na nacionalnoj razini objedinjuju u novu zajamčenu minimalnu naknadu na koju se primjenjuje: stroži imovinski cenzus (uključujući i imovinu), ograničenje trajanja na dvije godine, ograničene mogućnosti ponovne primjene ili odbijanja ponuđenog posla, postupno smanjivanje naknade u slučaju zapošljavanja osoba koje su na nju ostvarile pravo duže od 12 mjeseci, prilagođena ekvivalentna ljestvica kojom se prednost daje samcima ili samohranim roditeljima te najveći iznos po kućanstvu koji je približno jednak iznosu minimalne bruto plaće. Unatoč nedostatku cjelovitog odgovora, bilježi se napredovanje suradnje Zavoda za zapošljavanje i centara za socijalnu skrb zahvaljujući zahtjevnijim normativnim standardima o suradnji i razmjeni podataka na temelju novog Zakona o socijalnoj skrbi. No i dalje je moguće ostvariti prava na naknade koja se preklapaju, što može negativno pridonijeti zapošljavanju iako pojedinačne naknade nisu visoke.<sup>33</sup> Istovremeno se neke naknade naglo ukidaju nakon pronalaska plaćenog zaposlenja ovisno o vrsti naknada koje se primaju, što znači da ima prostora za usavršavanje kombiniranog učinka poreznog sustava i sustava naknada kako bi se smanjio rizik od poticanja neaktivnosti. Ukratko, ostvaren je napredak u usklađivanju politika, ali i dalje nema dovoljno transparentnosti.

**Unatoč nedavnim poboljšanjima u Hrvatskoj se i dalje slabo koriste mjere aktivne politike tržišta rada.** U 2012. donesen je Zakon o poticanju zapošljavanja u cilju rješavanja problema mladih i dugotrajno nezaposlenih osoba te su revidirane aktivne politike tržišta rada. U srpnju 2013. uvedene su nove mjere namijenjene najranjivijim skupinama, kao što su mladi i dugotrajno nezaposlene osobe. Dosad su se aktivne politike tržišta rada u najvećoj mjeri provodile u okviru javnih radova. Prema nacionalnim podacima povećala su se financijska sredstva namijenjena aktivnim politikama tržišta rada kao i njihova stopa, no to je i dalje ispod prosjeka EU-a. Kako bi se pomoglo mladima, u okviru Zavoda za zapošljavanje osnovani su centri za informiranje i savjetovanje o karijeri kao i centri za mlade. Problem je i niska uključenost starijih radnika u aktivne politike tržišta rada. Administrativni kapaciteti zavoda za zapošljavanje znatno su opterećeni zbog poteškoća zapošljavanja u Hrvatskoj, a

<sup>30</sup> Posebni Eurobarometar 402 – Neprijavljeni rad u Europskoj uniji

<sup>31</sup> Eurofound - *Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries* (2013.)

<sup>32</sup> ESDE Izvješće za 2013.

<sup>33</sup> Razine i stopa naknada za nezaposlenost i naknada za socijalnu pomoć i dalje su poprilično niske.



znatne su i regionalne razlike.<sup>34</sup> No u nacionalnom programu reformi navode se planovi o ciljanom osposobljavanju zaposlenika Zavoda za zapošljavanje i novim internetskim alatima namijenjenima nezaposlenim osobama. U okviru svih inicijativa nedostaju redovito ocjenjivanje i učinkovito praćenje tržišta rada tako da se učinkovitost programa ne može dobro razmotriti. U nacionalnom programu reformi navodi se i priprema Zakona o potporama za očuvanje radnih mjesta kojim bi se regulirala potpora poslodavcima za očuvanje radnih mjesta kao što je skraćivanje punog radnog vremena i programi obrazovanja i osposobljavanja. Takvi programi već postoje, no malo se koriste, a nacionalni program reformi ne sadržava jasno objašnjenje kako će se novim odredbama ojačati njihova učinkovitost i smanjiti za očekivani iznos priljevi u nezaposlenost.

**Unatoč nedavnim promjenama i dalje postoje problemi u pogledu dužeg radnog vijeka.** Novim Zakonom o mirovinskom osiguranju uvodi se mogućnost rada do pola radnog vremena uz zadržavanje pune mirovine za starosne umirovljenike (ali ne i za one koji su samo-zaposleni). U nacionalnom programu reformi navode se planovi o mogućnosti primanja mirovine i dohotka od rada, no nedostaju pojedinosti o toj mjeri. Unaprijeđen je i sustav procjene radne sposobnosti te je 2013. donesen i novi Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji u cilju produženja radnog vijeka. No još uvijek nedostaje integrirana strategija aktivnog starenja kako bi se starije radnike (osobito žene) poticalo te im se omogućio duži ostanak na tržištu rada. Izazovi povezani s mjerama produljenja radnog vijeka i dobi stvarnog umirovljenja i dalje su znatni zbog sporog uvođenja nove zakonske dobi umirovljenja i postojanja mnogih mogućnosti ranog umirovljenja.

**Primjenjuju se mjere poboljšanja ravnoteže između poslovnog i privatnog života i ravnopravnosti spolova na tržištu rada, no još uvijek ima mnogo prostora za napredak.** Samo je 51 % djece u dobi od 3 godine do dobi obveznog početka školovanja uključeno u službeno pružanje usluga skrbi o djeci, što je jedna od najnižih stopa u EU-u, a regionalne razlike su velike. To je vjerojatno posljedica rasprostranjenog nedostatnog pristupa tim uslugama i s time povezanog visokog korištenja neslužbene skrbi o djeci (što je samo po sebi omogućeno niskom stopom sudjelovanja radne snage). U 2013. izmijenjen je Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju radi uvođenja obveznog predškolskog obrazovanja od kolovoza 2014. Radi poticanja zapošljavanja žena usklađena su prava na roditeljski dopust za majke i očeve, samozaposlene osobe i udomitelje te je donesen Zakon o dadiljama. Još je prerano za ocjenu učinka tih mjera. No jasno je da se trenutačnim okvirom predškolskog odgoja i obrazovanja ne osigurava univerzalan pristup svim obiteljima kojima su te usluge potrebne te se njime ne potiče zapošljavanje roditelja.

### ***Socijalna politika***

**Rastuća učestalost siromaštva posljedica je negativnih gospodarskih kretanja i kretanja na tržištu rada te upućuje na ograničenu učinkovitost i prikladnost sustava socijalne zaštite.** Udio osoba suočenih s rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti znatno je veći nego u cijelom EU-u (32,3 % u Hrvatskoj u usporedbi s 24,8 % u EU-u u 2012.) i povećao se s 30,7 % u 2010. Nadalje, ukupni državni rashodi za socijalnu zaštitu bili su znatno manji od prosjeka EU-a (20,6 % BDP-a u Hrvatskoj u usporedbi s 29,1 % u EU-u u 2012.) i usmjereni prema naknadama za invalidnost i zdravstvenu zaštitu, a ne na socijalnu pomoć i obiteljske naknade. Veliki udio rashoda namijenjen je kategorijskim naknadama koje se ne dodjeljuju ni na temelju imovinskog cenzusa ni dohotka, već se prvenstveno dodjeljuju u obliku novčanih davanja povezanih s invalidnošću ili posebnim statusom. Nadalje, dodjela potpora i naknada rascjepkana je među mnogim različitim institucijama i razinama vlasti koje primjenjuju

---

<sup>34</sup> Analiza EEPO-a (kolovoz 2013.) – *Labour market reforms in Europe 2011-2013 Guidelines for the implementation of ALMP measure for 2014*; Svjetska banka (2010.) *Social Impact of the crisis and building resilience*.

neujednačene kriterije i dolazi do njihova preklapanja<sup>35</sup>. Prava na naknade nisu usklađena s inflacijom.

**Nizom reformi namjerava se poboljšati učinkovitost i prikladnost socijalne zaštite, no napredak je neujednačen.** Prema nacionalnom programu reformi u nacrtu Strategije borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (2014. – 2020.) utvrđen je cilj smanjenja broja osoba suočenih s rizikom od siromaštva na 150 000; učinkovitost strategije ovisi o točno utvrđenim nadležnostima, rokovima, kvantitativnim pokazateljima i podciljevima kao i o provedbi ambicioznih ciljanih mjera. Iako se prethodno navedeni Zakon o socijalnoj skrbi iz 2013. provodi, uključujući i uvođenje zajamčene minimalne naknade, odgođeno je planirano donošenje Zakona o inkluzivnom dodatku radi objedinjavanja raznih prava. Unatoč nekim reformama koje se provode od 2011.,<sup>36</sup> i dalje je velik udio novčanih davanja namijenjenih određenim skupinama stanovništva koja se dodjeljuju bez primjene imovinskog cenzusa čime se rashodi ne troše na osobe kojima je pomoć najpotrebnija. Svi centri za socijalnu skrb sada su objedinjeni u jedinstvenu elektroničku bazu podataka, no još uvijek nedostaje potpuna administrativna primjena i povezivanje s ostalim tijelima koja isplaćuju naknade. Prema nacionalnom programu reformi postupno se do 2016. uvodi jedinstveni novčani centar za upravljanje novčanim naknadama<sup>37</sup> na nacionalnoj razini, no njime nisu obuhvaćene znatne lokalne, regionalne i kategorijske naknade. Zbog iznimne složenosti i netransparentnosti tog sustava otežan je razvoj politika, sustavno praćenje i ocjenjivanje. Iako se usmjereno djelovanje i u određenoj mjeri transparentnost neprestano poboljšavaju, ograničen je ukupni napredak.

### **Obrazovanje**

**Glavni izazovi u obrazovnom sustavu odnose se na njegovu relevantnost za tržište rada i kvalitetu pružanja usluga u svim obrazovnim sektorima.** Rezultati 15-godišnjaka mjereni u okviru programa za međunarodnu procjenu učenika (PISA) i dalje su ispod prosjeka EU-a, osobito u matematici<sup>38</sup>. Ne postoji nacionalni sustav sustavnog ocjenjivanja i osiguravanja kvalitete obrazovnih ustanova u cilju promicanja poboljšanja rezultata. Više od 95 % osoba u dobi od 20 do 24 godine ima završeno srednjoškolsko obrazovanje, a većina učenika sa strukovnim obrazovanjem nastavlja obrazovanje. Međutim, prema podacima Agencije za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih manje od polovine osoba sa završenim strukovnim obrazovanjem, a koji su na tržištu rada, ne bave se poslom koji odgovara njihovu zanimanju. Više od 70 % studenata prve godine koji su anketirani u 2011. namjerava upisati diplomski studij. Ta razina stjecanja diploma i ambicija prikrivaju činjenicu da mladima možda nedostaju vještine ili motivacija za ulazak na tržište rada u ranoj fazi. U srednjoškolskom i tercijarnom obrazovanju nedostaje sudjelovanje poslodavaca, programi učenja temeljeni na praktičnom radu i savjetovanje o karijeri. Na razini tercijarnog obrazovanja nekih 60 % studenata pohađa studij društvenih i humanističkih znanosti, dok se broj diplomaca studija tehničkih i medicinskih znanosti i dalje smanjuje. Stope zapošljavanja

<sup>35</sup> Prema podacima Ministarstva socijalne politike postoji više od 50 različitih programa socijalne skrbi kojima upravljaju lokalne samouprave, a čiji troškovi godišnje iznose 1,5 milijardi HRK, što je dvostruko više od iznosa predviđenoga za novu zajamčenu minimalnu naknadu.

<sup>36</sup> Od 2011. donesena je strategija reforme socijalne skrbi (2011. – 2016.) i dva zakona, kojima se standardiziraju uvjeti dodjele socijalne pomoći, pojašnjava imovinski cenzus, povezuje razina socijalne pomoći sa službeno utvrđenim pragom siromaštva te se određuju parametri za novu bazu podataka kojom se povećava transparentnost.

<sup>37</sup> Prema nacionalnom programu reformi namjeravaju se standardizirati postupci dodjele doplatka za djecu, roditeljske i roditeljske naknade i naknade za nezaposlene, čime bi se smanjili troškovi i administrativno opterećenje.

<sup>38</sup> Vidi PISA (2012.): Udio petnaestogodišnjih učenika koji nisu u PISA testovima iz matematike zadovoljili osnovna znanja („učenici s lošim rezultatima“) iznosi 29,9 % (prosjek EU-25 iznosi 23 %). U testovima iz čitanja i prirodnih predmeta Hrvatska bilježi nešto slabije rezultate od prosjeka EU-a no iznenađujuće su razlike između spolova u testovima iz čitanja (27,6% učenika s lošim rezultatima u usporedbi s 9,5 % učenica).

diplomaca koji su nedavno stekli diplomu znatno su manje nego u EU-28, a prema statističkim podacima od 29 % do 54 % mladih bilo je zaposleno na radnom mjestu koje ne odgovara njihovu zanimanju.<sup>39</sup> Iako se povećao broj studenata upisanih na fakultet, broj stečenih diploma stabilizirao se od 2010., a iznimno su visoke stope napuštanja školovanja. Hrvatsko stanovništvo bilježi lošije rezultate u pogledu digitalnih vještina u odnosu na prosjek EU-a.<sup>40</sup>

**Hrvatska provodi reformu u nekoliko sektora obrazovnog sustava kako bi se unaprijedili obrazovni rezultati i uskladili s potrebama tržišta rada, no provedba je odgođena.** Trenutačno se provodi reforma zastarjelog sustava strukovnog obrazovanja u okviru razvoja novih strukovnih kurikuluma temeljenih na analizi vještina potrebnih za pojedini sektor i sveobuhvatnih standarda zanimanja i kvalifikacija. Ocijenit će se pilot-kurikulum koji će se testirati na uzorku od 54 škole u školskoj godini 2013./2014. te će se početi primjenjivati u svim strukovnim školama. Još uvijek nije donesen pravilnik o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru. U nacionalnom programu reformi predviđa se provedba velike ankete o potrebama poslodavaca koja bi se trebala provesti u 2014. nakon čega bi sektorska vijeća trebala izraditi standarde zanimanja koji bi se dugoročno ugradili u ažurirane školske kurikulume. No moguće je da Hrvatski kvalifikacijski okvir koji se priprema nije u skladu s nacrtom strategije odgoja, obrazovanja, znanosti i tehnologije koja bi se trebala donijeti u 2014., a čiji je cilj postizanje nacionalnog dogovora o kulturi kvalitete u obrazovanju i kojom se predviđa poboljšani sustav samo-vrednovanja školskih ustanova i vanjskog vrednovanja obrazovnih rezultata. Nadalje, nedavno je pokrenuto praćenje ishoda na tržištu rada učenika sa stečenim strukovnim obrazovanjem i studenata sa stečenim visokim obrazovanjem kako bi se poboljšala baza dokaza. No nedostaju sustavi planiranja vještina.

**Sudjelovanje odraslih u obrazovanju i osposobljavanju jedno je od najnižih u EU-u.** Samo 2,6% odraslih u Hrvatskoj sudjeluje u obrazovanju i osposobljavanju u usporedbi s prosjekom EU-a od 10,7%. Uvedeni su poticaji poslodavcima u obliku poreznih olakšica u iznosu do 50% za troškove obrazovanja i osposobljavanja odraslih (70% u slučaju malih i srednjih poduzeća), no poduzeća ih koriste u maloj mjeri, djelomično zbog neznanja a djelomično zbog složenosti administrativnih postupaka.<sup>41</sup> Cjeloživotno obrazovanje jedno je od temelja nove strategije obrazovanja.

### **3.4. Strukturne mjere kojima se promiče rast i konkurentnost**

**Hrvatska prolazi kroz razdoblje duboke recesije od 2009.** Slaba izvozna konkurentnost, koja je posljedica kombinacije troškovnih i netroškovnih čimbenika, pogoršala je duboki i produljeni pad gospodarske aktivnosti potaknut globalnom financijskom krizom. Na rezultate izvoza negativno je utjecalo i odgođeno restrukturiranje važnih gospodarskih sektora kao što su brodogradnja i promet. Strukturne slabosti, uključujući loše poslovno okruženje i narušeno tržište rada, pridonijele su poteškoćama u pogledu konkurentnosti. Spori napredak u pogledu restrukturiranja državnih poduzeća, koja i dalje imaju važnu ulogu, negativno je utjecao i na gospodarske rezultate. U tom kontekstu nastavlja se čišćenje bilanci u privatnom sektoru, iako sporijim ritmom, dok su ograničena ulaganja u proizvodnju, uključujući strana ulaganja. Zbog smanjenih mogućnosti rasta koje su posljedica toga povećava se potrebna fiskalna konsolidacija, čime se strogo ograničava slobodan prostor za poticanje rasta fiskalnom politikom. Stoga je poboljšanje poslovnog okruženja, zajedno s daljnjim jačanjem prilagodbe kapaciteta tržišta rada, ključno za poticanje novog ulagačkog ciklusa, osobito u sektorima

<sup>39</sup> Matković (2009.) UNDP i Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Mladi između obrazovanja i zapošljavanja: isplati li se školovati?

<sup>40</sup> Udio stanovništva s dobrim ili odličnim internetskim vještinama iznosi 37,5 % u usporedbi s prosjekom EU-a koji iznosi 46,8 %. I udio stanovništva s dobrim ili odličnim računalnim vještinama ispod je prosjeka EU-a (44,7 % u usporedbi s 50,9 %).

<sup>41</sup> Rinaldi, S., Klenha, V., Feiler, L. and Petkova, E. (2012.). *Croatia – Review of human resources development.*

usmjerenima na izvoz. Daljnji razvoj energetske i prometne infrastrukture kao i usklađeni napori radi lansiranja hrvatskih inovativnih kapaciteta bit će od ključne važnosti za izlazak zemlje iz recesije i potporu održivom gospodarskom rastu koji se temelji na zapošljavanju.

#### **Polje 4. Zaključci detaljnog preispitivanja za Hrvatsku iz ožujka 2014.**

Prvo detaljno preispitivanje u okviru postupka zbog makroekonomske ravnoteže objavljeno je 5. ožujka 2014.<sup>42</sup> Na temelju tog preispitivanja Komisija je zaključila da Hrvatska bilježi prekomjerne makroekonomske ravnoteže zbog čega je potrebno posebno praćenje i stroge mjere politika. Glavna opažanja su sljedeća:

- **Uklanjanje vanjskogospodarskih neravnoteža otežavaju značajni rizici u smanjivanju visoke razine inozemnih obveza.** Zbog domaćih gospodarskih slabosti smanjuje se pristupačnost inozemnog zaduživanja te ograničava privlačnost Hrvatske za zajmodavce i postojeće ulagatelje u industriju usmjerenu na unutarnji razvoj, čime se povećava ranjivost Hrvatske na obrate u tokovima kapitala.
- **Zbog niske konkurentnosti hrvatski se udjel na izvoznom tržištu smanjivao i prije krize, osobito za izvoz robe.** Unatoč umjerenj troškovnoj dinamici od 2009. troškovi su i dalje relativno visoki i kombiniraju se s nizom netroškovnih slabosti povezanih s konkurentnošću i pogoršavaju izvoz.
- **Slabosti na tržištu rada i u širem poslovnom okruženju pojačale su posljedice djelovanja krize i onemogućile prilagodbu u cilju snažnijeg i održivijeg rasta i zapošljavanja.** Osim s cikličkim kretanjima, koja su uzrokovala rast nezaposlenosti (ukupne, mladih i dugotrajne), loše stanje na tržištu rada djelomično je povezano s institucionalnim aspektima i političkom situacijom. Postoje brojne ozbiljne prepreke u poslovnom okruženju.
- **Nefinancijski privatni sektor, osobito nefinancijska društva, dočekali su krizu s velikom zaduženošću, što je rezultat naglog rasta kredita prethodnih godina.** Smanjivanje zaduženosti korporativnog sektora nastavlja se u sporijem ritmu. Čini se da mnoga državna poduzeća imaju relativno visok udjel duga. Iako su izložene pritisku, bilance kućanstava ranjive su u manjoj mjeri.
- **Bankarski sustav, koji je uglavnom u inozemnom vlasništvu, zasad je otporan.** Prethodne makrobonitetne mjere pridonijele su stvaranju znatnih zaštitnih slojeva kapitala i likvidnosti, koji su tijekom krize bili vrlo korisni. Međutim slabosti u gospodarstvu počele su utjecati na bankarski sektor pa je broj loših kredita korporativnim dužnicima dosegnuo visoku razinu. Banke su smanjenu privatnu potražnju za kreditima nadomjestile povećanim pozajmljivanjem državnim poduzećima.
- **Fleksibilna fiskalna politika tijekom recesije pridonijela je pritisku na deficit opće države i uzrokovala nagli rast duga u odnosu na usporedive zemlje.**

U detaljnom preispitivanju navode se i mogući smjerovi politika radi rješavanja utvrđenih izazova.

- Pažljivo razmatranje i, ako bude potrebno, prilagodba broja institucija i politika koje utječu na funkcioniranje tržišta rada mogli bi biti ključni za rješavanje niske razine aktivnosti i zaposlenosti te bolju prilagodbu tržišta rada.

<sup>42</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/macroeconomic\\_imbalance\\_procedure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm)

- Oslanjajući se na nedavno provedene reforme, bilo bi prostora za smanjivanje rizika od neaktivnosti, rasterećenje poduzetništva u području zaštite radnih mjesta te promicanje djelotvornosti i dosega aktivnih politika na tržištu rada.
- Poboľšanjem poslovnog okruženja privukla bi se strana ulaganja i inovacije u sektorima proizvodnje, čime bi se povećala izvozna konkurentnost.
- Ima prostora za razmatranje da se postojeća sveobuhvatna ocjena koju provodi Europska središnja banka nadopuni dodatnim dijagnostičkim mjerama nadzora.
- Provedbom visokokvalitetnih strukturnih mjera fiskalne konsolidacije trebalo bi se pozitivno utjecati na nepovoljnu dinamiku javnog duga.
- Osiguravanjem uvjeta za neometani nastavak postupka razduživanja, uključujući pravilno funkcioniranje režima stečajnih postupaka i restrukturiranja duga kako bi se riješila prezaduženost privatnog sektora.

### *Poslovno okruženje*

**Hrvatska poduzeća posluju u okruženju koje ne pridonosi poboljšanju produktivnosti i jačanju stranih ulaganja.** Znatne prepreke poduzećima uzrokuju visoka administrativna opterećenja i dugotrajni postupci, brojni parafiskalni nameti, dugo trajanje sudskih i stečajnih postupaka, slaba zaštita ulaganja i izrazita politička neizvjesnost. Svi ti nedostaci održavaju se u lošim rezultatima koje Hrvatska postiže u raznim međunarodnim anketama u pogledu poslovnog okruženja i konkurentnosti. Hrvatska se ubraja među države članice EU-a s najgorim rezultatima prema Izvješću Svjetske banke o poslovanju, Globalnom indeksu konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma i Indeksu ekonomske slobode zaklade *Heritage Foundation*.

**Ne primjenjuje se dosljedna metodologija za mjerenje ukupnog administrativnog opterećenja.** Nadležna tijela aktivno su uključena u ocjenjivanje u okviru Izvješća Svjetske banke o poslovanju te su osnovali radnu skupinu na visokoj razini čija je zadaća pripremiti hrvatsko zakonodavstvo da bude usklađeno s pokazateljima iz Izvješća o poslovnom okruženju kako bi se utvrdile i otklonile neke prepreke. Iako bi se tim pristupom hrvatski rezultati u okviru te ankete mogli popraviti, njome je obuhvaćen samo dio problema s kojim se suočavaju poduzeća pri ispunjenju propisa na središnjoj i lokalnoj razini, provedbi i plaćanju raznih nameta i naknada, rješavanju administrativnih postupaka, osobito na lokalnoj razini.<sup>43</sup> Razvojem vlastite metodologije temeljene na međunarodnoj najboljoj praksi nadležna tijela mogla bi bolje utvrditi posebitosti hrvatskog poslovnog okruženja te bi time bilo lakše odrediti mjerljive ciljeve i praćenje njihovih ostvarenja. Revizijom parafiskalnih nameta koja je provedena u 2013. utvrđen je ukupan broj od 572 administrativna nameta, a prema podacima iz nacionalnog programa reformi, ukinut je ili smanjen ukupno 41 namet (kao što su naknada za šume i Hrvatsku gospodarsku komoru). Nadležna tijela namjeravaju u razdoblju 2014. – 2015. ukinuti ili daljnje smanjiti još 12 nameta (u programu se ne navodi o kojim je nametima riječ). Riječ je o pozitivnom koraku, no njime se međutim znatno ne smanjuje prekomjerno administrativno opterećenje poduzeća.

**Politička neizvjesnost i loša koordinacija politika značajni su čimbenici kojima se sprječavaju ulaganja i poslovna aktivnost.** Velikim brojem izmjena zakonodavnih i nezakonodavnih propisa (u prosjeku više od dva pravna akta dnevno), koji se u nekim slučajevima donose nizom sporednih izmjena i dopuna a da se pritom ne provodi odgovarajuće savjetovanje s poslovnim akterima, onemogućuje se predvidljivost političkog

<sup>43</sup> Ostali pokazatelji koje Komisija koristi za ocjenu poslovnog okruženja i uslužnost javne uprave uključuju kriterije koji se odnose na provedbu Zakona o malom poduzetništvu i Pregled uspješnosti MSP-ova te pokazatelje u okviru Pregleda rezultata Unije inovacija.

okvira, povećavaju se troškovi poštovanja propisa te se smanjuje učinkovitost ocjene regulatornih učinaka. Dodatnu neizvjesnost uzrokuju nejednako tumačenje i primjena zakonodavstva na razini lokalnih tijela vlasti kao i zakonodavne praznine uzrokovane odgodom donošenja podzakonskih akata na temelju kojih se provodi zakonodavstvo koje je već na snazi. Kako bi se unaprijedila kvaliteta zakonodavstva, u 2012. uvedena je ocjena regulatornih učinaka. No raspoloživi upravni kapaciteti nisu dovoljni za potpunu provedbu ocjene u skladu s propisanim postupkom, prvenstveno zbog toga što trenutni okvir ne omogućuje razmjernu primjenu na mogući učinak novog zakonodavstva. Sustavno se ne koriste test za MSP-ove i redoviti dijalog s dionicima, a njihovo financiranje u potpunosti ovisi o sredstvima iz fondova EU-a.<sup>44</sup>

**Uvedene su mjere za poboljšanje poslovnog okruženja, no potrebni su usklađeni i sustavni napori kako bi se poboljšala konkurentna prednost gospodarstva.** U 2012. znatno su racionalizirani postupci i troškovi registracije društava uvođenjem mogućnosti osnivanja „jednostavnog društva s ograničenom odgovornošću” i elektroničkog postupka registracije ostalih vrsta djelatnosti. Nadalje, skraćeno je trajanje nekih postupaka licenciranja uvođenjem klauzule „tišina je pristanak” nakon 30 dana. U 2013. pojednostavljeno je i izdavanje građevinskih dozvola i upisa u zemljišne knjige. Sve su to relevantni koraci u cilju poboljšanja određenih aspekata poslovnog okruženja u Hrvatskoj. Osim tih izmjena nadležna tijela donijela su Zakon o strateškim investicijskim projektima kojim se odabranim velikim ulagačima omogućuje zaobilazanje uobičajenih administrativnih postupaka i ubrzana provedba njihovih projekata. Iako bi se tom mjerom mogla pokrenuti odabrana ulaganja, koja su prijeko potrebna u trenutačnim makroekonomskim okolnostima, njome se ističe činjenica da su nadležna tijela svjesna poteškoća u uobičajenom postupku koji se primjenjuje na manja ulaganja u pogledu trajanja i transparentnosti administrativnih postupaka, regulatorne neizvjesnosti i institucionalnih kapaciteta javne uprave, osobito na lokalnoj razini. Ulaganja se nastavljaju promicati i na temelju Zakona o poticanju investicija koji je stupio na snagu u listopadu 2012. Zakonom se uspostavio novi sustav poticaja ulaganjima kao što su porezne olakšice, nepovratna financijska potpora ili oslobođenje od plaćanja carine.

**Ostvaren je određeni napredak u pogledu digitalizacije državnih usluga relevantnih za poduzeća.** Hrvatska je za poduzeća uvela neke e-usluge; istaknuti primjeri su elektronički sustav za plaćanje socijalnih doprinosa pokrenut 2013., sustav e-Carina kojim se podržavaju uvozne i izvozne aktivnosti i usluga elektroničke registracije poslovnog nastana društva s ograničenom odgovornošću. Nadalje, uvodi se niz projekata u području graditeljstva i prostornog planiranja u cilju smanjenja broja dana potrebnih za ishodenje građevinskih dozvola s 314 na 74 dana u 2014. Međutim, samo su relativno osnovne usluge dostupne putem jedinstvene kontaktne točke, djelomično zbog nedostatka jasnog okvira suradnje državnih tijela. Uspostava potpune povezanosti baza podataka bitnih za poduzeća, uzimajući u obzir prikladnu zaštitu privatnih podataka, bit će ključna za smanjenje regulatornog opterećenja poduzeća.

#### **Polje 5. Mogući učinak strukturnih reformi – rezultati usporedive analize**

Strukturne reforme ključne su za poticanje rasta. Stoga je važno spoznati koji su mogući učinci tih reformi. Na temelju ekonomskih modela mogu se ocijeniti koristi strukturnih reformi. Komisija koristi model QUEST kojim utvrđuje koji bi bio učinak strukturnih reformi

<sup>44</sup> Testom za MSP-ove analiziraju se mogući gospodarski i socijalni učinci te učinci na okoliš zakonodavnih prijedloga ocjenjivanjem troškova i koristi opcija politika te se time omogućuje uravnoteženo i održivo donošenje odluka. Primjeri relevantnih projekata koji se provode uključuju projekt „BIZIMPACT II.” (2013. – 2015.) kojim se promiče sustav ocjenjivanja gospodarskog učinka u Hrvatskoj s posebnim naglaskom na MSP-ove i projekt „Poboljšanje administrativne učinkovitosti na nacionalnoj razini” kojim se uvodi test za MSP-ove i načelo „počnimo od malih” za regionalne skupine lokalnih tijela vlasti i poduzetnika.

na rast u određenoj državi članici ako bi se smanjila razlika te države članice u odnosu na prosjek tri države članice s najboljim rezultatima u pogledu ključnih pokazatelja kao što je sudjelovanje na tržištu rada. Poboljšanjima u pogledu tih pokazatelja hrvatski BDP mogao bi porasti za oko 5% u desetogodišnjem razdoblju. Nekim bi se reformama učinak mogao ostvariti i u kraćem razdoblju. Simulacije modela potvrđuju analizu iz odjeljaka 3.1. i 3.3., prema kojoj bi se najveći dobiti ostvarili smanjenjem mogućnosti ranog umirovljenja i jačanjem uključenosti žena na tržištu rada. Simulacijama se potvrđuje i prioritet koji nadležna tijela usmjeravaju na reformu radnog zakonodavstva i poboljšanja rada Zavoda za zapošljavanje. Zbog ograničenih podataka nije moguće provesti simulaciju za mogući učinak ostalih područja reformi, kao što su razina konkurentnosti gospodarstva, porezi na rad ili stopa zamjene za naknade.

**Tablica: Strukturni pokazatelji, ciljevi i mogući učinci na BDP<sup>45</sup>**

Područje reforme	HR	Prosjek triju najuspješnijih država	% BDP-a u odnosu na osnovnu vrijednost		
			5 godina	10 godina	
Tržišno natjecanje	Marža u sektoru gotove robe (cijena/trošak)	0,19	0,13	1,6	1,9
Reguliranje tržišta	Trošak ulaska	5,20	0,13	0,0	0,0
Porezna reforma	Implicitna porezna stopa na potrošnju	21,2	28,6	0,3	0,4
Reforme unaprjeđenja vještina*	Udio visokokvalificiranih radnika	6,3	10,7	0,0	0,1
	Udio niskokvalificiranih radnika	16,9	7,5	0,0	0,1
Reforme tržišta rada	Stopa nesudjelovanja žena (25-54 god.):			0,5	0,6
	niskokvalificirane	30,1	26,4		
	srednjekvalificirane	13,4	10,5		
	visokokvalificirane	9,6	4,3		
	Stopa nesudjelovanja niskokvalificiranih muškaraca (25-54 god.)	15,5	7,7	0,0	0,1
	Stopa nesudjelovanja starijih radnika (55-64 god.):			0,4	0,9
	niskokvalificirani	22,9	13,4		
srednjekvalificirani	10,9	4,8			
visokokvalificirani	5,7	3,3			
	Aktivne politike tržišta rada (% BDP-a u udjelu nezaposlenosti)	26,4	37,4	0,1	0,1
	Stopa zamjene za naknade**	68,7	52,6	0,4	0,5
Ukupno				3,3	4,6

Izvor: Službe Komisije. Napomena: U simulacijama se pretpostavlja da sve države članice provode reforme kojima se strukturni jaz smanjuje za polovinu. U tablici se prikazuje doprinos svake reforme u ukupnom BDP-u nakon pet i deset godina. Ako država premašuje referentnu vrijednost za određeni pokazatelj, ne simulira se učinak mjera reforme u tom području; no dotična država članica može imati koristi od mjera koje provodi druga država članica.<sup>46</sup> \* Dugoročni učinak povećanje udjela visokokvalificirane radne snage u stanovništvu mogao bi iznositi 4,3 % BDP-a, a učinak smanjenje udjela niskokvalificirane radne snage mogao bi iznositi 2,8 %.

\*\*Referentna vrijednost je prosjek EU-a.

## **Državna poduzeća**

**Država i dalje ima važnu ulogu u gospodarstvu zbog vlasništva u velikom broju poduzeća.** Unatoč određenim poboljšanjima u odnosu na prethodnu godinu ona su i dalje rizik za javne financije zbog poslovnih gubitaka, preuzimanja duga i pružanja financijskih jamstava. Iako se u nacionalnom programu reformi navodi da se u 2014. očekuje poboljšanje financijskih rezultata za 59 državnih poduzeća od strateškog interesa, njihova zaduženost trebala bi i dalje rasti s gotovo 25 % BDP-a zabilježenih u 2013.

<sup>45</sup> Marža u sektoru gotove robe znači razliku između prodajne cijene robe/usluge i njezina troška. Trošak ulaska odnosi se na trošak pokretanja djelatnosti u intermedijarnom sektoru. Implicitna porezna stopa na potrošnju služi preusmjeravanju oporezivanja s rada na neizravne poreze. Zamjenska stopa davanja za nezaposlenost iznosi % dohotka zaposlenika prije nezaposlenosti koji se isplaćuje u okviru sustava nezaposlenosti. Za detaljna objašnjenja pokazatelja vidi Prilog.

<sup>46</sup> Za detaljno objašnjenje mehanizama prijenosa iz scenarija reformi vidi: Europska komisija (2013.), „The growth impact of structural reforms”, poglavlje 2. u QREA br. 4. prosinac 2013. Bruxelles; [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/qr\\_euro\\_area/2013/pdf/qrea4\\_section\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/qr_euro_area/2013/pdf/qrea4_section_2_en.pdf)

**Izrađen je institucijski okvir za upravljanje državnim poduzećima i njihovu privatizaciju, no kasni se s provedbom.** Hrvatski sabor donio je u lipnju 2013. novu strategiju upravljanja i raspolaganja državnom imovinom za razdoblje 2013. – 2017. Na temelju te strategije Vlada je obvezna preko Državnog ureda za upravljanje imovinom dostaviti program upravljanja državnom imovinom za sljedeću godinu. Tek u travnju 2014. donesen je plan za 2014. kojemu je rok bio u listopadu 2013. Potrebne su uvjerljive mjere za bržu prodaju državne imovine i restrukturiranje državnih poduzeća kako bi se ograničio iznos financijske potpore i osigurali jednaki uvjeti kojima će se poticati konkurentnost i učinkovitost realnog sektora. U tu svrhu u nacionalnom programu reformi navodi se plan uvođenja sustava izvještavanja o financijskom stanju državnih poduzeća. Riječ je o odgovarajućoj mjeri jer je ažurirano praćenje preduvjet za pouzdan javni nadzor i učinkovito upravljanje. U programu se navodi da će Centar za restrukturiranje i prodaju, koji upravlja državnim portfeljom dionica i poslovnih udjela u nestratičkim poduzećima (561 poduzeće na kraju 2013.) privatizirati poduzeća kojima raspolaže u roku od tri godine. Primjena međunarodne najbolje prakse pri prodaji bila bi ključna za dobivanje najveće vrijednosti za državu (u nominalnim vrijednostima vrijednost portfelja je 1,9% BDP-a).

**Nadležna tijela ojačala su nastojanja da se privatizira državna imovina, no provedba je ograničena.** Prodaja najvećeg nacionalnog osiguravajućeg društva tj. Croatia osiguranja završena je u ožujku 2014. Međutim, natječaj za prodaju najveće državne banke tj. Hrvatske poštanske banke nije uspio jer se dostavljena ponuda smatrala nezadovoljavajućom. Početkom 2014. propali su pregovori s jedinim ponuđačem za prodaju 75% udjela u željezničkom poduzeću za prijevoz tereta HŽ Cargo te je stoga Vlada pokrenula plan restrukturiranja i dokapitalizacije poduzeća. Iako se u nacionalnom programu reformi navode konkretni planovi za HŽ Cargo, ne navode se detalji o putničkom željezničkom sektoru. Nedavno su propali i pokušaji da se privuku strateški partneri za proizvođača gnojiva Petrokemiju i nacionalnog zračnog prijevoznika Croatia Airlines. Vlada je u 2013. započela višegodišnji program restrukturiranja Croatia Airlinesa s očekivanim ukupnim troškovima u iznosu od 0,5% BDP-a, koji se među ostalim temelji na smanjenju troškova poslovanja i sklapanju novog kolektivnog sporazuma. U nacionalnom programu reformi nadležna tijela predviđaju uplatu koncesijske naknade u iznosu od 6,8% BDP-a (taj podatak nije uzet u obzir u programu konvergencije) krajem 2014. za naplatu cestarine i održavanje autocesta, tj. poslova koji su izdvojeni iz javnih poduzeća HAC i ARC. Država će i dalje zadržati osnovnu djelatnost (projektiranje i građenje).

**Upravljanje državnim poduzećima i dalje je problematično, što opterećuje profitabilnost poduzeća kojima upravlja država.** Zakonodavnim izmjenama donesenima u 2012. članovi nadzornih odbora u državnim poduzećima više se ne biraju na temelju natječaja, već izravnim političkim imenovanjima. Na iskustvo kandidata primjenjuju se samo opći kriteriji, ali oni se na odnose na stručnost u posebnom području djelatnosti poduzeća ili na iskustvo stečeno u sličnim odborima.<sup>47</sup> Prema Izvješću EU-a o borbi protiv korupcije za 2014. i dalje su slabi mehanizmi za provjeru sukoba interesa. Zbog neodgovarajućih zaštitnih mehanizama između državnih poduzeća i političke sfere postoji rizik od negativnog utjecaja na raspodjelu državnih sredstava i lošeg upravljanja javnim sredstvima.

### ***Energetika, klima i okoliš***

**Cilj je reformi u sektorima električne energije i plina, što je obvezno i zbog pravila o unutarnjem tržištu, poboljšati tržišni model i ojačati transparentnost i tržišno natjecanje.** Hrvatska je u 2013. nastavila uvoditi regulatorne reforme u tim područjima. Zbog

---

<sup>47</sup> U Odluci od 17. veljače 2012. o utvrđivanju uvjeta nabrajaju se kriteriji kao što su sveučilišna diploma, petogodišnje radno iskustvo stečeno na „odgovarajućim” (nije precizirano) radnim mjestima u okviru struke kandidata i potvrda o nekažnjavanju.



obveza o razdvajanju iz novog Zakona o tržištu električne energije promijenjena je struktura Operatora prijenosnog sustava te kapital i struktura matičnog društva Hrvatske elektroprivrede, no postupak razdvajanja djelatnosti još nije završen. I dalje nije jasan postupak certificiranja koji provodi energetska regulatorna agencija HERA. U sektoru plina novim Zakonom o tržištu plina ukidaju se neke prepreke tržišnom natjecanju kao što su ograničenja cijena. No zadržano je ograničenje izvoza plina proizvedenog u Hrvatskoj, što nije u skladu s pravilima unutarnjeg tržišta.

**U srpnju 2013. tržište opskrbe električnom energijom u praksi se otvorilo konkurenciji.** Nekoliko distributera, nacionalnih i međunarodnih, ušlo je na tržište na kojem je prethodno dominirao pozicionirani operater električne energije Hrvatska elektroprivreda. Tržišno natjecanje je ograničenije u sektoru plina u kojem se cijene za kućanstva administrativno reguliraju te su trenutačno određene u nižim iznosima. Ako se isključe porezi i pristojbe, cijene plina za kućanstva treće su najniže u EU-u. Daljnje reguliranje cijena plina uvedeno je zakonodavnim izmjenama od početka 2014. Na temelju tih izmjena pozicionirani distributer opskrbe električnom energijom za kućanstva postao je glavni opskrbljivač plinom na veleprodajnom tržištu za sljedeće tri godine počevši od travnja 2014. Nadalje, poduzeće za proizvodnju nafte i plina INA bilo je obvezno prodavati domaće proizveden plin Hrvatskoj elektroprivredi po reguliranoj cijeni. Zbog tih izmjena, zajedno s izvoznim ograničenjima za plin, postoji rizik od narušavanja tržišnog natjecanja i smanjenja ulaganja u sektoru kao i narušavanja temelja za integraciju Hrvatske na unutarnje tržište.

**Hrvatska je ostvarila napredak u provedbi posebnih mjera za energetska učinkovitost, osobito u javnom sektoru.** One uključuju poboljšanja u naprednoj energetska mreži i uvođenje internetskog alata za praćenje energetske potrošnje u javnom sektoru. Uveden je dvogodišnji program energetske obnove zgrada javnog sektora, a cilj mu je smanjenje energetske potrošnje i emisija stakleničkih plinova. Ipak, još uvijek su neiskorištene mogućnosti energetske uštede u svim sektorima. Još uvijek je ograničena primjena naprednog sustava mjerenja, što uzrokuje povećanu energetska potrošnju u zgradama. U svim sektorima ima prostora za poboljšanje energetske učinkovitosti kućanstava.<sup>48</sup>

**Udio obnovljivih izvora energije porastao je s 14,3% u 2010. na 16,8% u 2012.** Stoga bi Hrvatska mogla lako ostvariti svoj cilj od 20% udjela obnovljivih izvora energije u 2020. Proizvodnja obnovljive energije uglavnom se potiče zajamčenim tarifama za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora, obvezom o kvotama i poreznim olakšicama za biogoriva i financijsku pomoć države. Međutim, daljnji razvoj energije iz obnovljivih izvora bit će ograničen određivanjem gornje granice kapaciteta tih izvora (osobito za energiju vjetra i solarnu energiju) koja je uvedena u okviru Nacionalnog akcijskog plana za obnovljive izvore energije koji je Vlada donijela u listopadu 2013. Planom se predviđa granica od 20,1% za udjel obnovljivih izvora energije u konačnoj energetska potrošnji do 2020. Njime se predviđa da se u razdoblju od 2015. – 2020. ne smiju povećati instalirani kapaciteti za solarnu energiju i energiju vjetra. Emisija ugljika u Hrvatskoj gotovo je dvostruko veća od prosjeka EU-a unatoč smanjenju emisija stakleničkih plinova za 14% u razdoblju 2005. – 2012.

**Sprječavanjem i smanjenjem stvaranja otpada, zajedno s potrebnim povećanjem ponovne uporabe i recikliranja, mogla bi se poboljšati učinkovitost resursa hrvatskog gospodarstva i povećati poslovne mogućnosti.** No i dalje je izazov učinkovito zbrinjavanje otpada i ispunjenje obveza iz direktiva EU-a o otpadu. Odvojeno prikupljanje otpada ključno je za razvoj vrijednosti otpada i uspostavu tržišta: stoga su ključni poticaji za aktere iz privatnog sektora. Hrvatska je u srpnju 2013. donijela Zakon o održivom gospodarenju otpadom kako bi nacionalno zakonodavstvo uskladila sa zahtjevima utvrđenima u direktivama

---

<sup>48</sup> Energetska učinkovitost u sektoru kućanstva porasla je za 4 % u razdoblju 1995. – 2010. u usporedbi s 20 % poboljšanjem u industrijskom sektoru.

EU-a o otpadu. Morat će se uvesti naknade za odlagališta koje su najavljene u Zakonu, i to jedna namijenjena lokalnim tijelima vlasti, a druga upravitelju odlagališta. Nadalje, navode se i režimi „plati koliko baciš” za prikupljanje otpada i veća odgovornost proizvođača, ali nisu dovoljno precizirani. Dobro osmišljena strategija i korjenita provedba tih mjera bit će ključne kako bi se njima pridonijelo učinkovitosti resursa.

### *Promet*

**Hrvatska je u postupku izrade prve sveobuhvatne prometne strategije.** Na njoj će se temeljiti razvoj potrebne prometne infrastrukture u zemlji, a bit će potpuno interoperabilna i povezana s transeuropskom prometnom mrežom. Učinkovita provedba strategije zahtijeva odabir jasnih politika u pogledu organizacije sektora, potencijalno i u obliku specijalizirane agencije. Glavni su nedostaci hrvatskog prometnog sustava neravnoteža u korištenju vrsta prijevoznih sredstava među kojima se najviše koristi cestovni prijevoz koji je najnepovoljniji za okoliš i zastarjela željeznička infrastruktura koja se povijesno nedovoljno održavala i za koju ne postoje dovoljna sredstva obnove.

**Iako je mreža autocesta u Hrvatskoj relativno dobro razvijena, glavni je izazov obnova željezničke infrastrukture.** Znatna nedostatna ulaganja ostavila su negativne učinke, osobito u pogledu infrastrukturne mreže komercijalnih brzina vlakova, posebice onih za međunarodne željezničke usluge prijevoza tereta na glavnim koridorima transeuropskih željezničkih mreža. U programima infrastrukturnog razvoja potrebno je posebnu pozornost usmjeriti na željeznički pristup glavnim točkama za prijevoz tereta, kao što su industrijske zone, morske i riječne luke te sigurnost na prijelazima („raspršeni projekti”). U tom bi se kontekstu otvaranjem monopolističkog željezničkog tržišta, čak i ako bi izazvalo poteškoće, osigurale nove mogućnosti.

**Bilježi se zaostajanje u napuštanju korištenja cestovnog prometa radi korištenja željezničkog prometa i ostalih vrsta prijevoznih sredstava koji manje štete okolišu.** To je uglavnom uzrokovano manjkom ulaganja u željezničku infrastrukturu, a nerazvijena je i povezanost kopnene prometne mreže s unutarnjim plovnim putovima (Dunav, Sava) i morskim lukama. Budući da su oba unutarnja plovna puta zajednička sa Srbijom, odnosno Bosnom i Hercegovinom, za svako poboljšanje potreban je zajednički napor.

### *Istraživanje i inovacije*

**Hrvatski istraživački i inovacijski kapaciteti ograničeni su zbog manjka javnog financiranja, loše kvalitete javnog istraživačkog sustava, slabe komercijalizacije i slabo razvijenog tržišta poduzetničkog kapitala kojim bi se osiguralo financiranje rizičnih ulaganja.**<sup>49</sup> Pravni okvir za inovacije, uključujući oporezivanje, nije dovoljno dobro razvijen<sup>50</sup> te još uvijek nije donesena dugoročna strategija za istraživanje ili inovacije. U Hrvatskoj je u 2012. razina ulaganja u istraživanje i razvoj stagnirala iznosivši 0,75% BDP-a, što je znatno niže od cilja od 1,40 % za 2020. Udio državnih ulaganja u troškove poslovnog istraživanja i razvoja iznosio je u 2012. gotovo nula. Osim korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova ne postoje druge stvarne mogućnosti povećanja hrvatskih ulaganja u istraživanje i inovacije tijekom sljedećih godina.

**Velik je izazov za Hrvatsku uspostava istraživačkih i inovacijskih kapacitete na temelju usmjerenih javnih ulaganja iz europskih strukturnih i investicijskih fondova i nacionalnih sredstava radi privlačenja privatnih ulaganja.** U tu svrhu potrebno je izraditi i

<sup>49</sup> Na temelju Pregleda rezultata Unije inovacija Hrvatska je umjereni inovator. Rezultati uspješnosti u području inovacija za Hrvatsku u odnosu na EU smanjili su se sa 60 % u 2011. na 55 % u 2013. uglavnom zbog pada prodaje novih inovacijskih proizvoda.

<sup>50</sup> Hrvatska nudi velikodušne porezne olakšice za istraživanje i razvoj. Od porezne osnovice za porez na dobit može se oduzeti do 150 % troškova za istraživanje i razvoj. No zbog ograničenog broja korisnika može se zaključiti da administrativne prepreke sprječavaju učinkovitost porezne potpore.

provesti strategiju pametne specijalizacije kojom se osigurava dugoročni investicijski okvir usmjeren na ona područja u kojima postoji mogućnost razvoja srodnih konkurentnih gospodarskih aktivnosti. Priprema se strategija pametne specijalizacije koja će se temeljiti na industrijskim i inovacijskim strategijama. Pozitivni učinci na gospodarstvo unaprijedili bi se utvrđivanjem inovacijskih prioriteta na temelju koordiniranog međuministarskog postupka, uključivanjem dionika i uvođenjem mjera za daljnji razvoj istraživačkih i inovacijskih vještina i uspostavu povoljnih uvjeta za istraživače. U pogledu digitalnih tehnologija u Strategiji razvoja širokopojasnog pristupa za razdoblje 2012. – 2015. utvrđen je plan o potpunom uvođenju širokopojasnog pristupa. Pokrivenost vrlo brzim širokopojasnim priključcima trenutačno je znatno ispod prosjeka EU-a.<sup>51</sup> Na temelju ciljeva utvrđenih u Digitalnoj agendi za Europu predviđa se da bi Hrvatska do 2020. trebala osigurati brzinu skidanja podataka od 30 Mbps za 100 % stanovništva te iznad 100 Mbps za 50 % kućanstava.

**S obzirom na ključne prioritete u kontekstu europskog istraživačkog prostora Hrvatska je za financiranje istraživanja u okviru institucija uvela kriterije temeljene na uspješnosti.** Financiranje projekata u potpunosti je povjereno Hrvatskoj zakladi za znanost. Time bi financiranje trebalo biti otvorenije i konkurentnije te temeljeno na međunarodnim načelima stručne analize. Nadalje, u 2014. osnovat će se znanstveni centri izvrsnosti. Međutim, u pogledu suradnje javnih istraživačkih organizacija i privatnog sektora nije ostvaren napredak u poticanju komercijalizacije istraživačkih rezultata i prijenosa tehnologije. Nadalje, odgađalo se donošenje okvira politika<sup>52</sup> kojima bi se olakšala integracija hrvatskih istraživačkih tijela u europske mreže i sudjelovanje u novom programu Unije za istraživanje i inovacije Obzor 2020.

### **3.5. Modernizacija javne uprave**

**Unatoč nekim važnim inicijativama kvaliteta javnog upravljanja i dalje je niska te sprječava napredak reformi usmjerenih na rast i uzrokuje rizike za učinkovit pristup fondovima EU-a.** Na svim razinama upravljanja nedostatni kapaciteti za provedbu pouzdanih politika za privatni sektor uzrok su ozbiljnih problema analiziranih u prethodnim odjeljcima. Na temelju pokazatelja Svjetske banke o globalnom upravljanju 2013. Hrvatska bilježi najgore rezultate među svim državama članicama u pogledu kvalitete reguliranja.<sup>53</sup> Hrvatska je postigla i loše rezultate u pogledu pokazatelja o odgovornosti, vladavini prava i kontroli korupcije. Slabe točke su i visoka fluktuacija radne snage, nedostatak transparentnosti u zapošljavanju osoblja i nedostatak pristupa temeljenih na dokazima za provedbu reformi.

**Ti su problemi jasan izazov osobito u pogledu osiguravanja snažnog i učinkovitog upravljanja strukturnim i investicijskim fondovima EU-a u razdoblju 2014. – 2020.** Iskustva korištenja sredstava iz pretpristupnih fondova upućuju na nedostatke u pogledu strateškog planiranja i institucijskih kapaciteta te slabosti u pogledu pripreme projekata i njihova praćenja. Ukupna sredstva namijenjena Hrvatskoj iznose 8,3 milijarde EUR. Njihovo korištenje ovisi o pripremi jasne strategije s utvrđenim prioritetima i usmjerenom na rezultate. Da bi se ta sredstva iskoristila, potrebna je snažna i učinkovita provedba, sustav praćenja i ocjenjivanja kao i kapaciteti potrebni za upravljanje sredstvima i pravilnu pripremu i provedbu projekata. Stabilne razine zaposlenika u jedinicama koje se bave upravljanjem sredstvima pridonose uspostavi baze znanja i osiguranju institucionalne memorije koja je potrebna za učinkovito korištenje sredstvima. Na temelju iskustava drugih država članica

---

<sup>51</sup> Pokrivenost vrlo brzim širokopojasnim priključcima među najnižima je u EU-u (21,9 % u Hrvatskoj u usporedbi s 53,8 % u EU-u). Samo 63,6 % kućanstava ima širokopojasni priključak (75,9 % u EU-u).

<sup>52</sup> Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije i Strategija poticanja inovacija

<sup>53</sup> Prema Globalnom indeksu konkurentnosti 2013. Svjetskog gospodarskog foruma Hrvatska zauzima ukupno 75. mjesto u pogledu konkurentnosti (što je za šest mjesta bolji rezultat nego 2012.) te 93. mjesto u pogledu kvalitete institucija. Uzroci toga su visoka percepcija opterećenosti državnim reguliranjem (143. mjesto), rasipanje državne potrošnje (123. mjesto) i učinkovitost pravnog okvira u rješavanju sporova (140. mjesto).

može se zaključiti da je podnošenje velikog broja prijedloga u ranijoj fazi programskog razdoblja ključno za sprječavanje rizika opoziva sredstava.

**Administrativna rascjepkanost otežava učinkovitost i transparentnost javne uprave.** Nadležnosti javne uprave podijeljene su među 20 županija, 126 gradova i 429 općina. Na središnjoj razini nadležnosti su podijeljene među ministarstvima i određenim brojem agencija koje su zadužene za provedbu politika, ali i obavljanje nekih strateških poslova. Ta složena raspodjela nadležnosti uzrokuje znatne nesigurnosti koje otežavaju donošenje poslovnih odluka i produžuju trajanje administrativnih postupaka. Velika rascjepkanost upravljanja problem je i za koordinaciju, praćenje i ocjenjivanje politika te se njome može onemogućiti šira politička perspektiva. Restrukturiranjem nadležnosti na regionalnoj i lokalnoj razini te objedinjavanjem manjih upravnih jedinica i središnjih agencija koje obavljaju slične poslove omogućio bi se hrvatskoj javnoj upravi rad temeljen na usmjerenosti prema korisniku.

**Nacionalni program reformi sadržava primjerene mjere kojima bi se mogli povećati upravni kapaciteti vladinih tijela i njima podređenih tijela.** Nakon uvođenja centraliziranog sustava obračuna plaća za javne službenike (koji će se završiti u listopadu 2014.), a kojim bi se trebala povećati transparentnost i usklađenost plaća, očekuje se da će se u trećem tromjesečju 2014. donijeti strategija modernizacije javne uprave za razdoblje 2014. – 2020. Reformom se utvrđuju standardi upravljanja na temelju uspješnosti i ključne kompetencije svih kategorija zaposlenika te unaprjeđuju postupci osposobljavanja i zapošljavanja. Cilj je reforme objedinjavanje nekoliko državnih agencija i uspostava manjeg broja ureda državne uprave s nadležnostima na području više županija umjesto postojećeg većeg broja državnih ureda u županijama. Riječ je o važnoj mjeri namijenjenoj boljoj koordinaciji i usklađenijem postupku donošenja odluka. Učinkovitost tih reformi ovisit će o njezinoj provedbi i primjeni na svim razinama vlasti. Vlada namjerava u 2014. pokrenuti i portal e-Građani koji će biti jedinstveno mjesto na kojem će građani imati pristup informacijama i ishoditi potvrde iz različitih međusobno povezanih javnih registara (okvirni uvjeti utvrdit će se u Zakonu o državnoj informacijskoj infrastrukturi).

### ***Mjere suzbijanja korupcije***

**Još uvijek nije utvrđeno pouzdano praćenje učinkovite provedbe preventivnih antikorupcijskih politika.** Primjenjuje se određeni broj antikorupcijskih zaštitnih mehanizama (npr. Etički kodeks državnih službenika, posebne telefonske linije za prijavu korupcije, mehanizmi interne kontrole) te se provodi zakonodavstvo o sprječavanju sukoba interesa i pravu na pristup informacijama. Državna tijela i državna poduzeća objavljuju redovita izvješća o praćenju rizika od korupcije.<sup>54</sup> Nadalje, neka ministarstva i agencije objavljuju cjelokupni popis korisnika bespovratnih sredstava, uključujući i njihov iznos. Osim uspostave strogog praćenja provedbe zaštitnih mjera koje se primjenjuju, u antikorupcijskom okviru trenutačno nedostaju ključni elementi kao što su mehanizmi provjere sukoba interesa i prijave imovine državnih dužnosnika, zaštita zviždača, posebne zaštitne mjere u zdravstvenom sektoru i učinkovita kontrola rizika u javnoj nabavi. Ovlasti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa uvelike ovise o nadležnostima i proaktivnom radu ostalih nadležnih tijela; još uvijek se razvijaju alati i baze podataka za obavljanje kontrola koje ne mogu sustavno provesti ostale institucije.<sup>55</sup> Prema nacionalnom programu reformi nova strategija za suzbijanje korupcije i pripadajući akcijski plan donijet će se u 2014.

<sup>54</sup> Peto konsolidirano izvješće o antikorupcijskom programu za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu objavljeno je u veljači 2013. i obuhvatilo je 86 poduzeća. Od studenoga 2012. objavljeno je šest izvješća o provedbi u kojima se opisuje sustavno praćenje antikorupcijske strategije. U veljači 2013. objavljeno je izvješće o transparentnosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave kojim je obuhvaćeno više od 600 jedinica.

<sup>55</sup> Europska komisija (2014.), Izvješće EU-a o borbi protiv korupcije.

**Ostvaren je određeni napredak u unaprjeđenju transparentnosti javne uprave, no i dalje postoje znatne poteškoće u pogledu operativnih aspekata postojećeg zakonodavstva.** Sva javna tijela moraju objaviti ugovore koje su sklopili i izvršili. Javni naručitelji obvezni su i objaviti popis poduzeća u vezi s kojima bi mogao nastati sukob interesa ili izričito potvrditi izostanak takve situacije. Ugovor o javnoj nabavi koji se sklopi kršenjem tih odredaba ništavan je. Nadalje, Ministarstvo pravosuđa počelo je pratiti transparentnost jedinica lokalne uprave. Zakon o pravu na pristup informacijama donesen je 2012. u cilju povećanja transparentnosti javne uprave. Prethodno navedena nastojanja radi povećanja transparentnosti znače pozitivne korake. Međutim, čini se da postoji određena neusklađenost između službeno suglasnog i prilično pouzdanog zakonskog i institucijskog okvira i njegove učinkovite i transparentne provedbe. Naime, sustavno se ne koriste instrumenti procjene rizika, osobito na lokalnoj razini, a ne primjenjuje se sustavno izvještavanje o troškovima javnih radova i ugovorenih usluga. Nadležnosti praćenja primjene pravila o javnoj nabavi zajedničke su određenom broju institucija, čime se može smanjiti učinkovitost nadzora. Čini se da su kapaciteti Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave (manje od 20 stručnih savjetnika u 2012.) slabi uzimajući u obzir znatne ciljeve s kojima se suočava. Nadalje, čini se da se ne daje dovoljan prioritet osjetljivim sektorima (onima u kojima je rizik od korupcije izraženiji). Prikladno praćenje i izvještavanje, osobito u pogledu provedbe pravila o pristupu javnim informacijama, preduvjet su za uspostavu predviđenog antikorupcijskog okruženja.

### **Pravosuđe**

**Unatoč reformama donesenima 2012. i 2013. unaprjeđenje kvalitete i učinkovitosti sustava građanskog pravosuđa i dalje je izazov.** Unaprjeđena je učinkovitost provedbe ovrhe na novčanim sredstvima nakon što se uvelo da neposredne ovrhe provodi financijska agencija FINA. No učinkovitost provedbe ovrhe na nekretninama i dalje je slaba točka zbog niske stope naplate; u nacionalnom programu reformi navode se odgovarajuće izmjene kojima bi se unaprijedila transparentnost, učinkovitost i ubrzanje postupka ovrhe (npr. uvođenjem elektroničke dražbe za nekretnine). Dužina postupaka u katastarskim predmetima smanjena je s 50 dana u 2010. na 38 dana u 2013., a stopa neriješenih predmeta smanjila se za 38 %.<sup>56</sup> Međutim, učinak reformi u poboljšanju učinkovitosti pravosuđa nije se još uvijek realizirao. Unatoč neznatnom smanjenju trajanja postupaka na prvostupanjskim sudovima u 2013., ono je i dalje bilo znatno za građanske i trgovačke predmete (417 dana) i upravne predmete (493 dana). U oba ta područja sudovi imaju poteškoće s rješavanjem sve većeg broja novih predmeta i provedbom postupovne discipline kako bi se pravodobno donijela sudska odluka: zbog toga se u 2013. povećao broj neriješenih predmeta te je osobito velik u građanskim i trgovačkim sporovima.<sup>57</sup> Čini se da su poticaji za primjenu mehanizama alternativnog rješavanja sporova nedovoljni, osobito za sporove manje vrijednosti. Važan aspekt koji otežava učinkovitost i kvalitetu pravosuđa odnosi se na nedostatak sveobuhvatnog informatičkog sustava za registraciju predmeta i upravljanje njima temeljenog na dosljednoj metodologiji – takav se sustav trenutačno razvija. Prema „Pregledu stanja pravosuđa u EU-u za 2014.” informatički alati za komunikaciju sudova i stranaka nisu dovoljno razvijeni. Vlada je početkom 2014. najavila reorganizaciju sustava sudova u cilju poboljšanja učinkovitosti spajanjem sudova i poboljšanjem raspodjele posla.

<sup>56</sup> Vrijeme potrebno za donošenje odluke. Izvori: Hrvatsko Ministarstvo pravosuđa i Vijeće Europe (CEPEJ), *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States: Facts and figures from the CEPEJ 2012-2014 evaluation exercise*, studija izrađena za potrebe Europske komisije (Glavna uprava za pravosuđe).

<sup>57</sup> U 2013. broj neriješenih građanskih i trgovačkih predmeta povećao se za 12 % (u usporedbi s 2010.), a broj neriješenih upravnih predmeta povećao se za 70 % (u usporedbi s 2012.). Stopa rješavanja građanskih i trgovačkih predmeta smanjila se sa 102 % u 2010. na 95 % u 2013., dok se stopa za upravne postupke povećala s 41 % u 2012. na 64 % u 2013. Izvori: Hrvatsko Ministarstvo pravosuđa, Pregled stanja u pravosuđu u EU za 2014., studija CEPEJ-a.

**Jačanjem izvansudskih postupaka namire duga moglo bi se pridonijeti uspješnom financijskom restrukturiranju poduzeća u poteškoćama.** Znatna primjena postupka predstečajne nagodbe u 2013. bila je uspješna u određenoj mjeri u pogledu rješavanja problema servisiranja duga s kojim se suočavaju poduzeća u kontekstu složenih, skupih i dugih stečajnih postupaka koji su još uvijek česti u Hrvatskoj. Međutim, i dalje postoje određeni nedostaci. Prije svega relativno je slaba uloga trgovačkih sudova u praćenju transparentnosti i zakonitosti primjene postupka; to se osobito odnosi na provjeru ispravnosti prijavljenih tražbina i odobravanje plana restrukturiranja. Važna značajka postojećeg sustava odnosi se na obvezno službeno utvrđivanje insolventnosti ili nelikvidnosti kao preduvjet otvaranja postupka predstečajne nagodbe. To znači da se postupak otvara ako se utvrdi da je poduzeće insolventno, čime su mogućnosti postupka uspješnog restrukturiranja ugrožene i smanjuje se ukupna vrijednost za vjerovnike i zaposlenike. Obvezom otvaranja postupka predstečajne nagodbe u svim slučajevima odgađa se stečaj onih poduzeća čije poslovanje nije održivo.<sup>58</sup> Konačno, činjenica da država u samom postupku djeluje kao upravitelj/nadzorno tijelo i kao vjerovnik može se činiti nerazmjernom i izazvati zabrinutost u javnosti o mogućim sukobima interesa. U nacionalnom programu reformi ne navode se detaljne informacije o tome kako bi se mogao unaprijediti postupak predstečajne nagodbe; samo se navodi da bi se on mogao integritirati u stečajni okvir. U pogledu stečajnog postupka znatan problem zbog kojeg se produžuje zaključenje stečajnog postupka odnosi se na činjenicu da se trenutačno u praksi ne poštuje ograničenje od tri pokušaja za prodaju imovine dužnika. Očekuje se da će se u ljeto 2014. donijeti reforma kojom će se uvesti zaključenje stečajnog postupka nakon svih zakonskih pokušaja prodaje neovisno o mogućem istovremenom vođenju građanskog postupka. Za prvu polovinu 2014. najavljuje se uvođenje zakona o stečaju potrošača.

#### **4. ZAKLJUČCI**

**Hrvatska trenutačno prolazi kroz razdoblje dugotrajne recesije u kojoj do izražaja dolazi niz vanjskih i unutarnjih neravnoteža.** One uključuju nekonkurentni izvoz, korporativnu prezaduženost i zaduženost javnog sektora kao osobite osjetljivosti. Tim su neravnotežama pridonijeli strukturni nedostaci koji sada sprječavaju postupak brze ponovne uspostave ravnoteža. Među tim nedostacima ističu se loše poslovno okruženje i loše stanje na tržištu rada. Državna poduzeća i dalje imaju dominantnu ulogu u nekim sektorima, a neka od njih su prezadužena. Ti čimbenici pridonose slabijem potencijalu rasta, čime se otežava čišćenje bilance u privatnom sektoru i povećavaju nužni naponi u području fiskalne konsolidacije.

**Pristupivši EU-u u srpnju 2013., Hrvatska je neslužbeno i dobrovoljno sudjelovala u Europskom semestru 2013. te stoga za nju nije izdana preporuka po državama članicama.** Hrvatska provodi reforme namijenjene završetku produljene recesije i ponovnoj uspostavi održivog rasta kojim se potiče zapošljavanje. Nedavni naponi u pogledu reformi, osobito unaprjeđenje fleksibilnosti tržišta rada i racionalizacija sustava naknada, dobrodošle su mjere, iako njihov uspjeh uvelike ovisi o strogoj provedbi. U nacionalnom programu reformi navode se i važni planovi o poboljšanju poslovnog okruženja i učinkovitosti javne uprave, no potrebni su daljnji usklađeni naponi. Poboljšanjem funkcioniranja pravosuđa Hrvatska bi bila privlačnija ulagačima. Bržim restrukturiranjem državnih poduzeća povećala bi se konkurentnost i time bi se smanjile i potencijalne obveze države koje proizlaze iz kreditnih jamstava i dokapitalizacije.

---

<sup>58</sup> Prema podacima iz informativnog izvješća o provedbi Zakona o malom poduzetništvu za Hrvatsku za 2013., vrijeme i troškovi potrebni za zatvaranje poduzeća otprilike su 50 % veći od prosjeka EU-a, a u pogledu potpore za davanje druge prilike poštenim poduzetnicima Hrvatska u odnosu na prosjek EU-a zaostaje za 10 postotnih bodova.

**Prioriteti navedeni u nacionalnom programu reformi za 2014. odraz su glavnih izazova utvrđenih u detaljnom preispitivanju za Hrvatsku za 2014. i ovom radnom dokumentu službi.** Te mjere ukazuju na dobrodošle namjere u pogledu reformi kojima bi se učinkovito mogle riješiti poteškoće s kojima se Hrvatska suočava ako se reforme budu strogo i pravodobno provodile.

**U programu konvergencije potvrđuje se angažiranost Hrvatske da se prekomjerni deficit smanji do 2016. te da javni dug počne bilježiti trend smanjenja u skladu s postupkom u slučaju prekomjernog deficita.** Glavna su dva cilja proračunske strategije utvrđene u programu konvergencije za Hrvatsku za 2014. brza fiskalna konsolidacija i pokretanje održivog gospodarskog rasta. Dokument bi bio još precizniji da sadržava više pojedinosti o daljnjim mjerama fiskalne konsolidacije koje su potrebne da bi se na održiv način ostvarili ciljevi iz programa.

**TABLICA**

<b>Europa 2020. (nacionalni ciljevi i napredak)</b>	
<b>Cilj politike</b>	<b>Ostvareni napredak</b>
Cilj za stopu zaposlenosti iz nacionalnog programa 2014.: 62,9 % stanovništva u dobi 20 – 64	Stopa zaposlenosti stanovništva u dobi 20 – 64 u 2013.: 53,9 %
Cilj za smanjenje stanovništva s rizikom od siromaštva ili socijalne isključenosti u pogledu broja osoba utvrđen nacionalnim programom reforme 2014.: smanjenje na 1 220 000, što je u odnosu na 2011. smanjenje za 152 000 osoba	1 370 000 (2012.)
Cilj za rano napuštanje školovanja: 4 %	Stopa se smanjila s 4,2 % u 2012. na 3,8 % u 2013. To je i dalje ispod prosjeka EU-a od 12 %.
Cilj za tercijarno obrazovanje: 35 %	Stopa tercijarnog obrazovanja (za dobnu skupinu 30 – 34) iznosila je 24,6 % u 2013. (prosjeak EU-a iznosi 36,6 %). Velike stope napuštanja studiranja i nejednaki pristup visokom obrazovanju glavne su prepreke završavanju tercijarnog obrazovanja.
Cilj za obnovljive izvore energije za 2020.: 20 % Udio obnovljivih izvora energije u svim vrstama prometa: 10 %	Udio obnovljivih izvora energije iznosio je 16,9 % u 2012. Udio obnovljivih izvora energije u prometnom sektoru iznosio je samo 0,4 % u 2012.
Cilj za energetska učinkovitost: 20 % Hrvatska je utvrdila indikativni nacionalni cilj za energetska učinkovitost od 20 %, što podrazumijeva da bi do 2020. primarna potrošnja trebala iznositi 9,19 milijuna tona ekvivalenta nafte, a konačna energetska potrošnja trebala bi iznositi 7,82 milijuna tona ekvivalenta nafte.	Energetski intenzitet Hrvatske iznad je prosjeka EU-28. Hrvatska je najavila mjere politika koje namjerava donijeti radi provedbe članka 7. Direktive o energetska učinkovitosti. Ostvaren je napredak u provedbi posebnih mjera energetska učinkovitosti u javnom sektoru na lokalnoj i regionalnoj razini.
Cilj za smanjenje u koje nisu uključene emisije iz sustava trgovanja emisijskim jedinicama: + 11 % u usporedbi s 2005.	Promjena u ukupnim emisijama stakleničkih plinova između 2005. i 2012. -14 %. Prema posljednjim nacionalnim projekcijama i uzimajući u obzir postojeće mjere, očekuje se ostvarenje cilja: -6 % 2020. u odnosu na 2005. (s mogućim odstupanjem od 17 postotnih bodova).
Cilj za istraživanje i razvoj: 1,4 % BDP-a	Intenzitet istraživanja i razvoja iznosio je 0,75 % BDP-a u 2012. (od čega se 0,41 % odnosilo na intenzitet u javnom sektoru, a 0,34 % u privatnom sektoru). Razina ulaganja stagnirala je od 2010. iznosivši 0,75 % BDP-a: ne samo da je ta razina ulaganja znatno manja od prosjeka EU-a od 2,06 %, već je i manja od razine u većini država članica srednje i istočne Europe. Intenzitet istraživanja i razvoja u javnom sektoru iznosi samo 0,41 % BDP-a (2012.) u usporedbi s 0,5 % u 2008. što znači da je zabilježio pad. Za uspostavu potrebnih istraživačkih i inovacijskih kapaciteta potrebna je promjena trenda smanjenja.



**PRILOG**

**Tablica I. Makroekonomski pokazatelji**

	1996.- 2000.	2001.- 2005.	2006.- 2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
<b>Ključni pokazatelji</b>								
Stopa rasta BDP-a	3,4	4,5	0,6	-0,2	-1,9	-1,0	-0,6	0,7
Jaz proizvoda <sup>1</sup>	n.a	0,3	2,6	-1,7	-2,2	-2,9	-3,8	-3,7
UIPC (godišnja promjena u %)	4,3	2,9	3,0	2,2	3,4	2,3	0,8	1,2
Domaća potražnja (godišnja promjena u %) <sup>2</sup>	3,1	5,9	0,1	-0,1	-3,3	-1,0	-1,3	0,0
Stopa nezaposlenosti (% radne snage) <sup>3</sup>	13,3	14,3	10,1	13,5	15,9	17,2	18,0	18,0
Bruto investicije u fiksni kapital (% BDP-a)	19,7	23,1	25,0	19,6	18,6	18,4	18,5	18,9
Bruto nacionalna štednja (% BDP-a)	16,2	20,8	21,5	19,8	18,7	19,1	20,2	20,7
<b>Opća država (% BDP-a) <sup>4</sup></b>								
<b>Neto pozajmljivanje (+) ili neto zaduživanje (-)</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>	<b>-5,8</b>	<b>-7,8</b>	<b>-5,0</b>	<b>-4,9</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,1</b>
<b>Bruto dug</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>	<b>40,8</b>	<b>52,0</b>	<b>55,9</b>	<b>67,1</b>	<b>69,0</b>	<b>69,2</b>
<b>Neto financijska imovina</b>	<b>n.a</b>	<b>7,5</b>	<b>1,9</b>	<b>-11,3</b>	<b>-15,8</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>
Ukupni prihodi	n.a	n.a	40,7	40,3	40,8	41,0	43,0	43,5
Ukupni rashodi	n.a	n.a	46,5	48,1	45,7	45,9	46,8	46,6
<i>od čega: kamate</i>	n.a	n.a	2,1	2,6	3,0	3,1	3,4	3,6
<b>Društva (% BDP-a)</b>								
<b>Neto pozajmljivanje (+) ili neto zaduživanje (-)</b>	<b>n.a</b>	<b>-4,9</b>	<b>-3,2</b>	<b>3,4</b>	<b>0,2</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>
<b>Neto financijska imovina; nefinancijska društva</b>	<b>n.a</b>	<b>-102,1</b>	<b>-139,4</b>	<b>-155,7</b>	<b>-152,3</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>
<b>Neto financijska imovina; financijska društva</b>	<b>n.a</b>	<b>-2,4</b>	<b>-8,3</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>
Bruto investicije	n.a	19,2	19,3	14,3	13,8	n.a	n.a	n.a
Bruto poslovni višak	n.a	18,0	20,9	19,9	18,3	n.a	n.a	n.a
<b>Kućanstva i NPUSK (% BDP-a)</b>								
<b>Neto pozajmljivanje (+) ili neto zaduživanje (-)</b>	<b>n.a</b>	<b>2,4</b>	<b>1,2</b>	<b>3,1</b>	<b>4,1</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>
<b>Neto financijska imovina</b>	<b>n.a</b>	<b>48,8</b>	<b>53,5</b>	<b>59,9</b>	<b>65,8</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>
Bruto nadnice i plaće	n.a	43,9	43,4	42,8	44,5	n.a	n.a	n.a
Neto vlasnički dohodak	n.a	0,8	0,8	1,0	0,9	n.a	n.a	n.a
Tekući primljeni transferi	n.a	19,3	18,0	18,8	18,7	n.a	n.a	n.a
Bruto štednja	n.a	5,7	5,0	6,5	7,3	n.a	n.a	n.a
<b>Ostatak svijeta (% BDP-a)</b>								
<b>Neto pozajmljivanje (+) ili neto zaduživanje (-)</b>	<b>-4,5</b>	<b>-4,6</b>	<b>-5,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>
<b>Neto financijska imovina</b>	<b>n.a</b>	<b>48,2</b>	<b>92,6</b>	<b>103,7</b>	<b>99,1</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>	<b>n.a</b>
Neto izvoz robe i usluga	-7,2	-6,4	-5,1	-0,5	0,6	0,6	1,4	2,0
Neto primarni dohodak iz inozemstva	-1,0	-2,1	-2,6	-2,8	-3,7	-2,6	-2,6	-3,1
Neto kapitalne transakcije	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	0,0	0,0	0,0
Utrživi sektor	47,1	46,3	43,6	43,1	42,9	43,1	n.a	n.a
Neutrživi sektor	36,7	37,5	41,8	42,6	41,9	41,8	n.a	n.a
<i>od čega: graditeljstvo</i>	5,4	5,7	6,7	5,2	4,6	4,4	n.a	n.a
Realni efektivni tečaj (indeks, 2000=100)	88,0	95,4	107,7	106,3	102,6	104,1	104,2	103,3
Odnosi razmijene robe i usluga (indeks, 2000=100)	91,9	97,2	103,6	105,9	105,1	105,0	105,6	105,5
Tržišna uspješnost izvoza (indeks, 2000=100)	95,0	99,9	92,5	83,9	86,5	85,1	84,3	83,1
<b>Napomene:</b>								
<sup>1</sup> Jaz proizvoda znači razliku između stvarnog i potencijalnog bruto domaćeg proizvoda po tržišnim cijenama iz 2005.								
<sup>2</sup> Pokazatelj domaće potražnje uključuje zalihe.								
<sup>3</sup> 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.								
<sup>4</sup> Eurostat nije službeno potvrdio podatke o općoj državi.								
<i>Izvor:</i>								
<i>Commission services' 2013 spring forecasts (COM); Stability programme (SP).</i>								

**Tablica II. Usporedba makroekonomskih kretanja i projekcija**

	2013.		2014.		2015.		2016.	2017.
	COM	CP	COM	CP	COM	CP	CP	CP
Realni BDP (promjena u %)	-1,0	-1,0	-0,6	0,0	0,7	1,2	1,3	1,5
Privatna potrošnja (promjena u %)	-1,0	-1,0	-1,3	-0,8	0,0	4,0	0,8	1,3
Bruto investicije u fiksni kapital (promjena u %)	-1,0	-1,0	0,0	1,9	3,0	5,7	5,7	4,3
Izvoz robe i usluga (promjena u %)	-1,8	-1,8	2,6	2,0	3,7	2,7	2,9	3,0
Uvoz robe i usluga (promjena u %)	-1,7	-1,7	1,3	1,3	2,3	2,9	3,2	3,4
<i>Doprinosi realnom rastu BDP-a:</i>								
- Konačna domaća potražnja	-0,7	-0,7	-1,3	-0,3	0,0	1,2	1,3	1,6
Promjena zaliha	-0,3	-0,3	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Neto izvoz	-0,1	-0,1	0,5	0,3	0,7	0,0	-0,1	-0,1
Jaz proizvoda <sup>1</sup>	-2,9	-3,1	-3,8	-3,6	-3,7	-3,1	-2,8	-2,5
Zaposlenost (promjena u %)	-1,0	-1,0	-2,5	-2,3	-1,0	-0,4	0,5	1,4
Stopa nezaposlenosti (%)	17,2	17,1	18,0	17,9	18,0	17,7	17,3	16,5
Produktivnost rada (promjena u %)	0,0	0,0	1,9	2,4	1,7	1,6	0,7	0,1
Inflacija mjerena UIPC-om (%)	2,3	2,2	0,8	0,6	1,2	1,7	1,9	1,9
Deflator BDP-a (promjena u %)	0,9	0,9	0,8	0,9	1,2	1,7	1,9	1,9
Primanja zaposlenih (po glavi, promjena u % )	1,9	1,9	2,5	1,7	2,0	2,0	2,1	2,5
Neto pozajmljivanje/zaduživanje prema ostatku svijeta(% BDP-a)	0,5	1,4	1,5	2,3	1,6	2,2	1,7	1,2
Napomena:								
<sup>1</sup> U postotku potencijalnog BDP-a, a službe Komisije izračunale su potencijalni BDP na temelju scenarija iz programa korištenjem zajednički dogovorene metodologije.								
Izvor:								
Commission services' 2013 spring forecasts (COM); Stability programme (SP).								

**Tablica III. Sastav proračunske prilagodbe**

(% of GDP)	2013.	2014.		2015.		2016.	2017.	Promjena 2013.- 2017.
	COM	COM	CP	COM <sup>1</sup>	CP	CP	CP	CP
<b>Prihodi</b>	<b>41,0</b>	<b>43,0</b>	<b>43,2</b>	<b>43,5</b>	<b>42,8</b>	<b>42,6</b>	<b>43,3</b>	<b>2,3</b>
<i>od čega:</i>								
- Porezi na proizvodnju i uvoz	18,6	18,8	18,2	18,8	18,0	18,1	17,9	-0,6
- Postojeći porezi na dohodak, bogastvo itd.	6,3	6,4	5,8	6,5	5,9	5,9	5,9	-0,4
- Socijalni doprinosi	11,3	11,7	12,9	11,8	12,6	11,9	11,9	0,6
Ostalo (preostalo)	4,8	6,1	6,3	6,4	6,3	6,7	7,7	2,8
<b>Rashodi</b>	<b>45,9</b>	<b>46,8</b>	<b>47,6</b>	<b>46,6</b>	<b>46,3</b>	<b>45,6</b>	<b>45,8</b>	<b>-0,2</b>
<i>od čega:</i>								
Primarni rashodi	42,9	43,4	44,0	43,0	42,7	41,8	42,1	-0,8
<i>od čega:</i>								
Naknade zaposlenima	11,9	11,9	11,2	11,6	10,8	10,5	10,3	-1,6
Intermedijarna potrošnja	7,8	7,4	6,2	7,2	6,1	5,9	5,9	-1,9
Socijalne naknade	15,8	16,1	17,7	16,0	16,9	16,3	16,0	0,2
Subvencije	2,1	1,9	2,0	1,8	1,8	1,7	1,8	-0,3
Bruto investicije u kapital	2,2	2,5	2,5	2,8	2,4	2,2	2,3	0,1
Ostalo (preostalo)	3,1	3,6	4,5	3,6	4,7	5,3	5,7	2,7
Rashodi za kamate	3,1	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,7	0,7
<b>Saldo općeg proračuna(SOP)<sup>2</sup></b>	<b>-4,9</b>	<b>-3,8</b>	<b>-4,4</b>	<b>-3,1</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>2,5</b>
<b>Primarni saldo</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>	<b>3,1</b>
Jednokratne i ostale privremene mjere	-0,2	0,9	0,8	0,7	0,6	0,0	0,0	0,2
<b>SOP isključujući jednokratne mjere</b>	<b>-4,7</b>	<b>-4,6</b>	<b>-5,2</b>	<b>-3,8</b>	<b>-4,2</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>2,2</b>
Jaz proizvoda <sup>3</sup>	-2,9	-3,8	-3,6	-3,7	-3,1	-2,8	-2,5	0,5
Ciklički prilagođen saldo <sup>3</sup>	-3,7	-2,2	-2,8	-1,6	-2,2	-1,6	-1,4	2,3
<b>Strukturni saldo (SS)<sup>4</sup></b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,1</b>	<b>-3,7</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,4</b>	<b>2,0</b>
<i>Promjena SS-a</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>1,3</i>	<i>0,1</i>	<i>-</i>
<i>Dvogodišnja prosječna promjena SS-a</i>	<i>1,8</i>	<i>0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,6</i>	<i>0,3</i>	<i>1,1</i>	<i>0,7</i>	<i>-</i>
Strukturni primarni saldo <sup>4</sup>	-0,4	0,3	-0,2	1,3	0,8	2,2	2,3	2,6
<i>Promjena strukturnog primarnog salda</i>		<i>0,7</i>	<i>0,2</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,4</i>	<i>0,1</i>	<i>-</i>
<b>Referentna vrijednost rashoda</b>								
Primjenjiva referentna stopa <sup>5</sup>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Odstupanje <sup>6</sup> (% BDP-a)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Dvogodišnje prosječno odstupanje (% BDP-a)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

*Napomene:*

<sup>1</sup>Na temelju nepromijenjene politike.

<sup>2</sup>U programu konvergencije koriste se različite računovodstvene metodologije za protekle i buduće godine. Time se umjetno i znatno povećava ukupni saldo za 2014. i 2015.

<sup>3</sup>Jaz proizvodnje (% potencijalnog BDP-a) i ciklički prilagođen saldo iz programa kako su ga ponovno izračunale službe Komisije na temelju scenarija iz programa korištenjem zajednički dogovorene metodologije.

<sup>4</sup>Strukturni (primarni) saldo = ciklički prilagođen (primarni) saldo ako se izuzmu jednokratne i ostale privremene mjere.

<sup>5</sup>Referentna srednjoročna stopa potencijalnog rasta BDP-a. (Standardna) referentna stopa primjenjuje se od godine t+1, ako je u godini t država dosegla srednjoročni cilj. Manja se stopa primjenjuje ako država provodi prilagodbu prema ostvarenju srednjoročnog cilja, uključujući u godini t. U 2013. ažurirane su referentne stope koje se primjenjuju od 2014. nadalje.

<sup>6</sup>Odstupanje stope rasta javnih rashoda isključujući diskrecijske prihodovne mjere i povećanja prihoda koji su zakonski propisani u odnosu na primjenjivu referentnu stopu. Ukupni rashodi korišteni za referentnu vrijednost rashoda dobiveni su korištenjem zajednički dogovorene metodologije. Negativan znak znači da rast rashoda premašuje primjenjivu referentnu stopu.

*Izvor:*

*Program konvergencije (CP); Komisijine proljetne prognoze 2014. (COM); Komisijini izračuni.*

**Tablica IV. Dinamika duga**

(% BDP-a)	Prosjek 2009.- 2012.	2013.	2014.		2015.		2016.	2017.
			COM	CP	COM	CP	CP	CP
<b>Udio bruto duga<sup>1</sup></b>	<b>47,4</b>	<b>67,1</b>	<b>69,0</b>	<b>71,7</b>	<b>69,2</b>	<b>71,0</b>	<b>71,2</b>	<b>71,2</b>
Promjena udjela	6,4	11,2	1,9	4,6	0,2	-0,7	0,2	0,0
<i>Doprinosi<sup>2</sup> :</i>								
<b>1. Primarni saldo</b>	<b>3,7</b>	<b>1,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,3</b>
<b>2. Učinak „grude snijega”</b>	<b>2,6</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>2,9</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>
<i>od čega:</i>								
Rashodi za kamate	2,4	3,1	3,4	3,5	3,6	3,7	3,5	3,7
Učinak rasta	0,6	0,6	0,4	0,0	-0,5	-0,8	-0,9	-1,0
Učinak inflacije	-0,7	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8	-1,2	-1,2	-1,4
<b>3. Prilagodba stanja i tokova</b>	<b>0,1</b>	<b>6,2</b>	<b>-1,7</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,7</b>	<b>-2,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>
<i>od čega:</i>								
Razl. novčanog i Akum. financijske imovine				2,5		0,6	0,6	0,3
<i>Privatizacija</i>				0,6		0,6	0,6	0,3
Učinak promjene vrijednosti				1,9				
		<b>2013.</b>	<b>2014.</b>		<b>2015.</b>		<b>2016.</b>	<b>2017.</b>
			<b>COM</b>	<b>CP</b>	<b>COM</b>	<b>CP</b>	<b>CP</b>	<b>CP</b>
<b>Razlika u odnosu na referentnu vrijednost</b>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Strukturalna prilagodba<sup>5</sup></b>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<i>Usporediti s:</i>								
Potrebna prilagodba <sup>6</sup>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Napomene:</b>								
<sup>1</sup> Završetak razdoblja.								
<sup>2</sup> Učinak „grude snijega” obuhvaća učinak rashoda za kamate na akumulirani dug, kao i učinak rasta realnog BDP-a i inflacije na udio duga (na temelju nazivnika). Prilagodba stanja i tokova uključuje razlike računovodstva na temelju novčanog i obračunskog načela, akumulaciju financijske imovine te učinke promjene vrijednosti i ostale učinke.								
<sup>3</sup> Ne odnosi se na države članice na koje se u studenome 2011. primjenjivao postupak u slučaju prekomjernog deficita i na razdoblje od tri godine nakon smanjenja prekomjernog deficita.								
<sup>4</sup> Odnosi se na razliku između udjela duga u BDP-u i referentne vrijednosti duga. Ako je razlika pozitivna, predviđeni udio duga u BDP-u nije u skladu s referentnom vrijednosti smanjenja duga.								
<sup>5</sup> Primjenjuje se samo tijekom prijelaznog razdoblja od tri godine nakon smanjenja prekomjernog deficita za postupke u slučaju prekomjernog deficita koji su bili u tijeku u studenome 2011.								
<sup>6</sup> Znači preostalu godišnju strukturalnu prilagodbu tijekom prijelaznog razdoblja kojom se osigurava - ako se primjenjuje - da će država članica biti u skladu s referentnom vrijednosti smanjenja duga na kraju prijelaznog razdoblja, uz pretpostavku da su za prethodne godine ostvarene proračunske projekcije Komisije (iz programa konvergencije).								
<b>Izvor:</b>								
Program konvergencije (CP); Komisijine proljetne prognoze 2014. (COM); Komisijini izračuni.								

**Tablica V. Pokazatelji oporezivanja**

	2002.	2006.	2008.	2010.	2011.	2012.
Ukupni porezni prihodi (uklj. stvarne obvezne socijalne doprinose, % BDP-a)	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
<i>p.m.</i> 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
<b>Napomena:</b>						
1. Porezni prihodi raščlanjaju se prema ekonomskoj funkciji, tj. prema tome oporezuje li se potrošnja, rad ili kapital. Za više pojedinosti vidi Europska komisija (2014.), <i>Taxation trends in the European Union</i> .						
2. Ova kategorija uključuje poreze na energente, promet i загаđivače, 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.), <i>Tax Reforms in EU Member States</i> i OECD (2012.), <i>Consumption tax trends</i> .						
<i>Izvor: Komisija</i>						

**Tablica VI. Pokazatelji financijskog tržišta**

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Ukupna aktiva bankarskog sektora (% BDP-a)	-	-	133,0	132,9	133,8
Udio aktive pet najvećih banaka (% ukupne aktive)	-	-	-	-	-
Strano vlasništvo u bankarskom sustavu (% ukupne aktive)	-	-	-	-	-
Pokazatelji financijske stabilnosti:					
- loši krediti (% ukupnih kredita) <sup>1)</sup>	7,7	11,1	12,3	13,8	15,4
- omjer adekvatnosti kapitala (%) <sup>1), 2)</sup>	16,4	18,8	20,5	20,9	20,9
- povrat na kapital (%) <sup>1), 3)</sup>	8,8	8,3	8,7	6,1	2,4
Kreditni banaka privatnom sektoru (promjena u % u odnosu na prošlu godinu)	-	-	-	-3,9	-0,1
Pozajmljivanje za kupnju stana (promjena u % u odnosu na prošlu godinu)	-	-	-	-0,6	-1,5
Omjer kredita i depozita	-	-	108,8	100,7	96,2
Likvidnost središnje banke kao % obveza	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Izloženost banaka zemljama koje primaju službenu financijsku pomoć (% BDP-a) <sup>4)</sup>	-	-	-	-	-
Privatni dug (% BDP-a)	128,0	137,0	134,8	132,7	-
Bruto vanjski dug (% BDP-a) <sup>5)</sup>					
- Javni	13,0	14,8	16,2	19,6	21,2
- Privatni	64,9	65,7	61,4	62,0	62,0
Razlika prinosa na dugoročne kamatne stope u odnosu na <i>Bund</i> (bazni bodovi)	-	364,0	393,1	463,4	311,1
Razlika prinosa na premiju osiguranja od kreditnog rizika za državne obveznice (5 godina)*	304,2	239,5	322,5	382,9	303,7
<b>Napomene:</b>					
<sup>1)</sup> Najnoviji podaci 2013Q4.					
<sup>2)</sup> Basel II uveden je 2010.					
<sup>3)</sup> Najnoviji podaci 2013Q3.					
* Mjereno u baznim bodovima.					
<b>Izvor:</b>					
Banka za međunarodne namire i Eurostat (izloženost makrofinancijski osjetljivim državama), MMF (pokazatelji financijskog zdravlja), Komisija (dugoročne kamatne stope), Svjetska banka (bruto vanjski dug) i ESB (svi ostali)					

**Tablica VII. Pokazatelji tržišta rada i socijalne isključenosti**



Pokazatelji tržišta rada	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Stopa zaposlenosti (% stanovništva u dobi 20-64)	62,9	61,7	58,7	57,0	55,4	53,9
Rast zaposlenosti (promjena u % u odnosu na prošlu godinu)	3,1	-1,8	-5,1	-2,3	-3,9	-1,1
Stopa zaposlenosti žena (% žensko stanovništvo u dobi 20-64)	55,2	55,4	53,0	50,9	50,2	49,7
Stopa zaposlenosti muškaraca (% muškog stanovništva u dobi 20-64)	70,7	68,2	64,7	63,2	60,6	58,3
Stopa zaposlenosti starijih radnika (% stanovništvo u dobi 55-64)	36,7	38,5	37,6	37,1	36,7	36,5
Zaposlenost u nepunom radnom vremenu (% ukupne zaposlenosti, 15 godina i više)	8,8	9,0	9,7	9,9	8,4	7,9
Zaposlenost žena u nepunom radnom vremenu (% zaposlenosti žena, 15 godina i više)	11,5	11,6	12,5	12,4	10,0	9,3
Zaposlenost muškaraca u nepunom radnom vremenu (% zaposlenosti muškaraca, 15 godina i više)	6,7	6,9	7,3	7,9	7,0	6,8
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	14,1
Prijelaz iz privremenog zaposlenja na trajno zaposlenje	:	:	:	43,7	:	:
Stopa nezaposlenosti <sup>1</sup> (% radne snage, dobna skupina 15-74)	8,4	9,1	11,8	13,5	15,9	17,2
Dugoročna stopa nezaposlenosti <sup>2</sup> (% radne snage)	5,3	5,1	6,7	8,6	10,3	11,0
Stopa nezaposlenosti mladih (% mlade radne snage u dobi 15-24)	21,9	25,1	32,6	36,1	43,0	49,7
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	18,6
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	3,7
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	25,9
Službena skrb za djecu (od 1 do 29 sati; % djece mlađe od tri godine)	:	:	1,0	1,0	0,0	:
Službena skrb za djecu (30 sati ili više; % djece mlađe od tri godine)	:	:	7,0	14,0	12,0	:
Produktivnost rada po zaposlenoj osobi (godišnja promjena u %)	-1,0	-5,2	3,0	2,2	2,1	0,0
Broj odrađenih sati po zaposlenoj osobi (godišnja promjena u %)	:	:	:	:	:	:
Produktivnost rada po odrađenom satu (godišnja promjena u %, stalne cijene)	:	:	:	:	:	:
Naknada po zaposlenom (godišnja promjena u %; stalne cijene)	-1,2	-1,8	1,0	0,1	1,4	1,0
Nominalni rast jediničnih troškova rada (godišnja promjena u %)	5,8	6,6	-1,1	-0,3	1,1	:
Stvarni rast jediničnih troškova rada (godišnja promjena u %)	0,1	3,6	-1,9	-2,0	-0,7	:
<b>Napomene:</b>						
<sup>1</sup> 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.						
<sup>2</sup> Dugotrajno nezaposleni su osobe koje su nezaposlene barem 12 mjeseci.						
Izvori:						
Komisija (Anketa o radnoj snazi EU-a i Europski nacionalni računi)						

<b>Rashodi za naknade u okviru socijalne zaštite (% BDP-a)</b>	<b>2007.</b>	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>
Bolovanja/Zdravstvena skrb	:	6,3	7,1	7,0	6,8
Invalidnost	:	3,2	3,5	3,6	3,5
Starosne i obiteljske mirovine	:	6,9	7,6	7,7	7,7
Obitelj/djeca	:	1,5	1,6	1,7	1,6
Nezaposlenost	:	0,2	0,4	0,5	0,5
Stanovanje i socijalna isključenost	:	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Ukupno</b>	:	<b>18,2</b>	<b>20,2</b>	<b>20,5</b>	<b>20,2</b>
od čega: naknade na temelju imovinskog cenzusa	:	1,2	1,3	1,3	1,4
<b>Pokazatelji socijalne uključenosti</b>	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>	<b>2012.</b>
Rizik od siromaštva ili socijalne isključenosti <sup>1</sup> (% ukupnog stanovništva)	:	:	30,7	32,3	32,3
Djeca u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti (% osoba u dobi 0-17)	:	:	28,9	31,4	33,8
Stariji u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti (% osoba u dobi 65+)	:	:	36,2	35,1	33,2
Stopa rizika od siromaštva <sup>2</sup> (% ukupnog stanovništva)	17,3	17,9	20,5	21,3	20,5
Ozbiljna materijalna deprivacija <sup>3</sup> (% ukupnog stanovništva)	:	:	14,3	14,8	15,4
Udio ljudi koji žive u kućanstvima s niskim radnim intenzitetom <sup>4</sup> (% ljudi u dobi 0-59)	:	:	13,7	15,4	16,2
Stopa zaposlenih u riziku od siromaštva (% zaposlenih osoba)	:	:	6,1	6,9	6,1
Učinak socijalnih transfera (ne uključujući mirovine) na smanjenje siromaštva	31,6	29,8	30,7	29,5	32,6
Prag siromaštva, izražen u nacionalnoj valuti po stalnim cijenama <sup>5</sup>	23 732	24 830	22 878	21 795	21 028
Bruto raspoloživi dohodak (kućanstva)	208 712	210 385	212 804	214 312	217 580
Relativni (medijan) jaz rizika od siromaštva (60% srednje vrijednosti ekvivalentnog dohotka, dob: ukupno)	25,0	24,4	28,1	27,9	28,8

**Napomene:**

<sup>1</sup> Osobe u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti: osobe koje su u riziku od siromaštva i/ili su u teškoj materijalnoj deprivaciji i/ili

<sup>2</sup> Stopa rizika od siromaštva: udio osoba kojima je ekvivalentni raspoloživi dohodak manji od 60 % srednje vrijednosti nacionalnog ekvivalentnog dohotka.

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> 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.

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

**Izvori:**

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

**Tablica VIII. Pokazatelji uspješnosti tržišta proizvoda i politika**

<b>Pokazatelji uspješnosti</b>	<b>2004.-2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>	<b>2012.</b>	<b>2013.</b>
Produktivnost rada <sup>1</sup> ukupnog gospodarstva (godišnji rast u %)	1,8	-4,6	2,7	2,1	1,3	n.a.
Produktivnost rada <sup>1</sup> u proizvodnji (godišnji rast u %)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Produktivnost rada <sup>1</sup> u opskrbi električnom energijom, plinom, parom i klimatizacija (godišnja promjena u %)	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.
Ukupni broj <sup>2</sup> zahtjeva za priznavanje patenta na milijun radne snage	17,8	13,0	10,8	8,8	n.a.	n.a.
<b>Pokazatelji politika</b>	<b>2004.-2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>	<b>2012.</b>	<b>2013.</b>
Izvršavanje ugovora <sup>3</sup> (dani)	561,0	561	561	561	572	572
Otvaranje poduzeća <sup>3</sup> (dani)	25,2	22	9	8	8	8
Izdatci za istraživanje i razvoj (% BDP-a)	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	n.a.
Stanovništvo sa završenim tercijarnim obrazovanjem (% stanovništva u dobi 30-34)	17,2	20,6	24,3	24,5	23,7	25,9
Ukupni javni izdatci za obrazovanje (% BDP-a)	4,0	4,3	4,3	n.a.	n.a.	n.a.
	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>	<b>2012.</b>	<b>2013.</b>
Uređenje tržišta proizvoda <sup>4</sup> , Ukupno (Indeks; 0=neuređena; 6=najuređenija)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Uređenje tržišta proizvoda <sup>4</sup> , Maloprodaja (Indeks; 0=neuređena; 6=najuređenija)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Uređenje tržišta proizvoda <sup>4</sup> , Mrežne industrije <sup>5</sup> (Indeks; 0=neuređena; 6=najuređenija)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Napomene:</b>						
<sup>1</sup> Produktivnost rada je bruto dodana vrijednost (po stalnim cijenama) podijeljena brojem zaposlenih osoba .						
<sup>2</sup> Ukupni broj zahtjeva za priznavanje patenta podnesenih Europskom uredu za patente na milijun radne snage.						
<sup>3</sup> Metodologije, uključujući pretpostavke, u vezi s ovim pokazateljem detaljeno su prikazane na internetskim stranicama <a href="http://www.doingbusiness.org/methodology">http://www.doingbusiness.org/methodology</a> .						
<sup>4</sup> Metodologije u vezi s pokazateljima uređenja tržišta proizvoda detaljno su prikazane na internetskim stranicama <a href="http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1,00.html">http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1,00.html</a> . Najnoviji dostupni pokazatelji uređenja tržišta proizvoda odnose se na 2003. i 2008., osim za mrežne industrije.						
<sup>5</sup> Ukupni pokazatelj uređenja tržišta energetike, prometa i komunikacija.						
*iznos za 2007.						
<b>Izvor:</b>						
Komisija, Svjetska banka - <i>Izješće o poslovanju</i> (za izvršavanje ugovora i otvaranje poduzeća) i OECD (za pokazatelje uređenja tržišta proizvoda).						

**Tablica IX. Zeleni rast**

		2003.-2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
<b>Uspješnost zelenog rasta</b>							
<i><b>Makroekonomska</b></i>							
Energetski intenzitet	kgoe / €	0,31	0,28	0,29	0,29	0,29	0,28
Intenzitet ugljika	kg / €	1,06	0,96	0,96	0,96	0,95	n.a.
Intenzitet resursa (recipročno u odnosu na produktivnost resursa)	kg / €	1,98	2,15	1,82	1,48	1,53	n.a.
Intenzitet otpada	kg / €	n.a.	0,13	n.a.	0,11	n.a.	n.a.
Energetska bilanca trgovine	% BDP-a	-2,9%	-4,4%	-2,8%	-3,3%	-4,6%	-5%
Udio energenata u UIPC-u	%	n.a.	12	11	12	13	n.a.
Razlika između promjene u cijeni energenata i inflacije	%	n.a.	0,8	4,5	6,1	0,3	11,4
Porezi za zaštitu okoliša u odnosu na poreze za rad	omjer	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Porezi za zaštitu okoliša u odnosu na ukupne poreze	omjer	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<i><b>Sektorska</b></i>							
Energetski intenzitet industrije	kgoe / €	0,25	0,24	0,22	0,22	n.a.	n.a.
Udio energetski intenzivnih industrija u gospodarstvu	% BDP-a	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Cijene električne energije za korisnike srednje veličine**	€ / kWh	n.a.	0,08	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
Javnofinancirani istraživanja i razvoj za energetiku	% BDP-a	n.a.	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Javnofinancirani istraživanja i razvoj za okoliš	% BDP-a	n.a.	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Stopa recikliranja komunalnog otpada	omjer	n.a.	2,8%	2,3%	4,0%	8,3%	14,9%
Udio emisija stakleničkih plinova uključenih u sustav trgovanja emisijama*	%	n.a.	34,6%	32,3%	30,2%	n.a.	n.a.
Energetski intenzitet prometa	kgoe / €	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.
<b>Sigurnost energetske opskrbe</b>							
Ovisnost o uvozu energenata	%	56,4%	59,9%	51,0%	52,1%	54,4%	53,6%
Diversifikacija izvora uvoza nafte	HHI	n.a.	0,44	0,48	0,31	0,29	n.a.
Diversifikacija kombinacije izvora energije	HHI	0,35	0,33	0,34	0,31	0,30	0,29
Udio obnovljivih izvora energije u kombinaciji izvora energije	%	9,5%	8,7%	10,9%	13,2%	10,4%	12,1%
<p>Napomene za pojedine zemlje:</p> <p>Zbog nedostatka podataka nedostaju podatci za 2012.</p> <p>Opće objašnjenje stavki iz tablice</p> <p>Izvor: Eurostat osim ako se ne navodi drugačije; Objašnjenja ECFIN-a navode se u nastavku</p> <p>Svi makropokazatelji intenziteta izraženi su kao omjer fizičke kvantitete u odnosu na BDP ( u cijenama iz 2000.)</p> <p>Energetski intenzitet: bruto nacionalna energetska potrošnja (u kgoe) podijeljena s BDP-om (u EUR)</p> <p>Intenzitet ugljika: emisije stakleničkih plinova (u kg ekvivalenta CO2) podijeljene s BDP-om (u EUR)</p> <p>Intenzitet resursa: domaća materijalna potrošnja (u kg) podijeljena s BDP-om</p> <p>Intenzitet otpada: otpad (u kg) podijeljen s BDP-om (u EUR)</p> <p>Energetska bilanca trgovine: bilanca izvoza i uvoza energenata izražena kao % BDP-a</p> <p>Udio energenata u UIPC: udio energenata u potrošačkoj košarici koja se koristi za izradu UIPC</p> <p>Razlika između promjene u cijeni energenata i inflacije: energetska komponenta UIPC-a i ukupna inflacija mjerena UIPC-om (godišnja promjena u %)</p> <p>Porezi za zaštitu okoliša u odnosu na poreze za rad ili ukupne poreze: iz baze podataka TAXUD-a „Trendovi oporezivanja u Europskoj uniji”</p> <p>Energetski intenzitet industrije: konačna energetska potrošnja u industriji (u kgoe) podijeljena s bruto dodanom vrijednosti industrije u BDP-u</p> <p>Udio energetski intenzivnih industrija u gospodarstvu: udio bruto dodane vrijednosti energetski intenzivnih industrija u BDP-u</p> <p>Cijene električne energije i plina za industrijske korisnike srednje veličine: skupina potrošnje 500-2000Mwh i 10000-100000 GJ; iznosi ne uključuju PDV</p> <p>Stopa recikliranja komunalnog otpada: udio recikliranog komunalnog otpada u odnosu na ukupni komunalni otpad</p> <p>Javnofinancirani istraživanja i razvoj za energetiku ili okoliš: državni izdatci za istraživanje i razvoj za ove kategorije kao % BDP-a</p> <p>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)</p> <p>Energetski intenzitet prometa: konačna energetska potrošnja prometa (kgoe) podijeljena s bruto dodanom vrijednosti prometne industrije (2005. EUR)</p> <p>Intenzitet ugljika u prometu: emisije stakleničkih plinova u prometu podijeljene s bruto dodanom vrijednosti prometnog sektora</p> <p>Ovisnost o uvozu energenata: neto uvoz energenata podijeljen s bruto nacionalnom energetskom potrošnjom uključujući energetske potrošnju u međunarodnom prometu</p> <p>Diversifikacija izvora uvoza nafte: indeks Herfindahl, izračunan kao zbroj kvadratnih tržišnih udjela zemalja podrijetla</p> <p>Diversifikacija kombinacije izvora energije: indeks Herfindahl u odnosu na prirodni plin, ukupne naftne proizvode, nuklearnu toplinu, obnovljive izvore energije i kruta goriva</p> <p>Udio obnovljivih izvora energije u kombinaciji izvora energije: % -udio u bruto nacionalnoj energetskoj potrošnji izražen u ekvivalentima tona nafte</p> <p>Privremeni podatci (15.4.2013.). Službe Komisije i Europska agencija za okoliš</p> <p>Za prosjek S1 &amp; S2 za 2007 za DE, LU, NL, FI, SE &amp; UK. Ostale države imaju samo S2.</p> <p>Za prosjek S1 &amp; S2 za 2007 za IT, NL, FI, SE &amp; UK. Ostale države imaju samo S2.</p>							

## **Popis pokazatelja korištenih u polju 5. o mogućem učinku strukturnih reformi na rast.**

**Marža u sektoru gotove robe:** Razlika cijene i troška, tj. razlika između prodajne cijene robe ili usluge i njezina troška. Marža gotove robe izražena je maržom iz odabranih sektora usluga (prijevoz i skladištenje, poštanske i telekomunikacijske usluge, električna energija, plin i vodoopskrba, hotelijerstvo i ugostiteljstvo i financijsko posredovanje, ali ne uključuje nekretnine i unajmljivanje strojarske i ostale opreme te ostale djelatnosti<sup>59</sup>).

Izvor: Procjene službi Komisije na temelju metodologije Roeger, W. (1995). "Can imperfect Competition explain the Difference between primal and dual Productivity?" *Journal of Political Economy* svezak 103.(2) str. 316. – 330., na temelju podataka EUKLEMS za 1996. - 2007.

**Trošak ulaska:** Trošak otvaranja poduzeća u intermedijarnom sektoru kao udio dohotka po glavi stanovnika. Intermedijarni sektor izražen sektorom proizvodnje u modelu.

Izvor: Baza podataka iz Izvješća Svjetske banke o poslovanju. [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org). podaci za 2012.

**Implicitna porezna stopa na potrošnju:** definira se kao ukupni porezi na potrošnju u odnosu na vrijednost privatne potrošnje. U simulacijama se koristi za preusmjeravanje oporezivanja s rada na neizravne poreze. Povećavaju se implicitne porezne stope na potrošnju (čime se dvostruko smanjuje razlika u odnosu na zemlje s najboljim rezultatima), dok se stope poreza na rad smanjuju tako da je zajednički učinak *ex-ante* proračunski neutralan.

Izvor: Europska komisija, *Taxation trends in the European Union*, izdanje 2013., Luxembourg, 2013. podaci za 2011.

**Udio visokokvalificiranih i niskokvalificiranih radnika:** Udio visokokvalificiranih radnika se povećava, dok se udio niskokvalificiranih radnika smanjuje (čime se dvostruko smanjuje razlika u odnosu na zemlje s najboljim rezultatima). „Niskokvalificirani radnici” odnosi se na kategorije ISCED 0-2; „visokokvalificirani radnici” odnosi se na znanstvenike (matematika i računarstvo, inženjerstvo, proizvodnja i građevinarstvo). Preostali se smatraju srednje kvalificiranima.

Izvor: EUROSTAT. podaci za 2012. ili najnoviji dostupni podaci.

**Stopa nesudjelovanja žena:** udio radno sposobnih žena koje nemaju plaćeno zaposlenje i ne traže plaćeni posao u ukupnom broja radno sposobnih žena

Izvor: EUROSTAT. podaci za 2012. ili najnoviji dostupni podaci.

**Stope nesudjelovanja niskokvalificiranih muškaraca:** udio radno sposobnih niskokvalificiranih muškaraca koji nemaju plaćeno zaposlenje i ne traže plaćeni posao u ukupnom broja radno sposobnih muškaraca

Izvor: EUROSTAT. podaci za 2012. ili najnoviji dostupni podaci.

**Stope nesudjelovanja starijih radnika (dobna skupina 55 – 64):** udio stanovnika u dobnoj skupini 55 – 64 koji nemaju plaćeno zaposlenje i ne traže plaćeni posao u ukupnom broja stanovnika u dobnoj skupini 55 – 64

Izvor: EUROSTAT. podaci za 2012. ili najnoviji dostupni podaci.

**Aktivne politike tržišta rada:** Rashodi za aktivne politike tržište rada kao udio BDP-a u odnosu na udio nezaposlenih u stanovništvu.

Izvor: EUROSTAT. podaci za 2011. ili najnoviji dostupni podaci.

---

<sup>59</sup> Sektor nekretnina nije uključen zbog statističkih poteškoća u procjenama marži u tom sektoru. Sektor unajmljivanja strojarske i ostale opreme kao i ostalih poslovnih djelatnosti načelno se svrstava u sektor poluproizvoda.

**Stopa zamjene za naknade:** udio dohotka zaposlenika prije nezaposlenosti koja se isplaćuje u okviru sustava nezaposlenosti. Prosjek neto stopa zamjene tijekom 60 mjeseci nezaposlenosti.

Izvor: OECD, statistika o naknadama i plaćama.

[www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm](http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm). podaci za 2012.