



**WORLD BANK GROUP**

**HRVATSKA:  
PREGLED JAVNIH  
FINANCIJA**

**Restrukturiranje  
za stabilnost  
i rast**

# HRVATSKA: PREGLED JAVNIH FINANCIJA

## Restrukturiranje za stabilnost i rast

Sanja Madžarević-Šujster

prosinac 2014.

# Ključne poruke

- Fiskalne slabosti i ranjivosti Hrvatske predstavljaju velik rizik za budućnost.
  - Potrebna je fiskalna prilagodba od 4 postotna boda BDP-a tijekom srednjoročnog razdoblja.
- Hrvatska mora maksimizirati učinkovito korištenje sredstava EU fondova radi poticanja oporavka i konkurentnosti.
  - Potreban je fiskalni prostor od 1,8 postotnih bodova BDP-a godišnje.
- Hrvatski model potrošnje i struktura prihoda omogućuju značajnu fiskalnu prilagodbu od 4 do 5 postotnih bodova BDP-a.
- Takva je fiskalna prilagodba ostvariva i potrebno ju je poticati u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita.

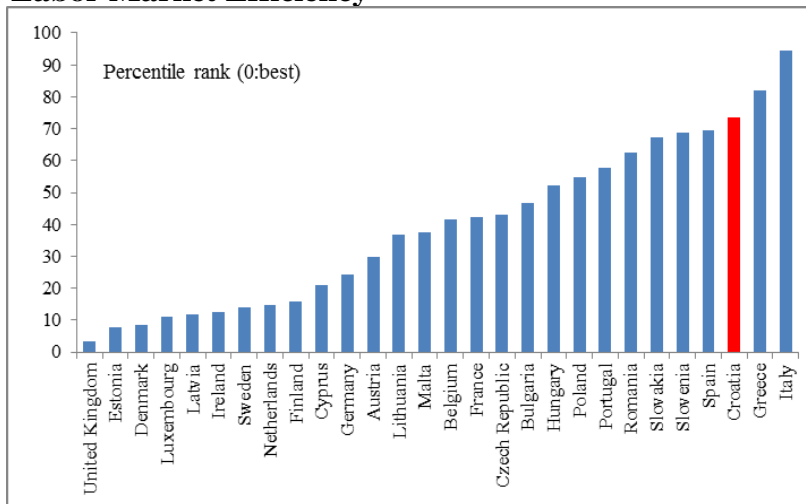
## Unatoč značajnim razvojnim postignućima...

- Dohodak po stanovniku udvostručen je od 1998. do 2008. (Atlas metoda Svjetske banke) → zemlja s visokim dohotkom
- Smanjena je stopa rizika od siromaštva; umjerena razina nejednakosti
- Razmjerno nizak i stabilan fiskalni deficit, održive razine duga
- Pad inflacije, stabilan tečaj
- Jačanje institucionalnih kapaciteta – pravosuđe, regulatorni okvir, politike tržišnog natjecanja
- 28. zemlja članica EU-a



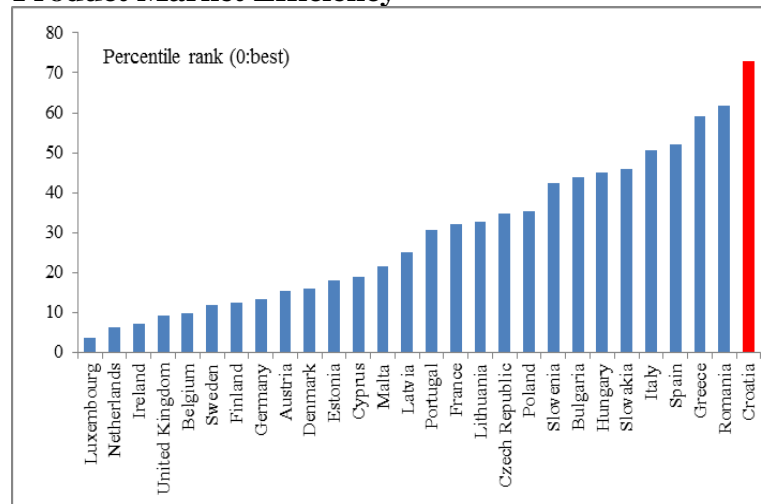
# Strukturni problemi sputavaju oporavak

## Labor Market Efficiency



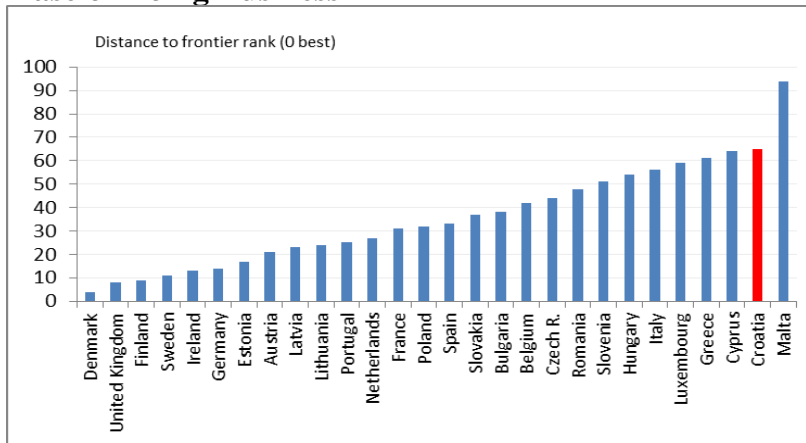
Source: World Economic Forum Global Competitiveness Index (2014-15).

## Product Market Efficiency



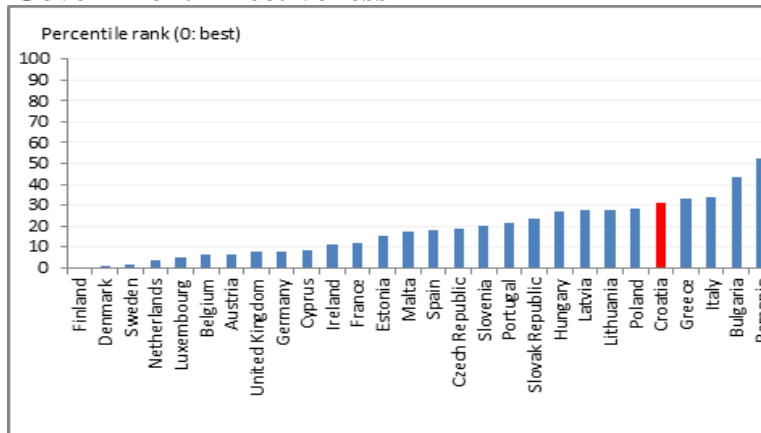
Source: World Economic Forum Global Competitiveness Index (2014-15).

## Ease of Doing Business



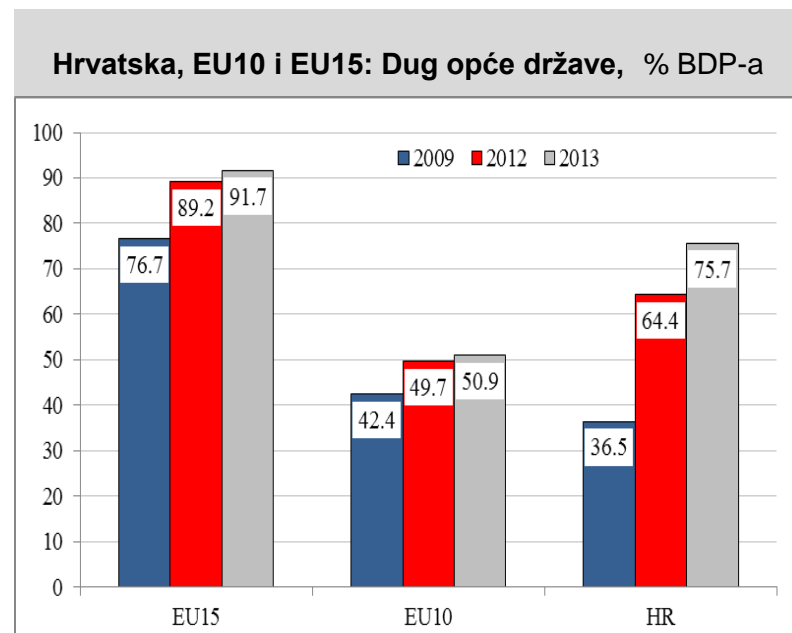
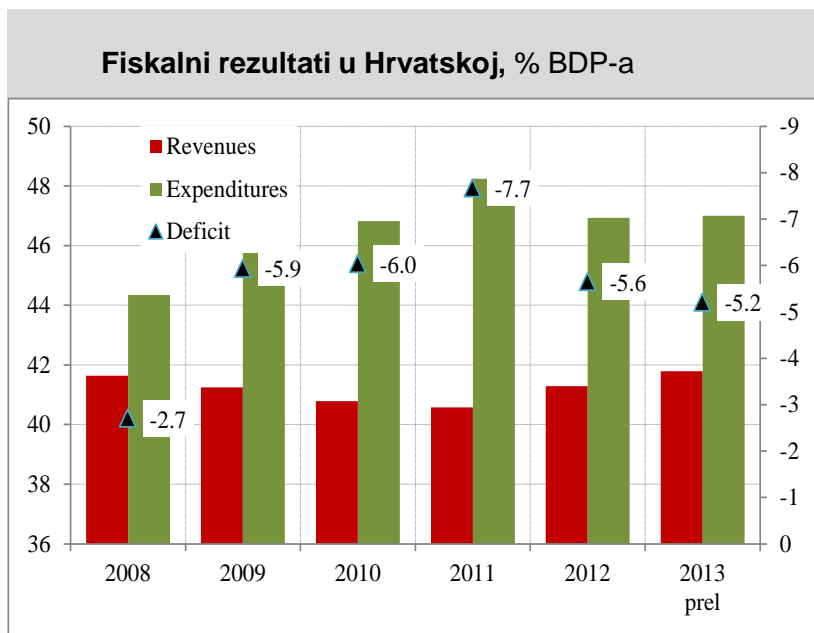
Source: Doing Business (2014).

## Government Effectiveness



Source: Worldwide Governance Indicators (2012).

# Sve veća fiskalna ranjivost



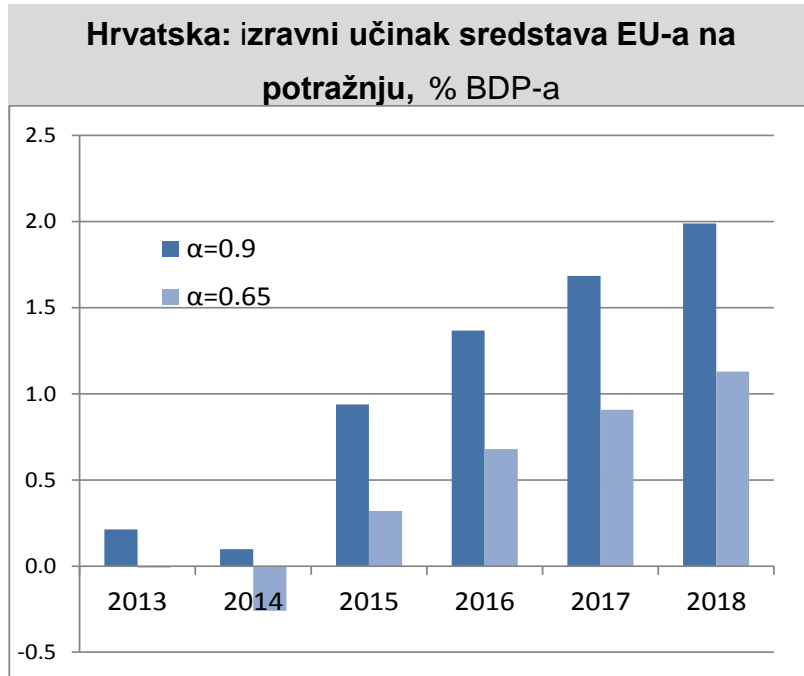
Izvor: izračuni MF-a, EUROSTAT-a i Svjetske banke. Fiskalni podaci prikazani su u skladu s ESA2010.

- Zakašnjela reakcija na dugoročne strukturne i (privremene) cikličke šokove
- Javni dug i plaćanja s osnove kamata veći su i povećali su se s niže razine u 2009. znatno brže nego u državama EU10.
- 2/3 pogoršanja fiskalnog stanja strukturne je prirode → za strukturni deficit od 4% BDP-a potrebna su dugoročnija rješenja

# Zašto je potrebna fiskalna konsolidacija?

- Radi zaustavljanja daljnjeg rasta javnog duga i njegova vraćanja na održivu razinu → važno radi zadržavanja makro stabilnosti
- Radi stvaranja fiskalnog prostora potrebnog za apsorpciju sredstava iz fondova EU-a → važno za poticanje oporavka i rasta
- Radi stvaranja fiskalnih rezervi za troškove starenja stanovništva → važno za osiguranje od dugoročnih šokova

# Fondovi EU-a: prilika...



Napomena: gdje je  $\alpha = 1$ , nema supstitucije.

Izvor: Svjetska banka, na temelju Rosenberga i Sierheja (2007.).

- Ukupan je učinak na gospodarski rast pozitivan, ali s pomakom.
- Kratkoročno: umjereno veća domaća potražnja (manje od 1/2 posto BDP-a u prvih nekoliko godina).
- Dugoročno: trebali bi pridonijeti gospodarskom rastu na strani ponude.
- U razdoblju od 2009. do 2011. europski strukturni i investicijski fondovi predstavljali su više od 70% javnih ulaganja u HU, SK, BG, LT i EE te više od 50% u PL i CZ.



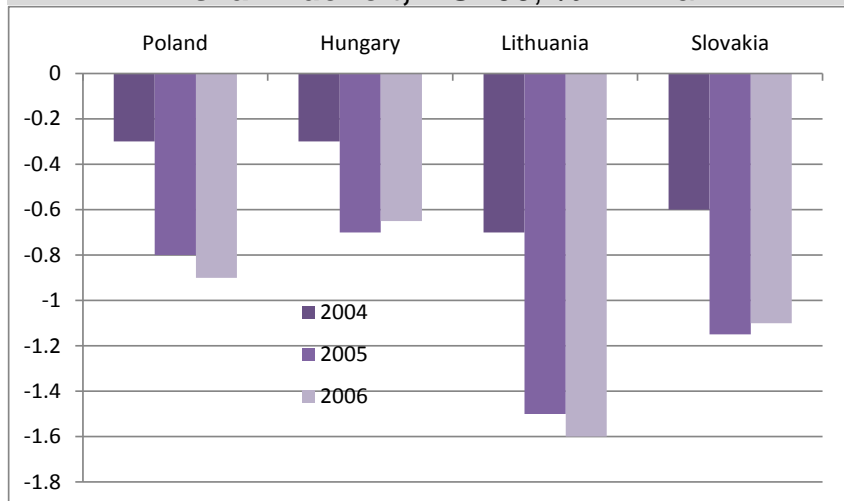
# Fondovi EU-a: ... i fiskalni izazov

Hrvatska: Neto fiskalni učinak, gotovinsko načelo, % BDP-a

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>EU related revenues</b>	<b>1.7</b>	<b>2.2</b>	<b>2.0</b>	<b>2.3</b>	<b>2.6</b>	<b>2.9</b>	<b>3.1</b>
Budget compensation	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Refunds on EU projects	1.6	2.2	2.0	2.3	2.6	2.9	3.1
<b>EU related expenditures</b>	<b>3.0</b>	<b>4.0</b>	<b>3.7</b>	<b>4.1</b>	<b>4.5</b>	<b>4.8</b>	<b>5.2</b>
Contribution to EU	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0
National co- and pre-financing	0.2	0.6	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0
EU projects (refunded by EU)	1.6	2.2	2.0	2.3	2.6	2.9	3.1
<b>Net fiscal impact</b>	<b>-1.3</b>	<b>-1.8</b>	<b>-1.7</b>	<b>-1.8</b>	<b>-1.9</b>	<b>-1.9</b>	<b>-2.0</b>
<b>Net Inflow of EU Funds</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>	<b>0.7</b>	<b>0.9</b>	<b>1.1</b>

Napomene: Podrazumijeva se strogo poštovanje načela aditivnosti.  
Izvor: Procjene Svjetske banke na temelju podataka iz VFO-a za razdoblje od 2014. do 2020.

Neto učinak sredstava iz fondova EU-a na fiskalni deficit, ESA95, % BDP-a



Napomena: Supstitucija koju su iskazale vlasti za Mađarsku; za ostale maksimalna supstitucija prema pravilima EU-a.  
Izvor: Rosenberg, Sierhej (2007.).

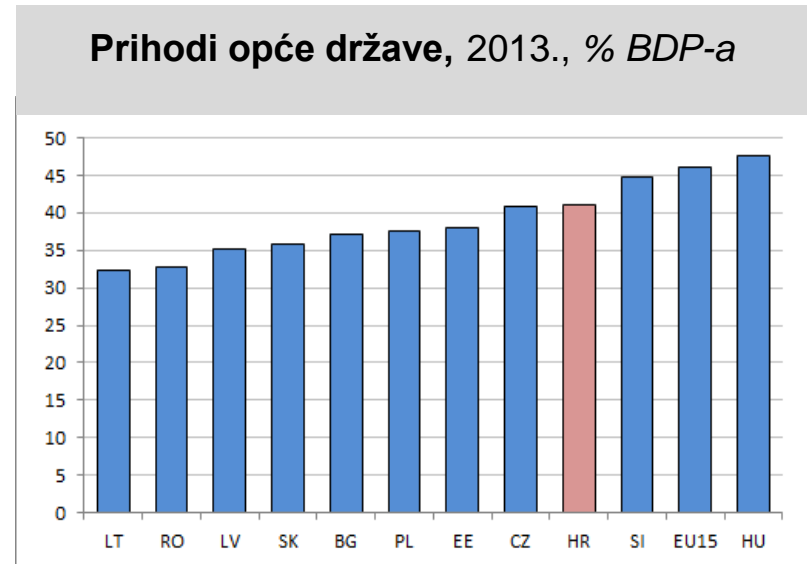
- Potrebno je stvoriti fiskalni prostor od 1,8 % BDP-a godišnje radi poticanja njihove apsorpcije.
- Upravljanje sredstvima iz fondova EU-a primjenom politika realokacije i supstitucije rashoda.

# Što bi trebala obuhvaćati politika fiskalne prilagodbe?

- Neke prilagodbe prihoda
- Najveći dio prilagodbe trebao bi se provesti na strani rashoda.
- Važno je usredotočiti se i na učinkovitost.

# Struktura prihoda

Prihodi opće države, % BDP-a			
	EU15	EU10	Croatia
	2013	2013	2013
<b>Total Revenues</b>	<b>45.6</b>	<b>38.7</b>	<b>41.8</b>
Direct taxes	13.2	6.6	6.3
Indirect taxes	13.2	13.3	18.8
Social contributions	13.7	12.4	11.3
Sales	3.1	2.8	3.6
Other current revenue	2.5	3.6	1.8



Izvor: MF, Eurostat, DZS, izračun Svjetske banke.

- Među državama EU10 Hrvatska ima druge najveće proračunske prihode (41% BDP-a) → visoki neizravni i niski izravni porezi.
- Porezni je prostor (odnosno iznos prihoda koji bi država mogla ostvariti uzimajući u obzir svoju gospodarsku snagu, a ne zakonske propise) negativan.
- Međutim, još uvijek ima prostora za povećanje prihoda.

# Prilagodba prihodovne strane – opcije

- Uvesti moderno oporezivanje imovine koje oporezuje vrijednost imovine
  - S vremenom bi se mogli prikupiti novi porezni prihodi u iznosu od 1,5% BDP-a.
- Poticati fiskalnu devalvaciju kroz smanjenje poreznog opterećenja rada te istovremeno ukloniti velik broj poreznih izuzeća dodijeljenih kućanstvima i poduzetnicima
  - Moglo bi se prikupiti dodatnih 1% BDP-a novih prihoda.
  - Struktura poreza na dohodak i izuzeća trebala bi smanjiti nemotiviranost za rad.
- Ojačati i modernizirati hrvatsku Poreznu upravu (PU) kako bi se zaštitila i proširila porezna osnovica
  - sustav upravljanja rizikom od neizvršenja poreznih obveza,
  - čvrsta uprava u sjedištu i ojačan Ured za velike porezne obveznike (UVPO),
  - pojednostavljena mreža područnih poreznih ureda i ispostava te
  - efikasno upravljanje informacijskim tehnologijama.

# Struktura rashoda

Rashodi opće države prema ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji, % BDP-a

	EU15	EU10	Croatia		EU15	EU10	Croatia
<b>Total Expenditures</b>	<b>48.9</b>	<b>41.8</b>	<b>47.0</b>	Total	51.7	42.6	46.9
<b>Current Expenditures</b>	<b>44.7</b>	<b>36.7</b>	<b>42.4</b>	General public services	6.8	5.5	7.1
Consumption	6.4	5.8	7.7	Defence	1.5	1.0	1.5
Wage bill	10.4	9.4	12.0	Public order and safety	1.9	1.8	2.6
Interest	2.8	2.2	3.4	Economic affairs	4.1	4.9	5.3
Subsidies	1.2	1.1	2.0	Environment protection	0.8	0.8	0.4
Social benefits	21.4	16.0	15.7	Housing and community amenities	0.8	0.8	0.4
Current transfers	2.4	2.2	1.6	Health	7.5	4.8	9.2
<b>Capital Expenditures</b>	<b>4.3</b>	<b>5.1</b>	<b>4.6</b>	Recreation, culture and religion	1.1	1.4	1.2
				Education	5.2	4.6	5.0
				Social protection	20.2	14.3	13.1
				Transport	1.5	2.5	1.2
				R&D Economic affairs	0.3	0.1	:

Izvor: Eurostat.

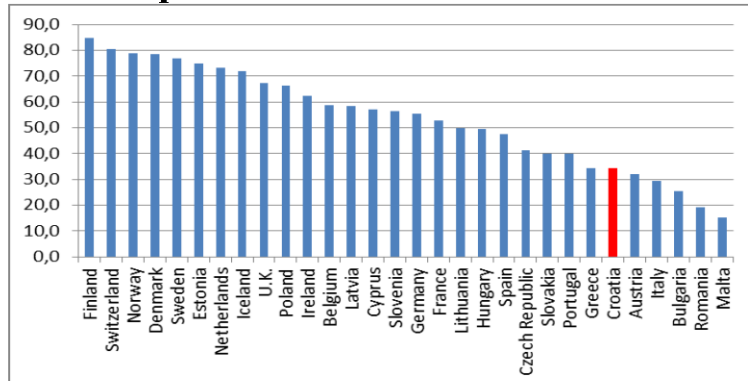
- Javni rashodi Hrvatske znatno su viši od razine EU10.
- Javni rashodi posebno su visoki u područjima kao što su subvencije, plaće u javnom sektoru i opća potrošnja; osim toga, rashodi za zdravstvo su usporedno previsoki.

# Učinkovitost potrošnje

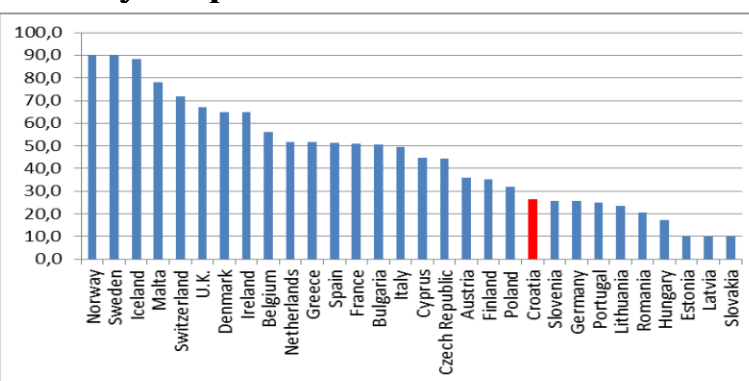
Osim razine potrošnje, važno je pitanje i njezina učinkovitost → u suprotnosti s iznosom dodijeljenih javnih sredstava.

## Uspješnost državnih službi

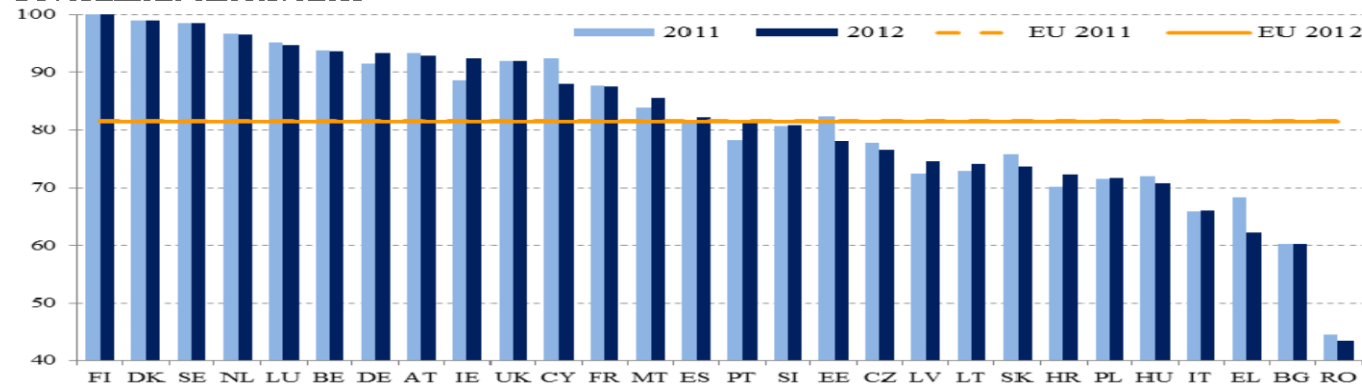
Education performance score



Health system performance score



Government effectiveness

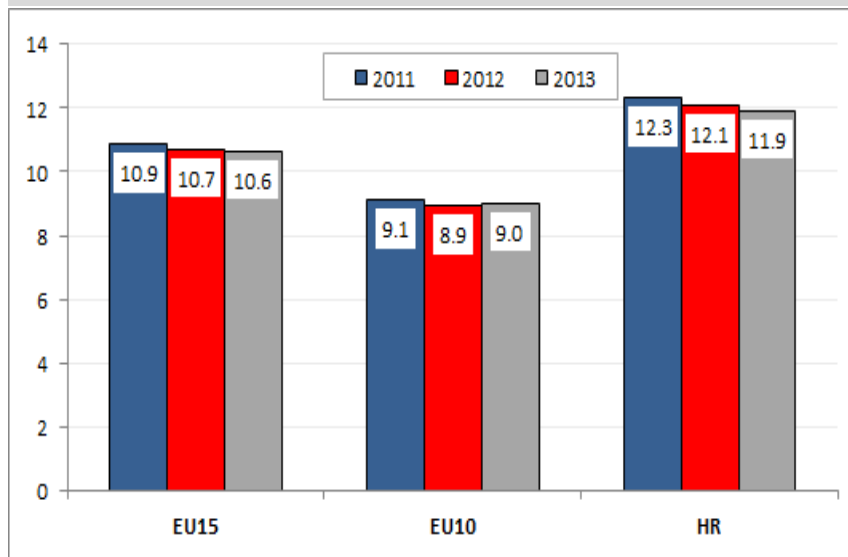


Source: Eurostat, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34\\_quality\\_of\\_public\\_administration\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34_quality_of_public_administration_final.pdf)

# I. Svođenje javnog sektora na pravu mjeru

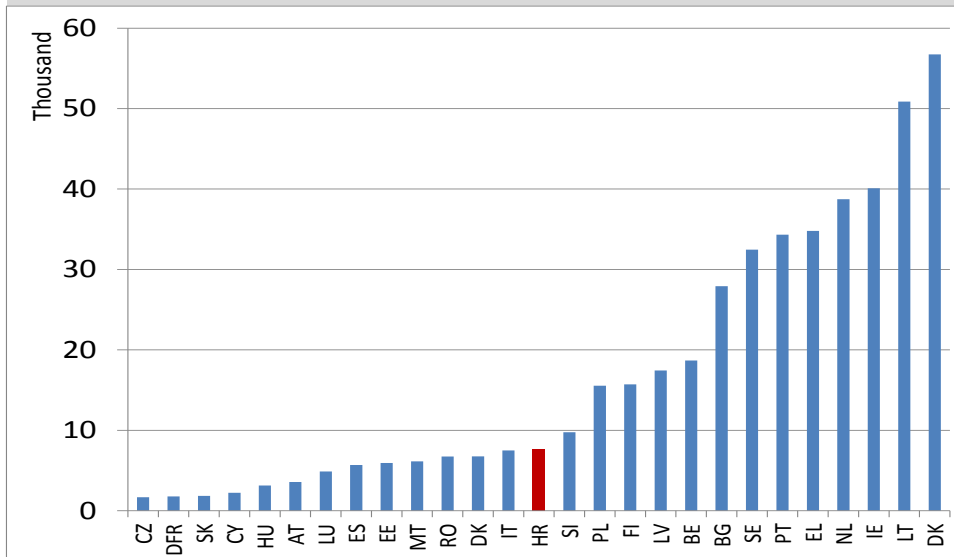
- Trošak je javnih usluga u Hrvatskoj visok: veličina (17% radne snage).
- Plaće se uvelike temelje na godinama staža, a ne rezultatima.
- Prekomjerna fragmentiranost jedinica lokalne i regionalne samouprave → polovina njihova proračuna odlazi na plaće i operativne troškove.
- Međutim, razina decentralizacije je niska, a fiskalna neovisnost ograničena → 2/3 prihoda odnosi se na državne transfere.

Masa plaća opće države, % BDP-a



Izvor: Eurostat, MF, ponderirani prosjek za EU15 i EU10.

Prosječan broj stanovnika po jedinici lokalne samouprave, EU, 2011.



Izvor: Eurostat.

# Svođenje javnog sektora na pravu mjeru – opcije

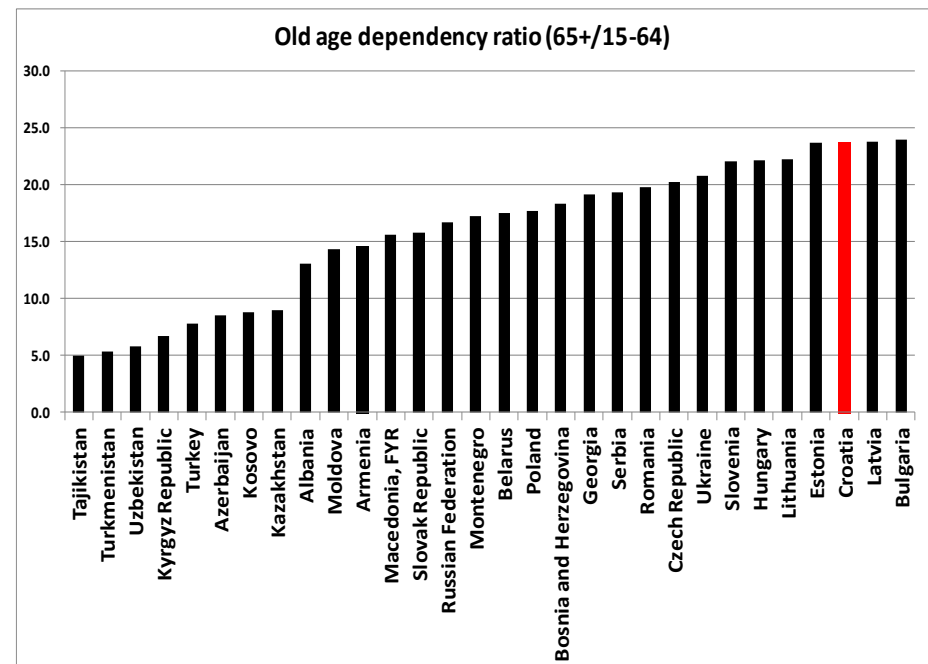
*U srednjoročnom razdoblju mogle bi se ostvariti kumulativne uštede od oko 2% BDP-a.*

- Racionalizacija mase plaća (ciljano smanjenje broja zaposlenih; reforma sustava plaća; potpuna primjena COP-a)
- Kriteriji uspostave agencija i upravljanja njima
- Profesionalizacija i uvođenje upravljačkih praksi koje se temelje na rezultatima rada
- Teritorijalna reorganizacija ili poticanja zajedničkog pružanja javnih usluga
- Redefiniranje funkcionalne decentralizacije kako bi se izbjeglo dupliciranje i preklapanje funkcija te povećala odgovornost jedinica lokalne samouprave za pružanje usluga
- Veće oslanjanje jedinica lokalne samouprave na vlastite izvore prihoda u cilju smanjenja transfera od središnje države
- Praćenje fiskalnih operacija subnacionalnih vlasti kako bi se osigurala fiskalna transparentnost i usklađenost s postupkom u slučaju prekomjernog deficita



## II. Poboljšanje učinkovitosti i pravičnosti socijalnih rashoda

- Sve lošiji demografski omjeri: nezarazne, kronične bolesti i morbiditet i dalje će biti u porastu, uz potrebu za dodatnim uslugama u području zdravstva, mirovina i dugotrajne skrbi.
- Inverzni omjeri ovisnosti: do 2050. bit će šest mogućih pružatelja skrbi na svaku ozbiljno ovisnu osobu i dva moguća radno sposobna stanovnika na svakog umirovljenika.
- Postižu se dobri rezultati u zdravstvu, ali uz visoku cijenu (9% BDP-a u usporedbi s 5,4% BDP-a u državama EU10)
- Postoji osnovna infrastruktura za dugotrajnu skrb, no javni izdaci za dugotrajnu skrb povećat će se sa sadašnjih 0,15% BDP-a na približno 1,3% BDP-a u srednjoj varijanti.
- Mirovine u višestupnom sustavu su neodgovarajuće, a povlaštene mirovine prekomjerno izdašne (2,4 puta veće od starosne mirovine).



# Poboljšanje učinkovitosti i pravičnosti socijalnih rashoda

- Slabo ciljane naknade prema kategorijama stanovništva umjesto prema potrebama → prisutnost siromaštva i socijalne isključenosti
- Slaba pokrivenost i izdašnost socijalne pomoći – oko 1/2 najsiromašnijeg kvintila stanovništva i oko 27% ukupnih sredstava
- Odvraćajući učinak na zapošljavanje (obiteljske naknade)

Ciljanost programa socijalne zaštite u 2011.						
Quintiles of consumption per adult equivalent, net of each social transfer						
	Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Overall social protection	100.0	48.2	24.7	14.3	8.4	4.3
Social insurance	100.0	53.2	23.5	12.9	6.6	3.9
Old-age pension	100.0	65.0	16.7	10.3	5.4	2.7
Disability and survivors pension	100.0	64.7	16.4	8.8	5.0	5.2
Sickness benefit incl nursing, disability	100.0	67.3	6.5	8.8	11.8	5.6
Unemployment benefit	100.0	53.6	17.8	17.8	8.1	2.7
Social assistance programs	100.0	59.2	17.6	12.4	5.5	5.3
Social assistance in cash	100.0	76.7	7.8	6.6	4.9	4.0
SA in kind (food, firewood, clothes)	100.0	88.5	10.9	0.0	0.6	0.0
Family allowances (child allowance, maternity leave, layette)	100.0	50.6	22.1	15.5	5.8	6.0
Remittances and private transfers	100.0	32.3	15.5	16.9	15.9	19.4

# Zdravlje i dugotrajna skrb – opcije

*Ušteda od oko 1% BDP-a mogla bi se ostvariti bez negativnih posljedica na razinu i pravičnost usluge.*

- Konsolidirati mreže zdravstvenih usluga prema Nacionalnom planu
- Uspostaviti visokofrekventne jeftinije specijalističke centre za ambulantnu dijagnostiku i liječenje (moguće smanjenje jediničnih troškova za oko 30-70%)
- Smanjiti stope upućivanja iz primarne zdravstvene zaštite i proširiti usluge javnog zdravstva kako bi se smanjila učestalost rizičnih čimbenika ponašanja
- Jačati sustav financijskog upravljanja kako bi se spriječilo ponovno nepodmirivanje obveza
- Racionalizirati kategorije oslobođene plaćanja participacije (40% stanovništva) i prilagoditi premiju dopunskog zdravstvenog osiguranja aktuarskim standardima
- Proširiti sustave eZdravstva
- Prebaciti usluge dugotrajne skrbi iz zdravstvenog u socijalni sektor jer će to većinom biti usluge socijalne skrbi po cijeni nižoj od cijene zdravstvenih usluga
- Dati prednost uslugama skrbi u zajednici ispred institucionalne skrbi te privatnim izvorima
- Razmotriti financiranje vaučerima

# Mirovinski sustav – opcije

- Postupno povećati stopu doprinosa za drugi stup
- Brže povećati dob za umirovljenje prije 2030. te postrožiti uvjete za prijevremeno umirovljenje i postupno ga ukinuti
- Racionalizirati kategorije povlaštenih mirovina i ubrzati njihovo približavanje prvom stupu izjednačavanjem najviše povlaštene mirovine s najvišom starosnom mirovinom
- Primjenjivati provjeru imovinskog stanja radi odobravanja najnižih mirovina i dodjeljivati bodove za izračun mirovine samo za razdoblja za koja su plaćeni doprinosi
- Ponovno analizirati indeksaciju mirovina
- Postrožiti postupke procjene invaliditeta

# Socijalna pomoć – opcije

*Ušteda od oko 0,85% BDP-a moguća je uz poboljšanu ciljanu primjenu programa.*

- Uvesti jedinstven i objedinjen skup kriterija za pristup programima socijalne pomoći na temelju imovinskog cenzusa (u okviru jedinstvenog novčanog centra)
- Proširiti primjenu imovinskog cenzusa na većinu programa socijalne pomoći i obiteljskih programa
- Ponovno utvrditi parametre porezne olakšice za uzdržavane osobe i djecu
- Provesti reforme naknada prema načelu isplativosti rada
- Pojačati nadzor i inspekciju
- Konsolidirati administrativni sustav na nacionalnoj i lokalnoj razini

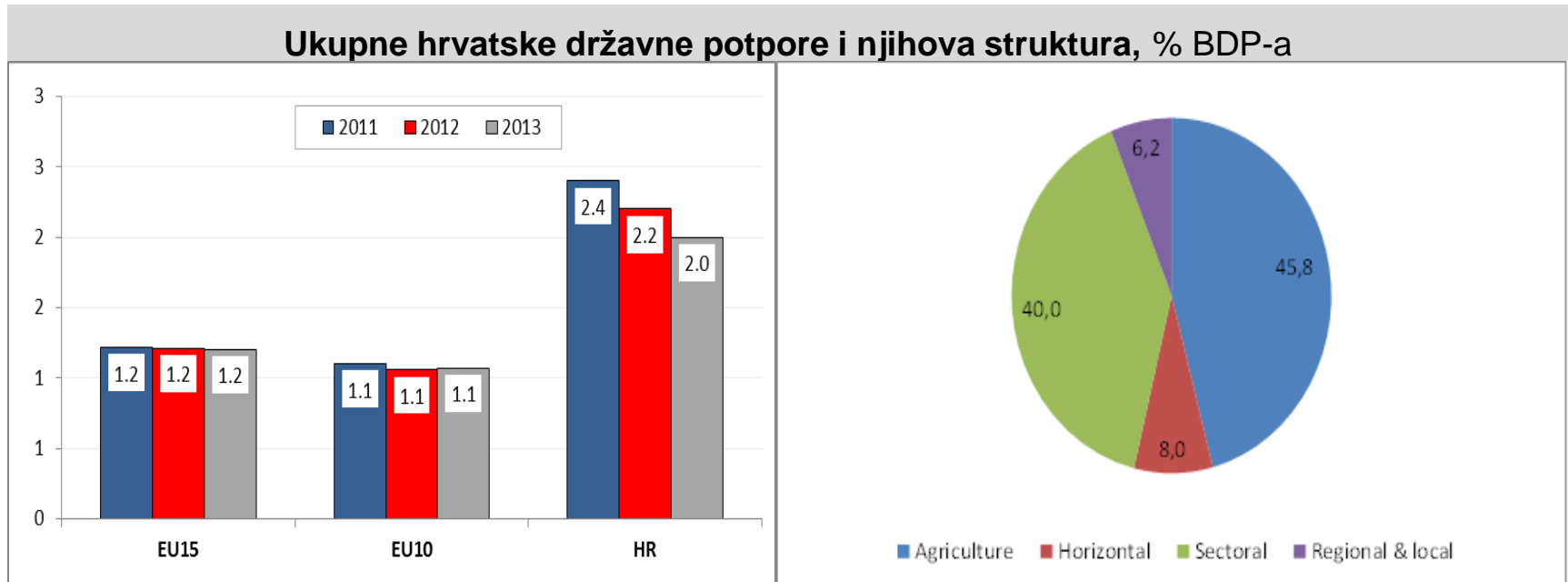
Eliminiranje naknada bogatima (engl. <i>elite capture</i> ) iz socijalnih programa					
Non-contributory programs and policies	SA	% of GDP, 2012	Elite capture % Benefits to Q4-Q5	Potential savings (% of GDP)	Political difficulty
Child tax allowance		1.0	54%	0.5	Moderate
Child allowance		0.5	12%	0.1	Moderate
Support allowance		0.2	9%	0.02	Small
Other programs		2.2	11%	0.23	Moderate
Total		3.8		0.85	

Izvor: procjene na temelju Ankete o potrošnji kućanstava iz 2011.

# III. Racionalizacija subvencija

- S 2% BDP-a potrošnja je dvostruko veća u odnosu na EU; dominiraju selektivne, sektorske i državne potpore za pojedinačna trgovačka društva.
- Učinkovitost državnih potpora je niska, posebno u slučaju željeznica i poljoprivrede.
- Prijelaz iz sektorskih u horizontalne vrste državne potpore (poput potpora za istraživanje i razvoj).

*Moguća je ušteda od približno 1% BDP-a.*

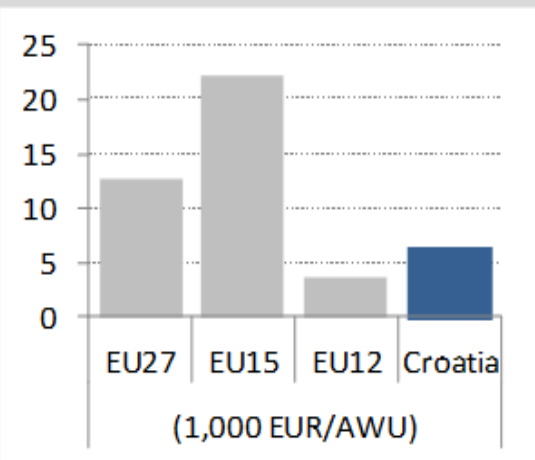


Izvor: EUROSTAT, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN).

# Racionalizacija subvencija

- Subvencije za željeznice čine 0,6% BDP-a (polovina za infrastrukturu), a za poljoprivredu više od 1% BDP-a.
- Niska produktivnost na malim poljoprivrednim gospodarstvima; visoki udio poljoprivrednih gospodarstava koja proizvode za vlastite potrebe (standardna proizvodnja prosječnog poljoprivrednog gospodarstva pet je puta manja nego u državama EU15).
- Znatna pad potražnje za željezničkim prometom (za 36% od 2007.), loši rezultati poslovanja i zastarjeli prijevozni kapaciteti (većina imovine starija je od 30 godina).
- Niska učinkovitost željezničkog sektora: produktivnost rada je niska i pada zbog prevelikog broja zaposlenih; masa plaća i dalje je neodrživo visoka (70% prihoda od poslovanja za troškove rada u usporedbi s 40% u EU-u).

**Produktivnost rada na poljoprivrednim gospodarstvima, Hrvatska i EU (2005. – 2011., prosjek)**



**Ključni pokazatelji uspješnosti željeznica**

	2005	2007	2009	2010	2011	2012*
Traffic units (mill pass-km + ton-km)	4,372	5,482	4,706	4,474	4,249	3,525
Traffic intensity [traffic units/km]	1,603,778	2,013,924	1,728,876	1,643,644	1,560,985	1,295,004
Total staff	14,152	13,411	12,843	12,491	12,468	11,493
Labor productivity [traffic units/staff]	308,925	408,761	366,425	358,178	340,792	306,708
Labor cost as % of operating revenue	76.20%	64.60%	71.20%	70.60%	78.6%	71.3%
Average unit operating Cost less depreciation [Eurocents]	0.084	0.066	0.077	0.078	0.081	0.113
Operating ratio with state support	1.25	1.27	1.12	1.12	1.04	1.33
Operating ratio without state support	66%	79%	72%	72%	69%	58%

Izvor: HŽ, državni proračun, izračuni Svjetske banke.

# Željeznice – opcije

*Subvencije se mogu smanjiti za 0,3% BDP-a bez velikog utjecaja na usluge.*

- Definirati isplativu razinu financiranja sektora, kao i program sveukupnog ulaganja u prijevoz
- Uspostaviti strukturu financijske podrške pomoću PSC-a i VIU-a
- Prilagoditi razinu usluga i veličinu mreže
- Učvrstiti ugovorne odnose između upravitelja infrastrukturom i prijevoznika u putničkom prometu
- Provesti program restrukturiranja kako bi se postigli planirani ciljevi rezanja troškova (smanjenjem broja zaposlenih za 50% od razina iz 2012. dostigla bi se radna produktivnosti država EU27)
- Maksimizirati apsorpciju fondova EU-a za ulaganja i osigurati nacionalni doprinos (gotovo 600 milijuna EUR) iz ušteda iz poslovanja



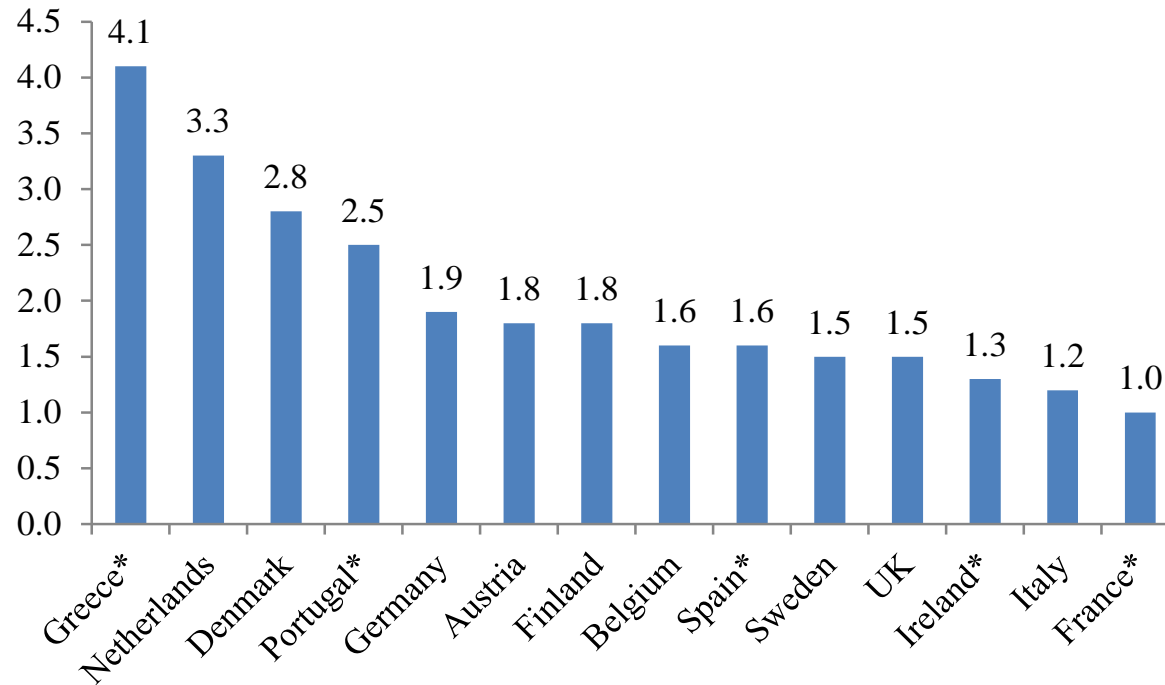
# Poljoprivreda – opcije

*Smanjiti potrošnju za 0,2–0,5 postotnih bodova BDP-a za usklađivanje razine potrošnje s većinom ostalih država članica EU-a*

- Donijeti odluke o raspodjeli sektorskog proračuna među rashodovnim kategorijama koje financira država i izbjevati dupliciranje intervencija koje se financiraju iz EU-a
- Izvršiti modulaciju subvencioniranja te ukinuti potporu za plavi dizel i potporu dohotku (umjesto toga razmotriti minimalne mirovine na temelju provjere imovinskog stanja)
- Ojačati i racionalizirati usluge javne uprave u poljoprivredi (25% ukupne sektorske potrošnje)
- Osigurati fiskalnu disciplinu i proračunsku transparentnost
- Prekinuti „tržišne intervencije” za specifične proizvode
- Iskoristiti mogućnost prijenosa sredstava iz drugog stupa u DNIP za razdoblje od 2014. do 2016. (uštete od 0,13% BDP-a)

# Može li se ovo ostvariti?

Prosječno godišnje ciklički usklađeno poboljšanje primarne bilance, %  
BDP-a



Izvor: EUROSTAT, izračuni Svjetske banke.



**WORLD BANK GROUP**

**Hvala!**

[www.worldbank.hr](http://www.worldbank.hr)

Posjetite nas na Facebooku:

<https://www.facebook.com/WorldBankEuropeCentralAsia>

Saznajte najnovije informacije na Twitteru: <http://www.twitter.com/worldbank>

Naš kanal na YouTubeu: <http://www.youtube.com/worldbank>