

Izvješće br. 37321 - HR

HRVATSKA
Restrukturiranje javnih financija radi podrške rastu i
poboljšanju javnih usluga

Analiza javnih financija

Veljača 2008.

Jedinica za smanjenje siromaštva i ekonomsko upravljanje
Regija Europe i Središnje Azije



Dokument Svjetske banke

VALUTA I EKVIVALENTNE JEDINICE

Valuta=hrvatska kuna
HRK 1 = US\$
1 US\$ =4,823034 HRK
(tečaj 29. veljače 2008.)

FISKALNA GODINA

1. siječnja – 31. prosinca

MJERNI SUSTAV

Metrički sustav

AKRONIMI I KRATICE

CARDS	Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju (Program CARDS)	LCP	veliko postrojenje za loženje
CEE	Srednja i istočna Europa	JLS	Jedinice lokalne i regionalne samouprave
CCG	konsolidirana središnja država	MPŠVG	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva
CGG	konsolidirana opća država	MZOPUG	Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva
HNB	Hrvatska narodna banka	MZSS	Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi
OUO	ocjena učinka na okoliš	MWSC	komunalna poduzeća za vodovod i kanalizaciju
ELV	granična vrijednost ispušnih plinova	MZOŠ	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa
AZO	Agencija za zaštitu okoliša	MINGORP	Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva
EMU	Ekonomska monetarna unija	NMS	nova zemlja članica
FINA	Financijska agencija	OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
FDI	Izravna strana ulaganja	O&M	poslovanje i održavanje
BDP	bruto domaći proizvod	PCT	polikloridni bifenili
GMI	zajamčeni minimalni dohodak	PEIP	Prioritetni program ulaganja u zaštitu okoliša u Jugoistočnoj Europi
GMO	genetički modificirani organizmi	GS	mirovinski sustav međugeneracijske solidarnosti
BND	bruto nacionalni dohodak	PHARE	Pomoć Poljskoj i Mađarskoj za gospodarsku obnovu
HANFA	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga	PISA	Program međunarodnog ocjenjivanja studenata
HAC	Hrvatske autoceste	PPTP	plaćanje po terapijskom postupku
HBOR	Hrvatska banka za obnovu i razvitak	REGOS	Središnji registar osiguranika
HC	Hrvatske ceste	REReP	Regionalni program obnove zaštite okoliša u Južnoj i Srednjoj Europi
HCH	Heksaklorocikloheksan	RWMC	regionalni centri za upravljanje otpadom
HEP	Hrvatska elektroprivreda	SAPARD	Specijalni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj
HŽ	Hrvatske željeznice	SEE	Jugoistočna Europa
HZZO	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	SDR	standardizirana stopa smrtnosti
HZMO	Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	DZZP	Državni zavod za zaštitu prirode
IBRD	Međunarodna banka za obnovu i razvoj	TAIEX	Jedinica za razmjenu informacija o tehničkoj pomoći
INA	Industrija nafte i plina	USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj
IPA	Instrument za prepristupnu pomoć	SAD	Sjedinjene Američke Države

IPPC	Integralno sprečavanje i upravljanje zagađivanjem	VOCs	nestabilni organski spojevi
ISPA	Instrument za strukturnu politiku u prepristupnom razdoblju	WTO	Svjetska trgovinska organizacija

Potpredsjednik:	Shigeo Katsu, ECAVP
Direktorica za zemlje središnje Europe i Baltičke zemlje:	Orsalia Kalantzopoulos, ECCU5
Direktor sektora:	Luca Barbone, ECSPE
Rukovoditelj sektora:	Bernard Funck, ECSPE
Voditeljica tima:	Sanja Madžarević-Šujster , ECSPE

ZAHVALE

Ovo izvješće rezultat je zajedničkog rada, u koji su bili uključeni hrvatski i ostali konzultanti, te zaposlenici Svjetske banke. Opseg rada je dogovoren u konzultacijama s Ministarstvom financija, Središnjim državnim uredom za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, te zaposlenicima MMF-a i Europske komisije u Bruxellesu. Nacrt ovog izvješća dostavljen je i prezentiran vlastima i Europskoj komisiji u lipnju 2007. godine, a komentari su primljeni u siječnju i lipnju 2008. godine. Tim zahvaljuje g. Anti Žigmanu (bivšem državnom tajniku u Ministarstvu financija), g. Zdravku Mariću (državnom tajniku u Ministarstvu financija), g. Ivi Šutalu (pomoćniku direktora Državnog zavoda za statistiku), kao i djelatnicima Ministarstva financija i drugih ministarstava na danim podacima i pruženoj pomoći tijekom raznih faza pripreme ovog izvješća. Odgovornost za bilo kakve podatke i/ili mišljenja izražena u ovom izvješću imaju isključivo njegovi autori.

U timu Svjetske banke bili su uključeni Sanja-Madžarević-Šujster (voditeljica tima), Tracey Marie Lane, Velimir Šonje i Matija Laco. Tomislava Ujević je pomogla u prikupljanju podataka. Dubravka Jerman, Ekaterina Georgieva Stefanova i Mismake Galatis su pomogli pri uređivanju izvješća. Dokumente koji su služili kao podloga ovom izvješću pripremili su Ivailo Izvorski, Anton Marcincin, Željko Lovrinčević, Davor Mikulić (makro i fiskus), Piet Van Heesewijk (državna uprava), Daniel Dulitzky, Lana Andričević i Danijel Nestić (zdravstvo), Inguna Dobraja, Lana Andričević (socijalni izdaci), Sue Ellen Berryman, Ivan Drabek, Vanja Frajtić, Danijel Nestić, Dina Abu-Ghaida (obrazovanje), Zoran Anušić (mirovine), Karin Shepardson, Željka Rajković, Tijen Arin, Anil Markandya (okoliš), Agnieszka Grudzinska, Mohamed Essakali, Henry Kerali (transport). Početni rezultati rada, koji su bili pripremljeni kao podloga ovom izvješću, predloženi su dužnosnicima kako vladinog, tako i nevladinog sektora, uključujući i ključne predstavnike donatorske zajednice (UNDP i EK) i ovaj im tim zahvaljuje na njihovim sugestijama i komentarima.

Ovo je izvješće izrađeno pod vodstvom sljedećih osoba: Anand Seth, bivši direktor za Hrvatsku, Bugarsku i Rumunjsku, Cheryl Gray, bivša direktorica sektora i Bernard Funck, rukovoditelj sektora. Martina Dalić (bivša državna tajnica za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU), Athanasios Vamavakidis (bivši predstavnik MMF-a u Hrvatskoj), Nikolay Gueorguiev (viši ekonomist, MMF), William Dorotinsky (vođa specijalist za javni sektor, Svjetska Banka) i Uwe Stamm (EU, Opća uprava za ekonomska i financijska pitanja, ekonomist za Hrvatsku) su bili recenzenti izvješća. Uz to, tim zahvaljuje i sljedećim osobama: Camille Lampart Nuamah, Nini Arnhold, Satu Kahkonen, Hermannu Von Gersdorffu, te posebno Ronu Hoodu i Bernardu Funcku, na njihovim komentarima, savjetima i pomoći koju su davali tijekom cijelog razdoblja rada.

SADRŽAJ

SAŽETAK.....	13
I DIO: STRATEŠKI OKVIR	29
1. MAKROEKONOMSKO OKRUŽENJE	31
A. UMJEREN RAST, NISKA INFLACIJA I ZAPOSLENOST	32
B. STRUKTURNA RAVNOTEŽA I FISKALNA ODRŽIVOST.....	36
C. VANJSKA RANJIVOST	40
D. ODGOVOR MONETARNE POLITIKE	43
E. ZAKLJUČCI.....	44
2. FISKALNI OKVIR.....	47
A. FISKALNE PROMJENE TIJEKOM PROTEKLOG DESETLJEĆA	47
B. OPTIMALNA VELIČINA DRŽAVE.....	49
C. STRUKTURNE REFORME.....	53
D. EKONOMSKA KLASIFIKACIJA RASHODA OPĆE DRŽAVE.....	55
E. STRUKTURA RASHODA OPĆE DRŽAVE PREMA FUNKCIONALNOJ KLASIFIKACIJI	58
F. POJEDNOSTAVLJENJE PRIHODA I POREZNE ADMINISTRIRACIJE.....	60
G. SUSTAV UPRAVLJANJA JAVNIM RASHODIMA.....	66
II DIO: ISPORUKA JAVNIH DOBARA	71
3. INFRASTRUKTURA.....	73
A. PREGLED.....	74
B. ŽELJEZNICE.....	75
<i>UČINKOVITOST</i>	75
<i>EFIKASNOST</i>	76
<i>PREPORUKE</i>	80
C. CESTOVNA INFRASTRUKTURA	82
<i>UČINKOVITOST</i>	82
<i>EFIKASNOST</i>	83
<i>PREPORUKE</i>	86
4. OKOLIŠ.....	89
A. TRENUTNO STANJE OKOLIŠA	91
B. PLANovi VLADe	92
C. FINANCIRANJE TROŠKOVA ZA ZAŠTITU OKOLIŠA	95
D. ORGANIZACIJSKA EFIKASNOST	100
E. PREPORUKE.....	103
5. OBRAZOVANJE	105
A. PREGLED.....	106
B. UČINKOVITOST	107
C. EFIKASNOST.....	109
D. PRAVEDNOST	117
E. PREPORUKE.....	121
6. JAVNA UPRAVA: HORIZONTALNA VEZA	123
A. UČINKOVITOST	124
B. EFIKASNOST RADNIH INPUTA	126
C. EFIKASNOST ORGANIZACIJSKE STRUKTURE	131
D. PREPORUKE.....	132
III DIO: OSIGURANJE SOCIJALNE SIGURNOSTI	135
7. ZDRAVSTVENO OSIGURANJE	137

A.	UČINKOVITOST	138
B.	EFIKASNOST	140
C.	PITANJA PRAVEDNOSTI U PRUŽANJU ZDRAVSTVENIH USLUGA	151
D.	PREPORUKE	153
8.	MIROVINSKO OSIGURANJE	157
A.	PREGLED	158
B.	UČINKOVITOST	159
C.	EFIKASNOST	160
D.	PREPORUKE	168
9.	SOCIJALNA POMOĆ	172
A.	UČINKOVITOST	173
B.	EFIKASNOST IZDATAKA	176
C.	ORGANIZACIJSKA EFIKASNOST	184
D.	PREPORUKE	185
IV DIO: SREDNJOROČNI OKVIR		187
10.	SREDNJOROČNI PRORAČUNSKI OKVIR	189
A.	SREDNJOROČNI PRORAČUNSKI PLAN VLADE	189
B.	DEFINIRANJE PROBLEMA	192
C.	SREDNJOROČNI PRORAČUNSKI SCENARIJ: "URAVNOTEŽENI PRORAČUN"	193
D.	SREDNJOROČNI PRORAČUNSKI SCENARIJ: "PRILAGODBA UZ POTRESE"	196
E.	ZAKLJUČCI I NEKA PITANJA KOJA SKRIVAJU ODGOVORE	197
DODATAK A: IZRAČUN CIKLIČKI PRILAGOĐENOG PRORAČUNSKOG SALDA		199
DODATAK B: IZRAČUN PRIMARNOG PRORAČUNSKOG SALDA KOJA STABILIZIRA DUG		201
DODATAK C: STATISTIČKI DODATAK		203
BIBLIOGRAFIJA		211

TABLICE

Tablica 1.1:	Hrvatska: Odabrani makroekonomski pokazatelji, 2000.-2007.	33
Tablica 1.2:	Prilagođeni makroekonomski pokazatelji za Hrvatsku, 2005.	34
Tablica 1.3:	Dug opće države i plaćanje kamata (u % BDP)	36
Tablica 1.4:	Hrvatska: Karakteristike javnog duga	36
Tablica 1.5:	Scenariji za saldo koji stabilizira dug	38
Tablica 1.6:	Hrvatska: Dug države, analiza održivosti i testovi osjetljivosti, 2006.-2011.	39
Tablica 2.1:	Rashodi konsolidirane opće države u odabranim zemljama	50
Tablica 2.2:	Rezultati regresije	51
Tablica 2.3:	Potencijalni ekonomski rast s obzirom na predviđene izdatke države	53
Tablica 2.4:	Rashodi konsolidirane opće države prema ekonomskoj klasifikaciji 2000.-2006., % BDP-a	56
Tablica 2.5:	Pojava siromaštva i socijalna pomoć	57
Tablica 2.6:	Rashodi konsolidirane opće države prema funkcionalnoj klasifikaciji 1995.-2005., % BDP-a	59
Tablica 2.7:	Usporedba prihoda, prosjek 2000.-2006. (u % BDP-a)	60
Tablica 2.8:	Osnovne karakteristike sustava poreza na dohodak	64
Tablica 2.9:	Efektivne porezne stope u 2004.	65
Tablica 2.10:	Karakteristike SDF-a	68
Tablica 2.11:	Odabrana izdvajanja u 2006. i 2007. godini	68
Tablica 3.1:	Usporedba prometa na odabranim željeznicama u Europi u 2006.	75
Tablica 3.2:	Ključni pokazatelji rezultata željeznica	76

Tablica 3.3: Produktivnost i troškovi rada za odabrane europske željeznice u 2006. godini	76
Tablica 3.4: Predviđene javne financijske potrebe, u milijunima kuna.....	79
Tablica 3.5: Izdaci za cestovnu infrastrukturu od 2001 do 2008., u milijunima kuna ^{1/}	84
Tablica 4.1: Potrebe javnih ulaganja i srednjoročna izdvajanja iz proračuna (u milijunima eura)	92
Tablica 4.2: Planirana ulaganja za Regionalne centre za upravljanje otpadom	93
Tablica 4.3: Proračunski troškovi za okoliš u Hrvatskoj (u milijunima eura).....	96
Tablica 4.4: Prijelazni aranžmani za Bugarsku i Rumunjsku nakon datuma ulaska 2007. godine	98
Tablica 4.5: Novi planovi zapošljavanja u zaštiti okoliša	102
Tablica 5.1: Povrati u obliku plaća za različite razine obrazovanja	108
Tablica 5.3: Udio izdataka po vrsti obrazovne usluge i godini	110
Tablica 5.2: Distribucija javnih izdataka za obrazovanje po razini obrazovanja, 2002. (u %)	110
Tablica 5.4: Potrošnja na obrazovanje izražena u % BDP-a po stanovniku; podaci iz 2002.	111
Tablica 5.5: Omjer izdataka po učeniku prema osnovnom obrazovanju.....	112
Tablica 5.6: Ekonomske alokacije izdataka za obrazovanje	113
Tablica 5.7: Usporedni omjeri broja učenika i nastavnika	113
Tablica 5.8: Obvezni broj nastavnih sati tijekom jedne godine ¹	116
Tablica 5.9: Neto stope upisanih (2004./05.) učenika dobi od 15 godina i više.....	117
Tablica 5.10: Distribucija stipendija po kvartilima potrošnje kućanstava (2002.-04.).....	119
Tablica 5.11: Izdaci kućanstava za obrazovanje po kvartilima potrošnje, 2004.	119
Tablica 5.12: Izdaci kućanstava za obrazovanje po područjima i lokacijama, 2004.	120
Tablica 6.1: Pokazatelji kvalitete upravljanja: položaj Hrvatske izražen u % odgovarajućih razina zemalja EU-15 i EU-8 (2007.).....	124
Tablica 6.2: Odabrani pokazatelji lakoće poslovanja, 2007.	125
Tablica 6.3: Troškovi za zaposlenike: ključni pokazatelji usporedbe Hrvatske s drugim zemljama, 2005.	126
Tablica 6.4: Zaposlenici u javnom sektoru, 2000.-2005.	128
Tablica 6.5: Prosječne plaće u lokalnoj upravi i središnjoj upravi.....	130
Tablica 7.1: Standardizirane stope smrtnosti, sve dobi (na 100.000), 2006.	139
Tablica 7.2: Ukupna zdravstvena potrošnja po stanovniku, u odabranim zemljama	140
Tablica 7.3: Potrošnja na zdravstvo, % BDP-a, 1999-2008.	141
Tablica 7.4: Izdaci HZZO-a – osnovno zdravstveno osiguranje	143
Tablica 7.5: Struktura participacije, 2007.	145
Tablica 7.6: Institucije zdravstvenog sektora po vrsti i vlasništvu.....	147
Tablica 7.7: Broj posjeta zdravstvenim specijalistima i prosječni troškovi, u razdoblju 2002-2007.	150
Tablica 7.8: Distribucija relativnih izdataka kućanstava na zdravstvo.....	151
Tablica 7.9: Izdaci kućanstava na zdravstvo po starosti, 2004.....	152
Tablica 7.10: Izdaci kućanstava za zdravstvo po regiji i lokaciji, 2004.....	152
Tablica 8.1: Pokazatelji mirovinskog sustava za Hrvatsku	158
Tablica 8.2: Ukupni mirovinski izdaci u BDP-u: EU i Hrvatska - 2005.....	160
Tablica 8.3: Stope doprinosa za mirovinsko osiguranje u europskim zemljama	164
Tablica 8.4: Neto imovina i broj članova obveznih mirovinskih fondova (prosinac 2007.)	164
Tablica 9.1: Nejednakost u dohotku	175
Tablica 9.2: Korištenje olakšicama u 2004.	176
Tablica 9.3: Glavni programi socijalnih izdataka za koje se ne plaćaju doprinosi, 2003-2008, % BDP-a	176
Tablica 9.4: Glavni državni programi socijalne pomoći, 2004– 2006, u mil. HRK, % BDP-a.....	178
Tablica 9.5: Programi zajamčenoga minimalnog dohotka, korisnici, % stanovništva	179
Tablica 9.6: Programi zajamčenog minimalnog dohotka u novim državama članicama EU-a, posto BDP-a	179
Tablica 9.7: Dugotrajno primanje naknade socijalne pomoći, postotak ukupnih korisnika.....	180

Tablica 9.8: Izdaci za glavne programe za obitelj za koje se ne plaćaju doprinosi i koji se financiraju iz proračuna (HRK).....	181
Tablica 9.9: Izdaci za doplatke za djecu kao % BDP-a.....	181
Tablica 9.10: Razine doplatka za djecu za braniteljske i ne-braniteljske obitelji (HRK).....	182
Tablica 9.11: Glavne značajke ostalih programa za obitelj.....	183
Tablica 10.1: Proračunski scenarij Vlade za razdoblje od 2008. do 2010. , % BDP-a.....	190
Tablica 10.2: Scenarij “uravnoteženog proračuna”.....	195
Tablica 10.3: Scenarij “prilagodbe uz potrebe”.....	197

SLIKE

Slika 1.1: Stopa rasta BDP-a (u %) i relativni doprinosi kategorija potražnje (u postotnim bodovima).....	32
Slika 1.2: Usporedba makroekonomskih pokazatelja, 2007.....	32
Slika 1.3: Saldo konsolidirane opće države, % BDP-a.....	35
Slika 1.4: Usporedba salda opće države, u % BDP-a.....	35
Slika 1.5: Dug konsolidirane opće države (uključujući HBOR) i izdana jamstva, u % BDP-a.....	35
Slika 1.6: Karakter fiskalne politike od 1994. do 2010.....	37
Slika 1.7: Razvoj vanjske ranjivosti Hrvatske, 2000.-2007.....	41
Slika 1.8: Jedinični trošak rada u industriji.....	44
Slika 2.1: Odstupanje stvarne veličine države od one planirane.....	51
Slika 2.2: Stvarna i planirana visina rashoda opće države, u % BDP-a, 2005.....	51
Slika 2.3: Struktura financijskog sektora, udio u ukupnoj imovini, 2007.....	53
Slika 2.4: Udio privatnog sektora u BDP-u, 2007.....	54
Slika 2.5: Napredak strukturnih reformi.....	54
Slika 2.6: Struktura državnih potpora, 2001.-2006.....	58
Slika 2.7: Porezne stope u 2006. godini.....	61
Slika 2.8: Omjeri prihoda u % BDP-a.....	61
Slika 2.9: PEMS mjerila za agregatnu fiskalnu disciplinu.....	67
Slika 2.10: PEMS mjerila za agregatnu fiskalnu disciplinu.....	67
Slika 2.11: Ciklus promjene strategije.....	69
Slika 3.1: Trendovi u cestovnom i željezničkom transportu (2001=100).....	74
Slika 3.2: Profil obrazovanja radnika u željeznici, 2005. godina.....	77
Slika 3.3: Podrška iz državnog proračuna po jedinici željezničkog prometa.....	77
Slika 3.4: Državna potpora željeznicama iz proračuna u periodu 2001.-2007.....	78
Slika 3.5: Struktura potpore željeznicama iz proračuna u 2006.....	78
Slika 3.6: Starosna dob zaposlenih u HŽ-u 2005.....	79
Slika 3.7: Zaposlenici HŽ-a po godinama staža u 2005.....	79
Slika 3.8: Stanje državne cestovne mreže (2006.).....	82
Slika 3.9: Omjer projekcije HAC-ovih prihoda od.....	84
Slika 4.1: Pogled na okoliš, 2004.....	91
Slika 4.2: Javno financiranje gospodarenja otpadom.....	93
Slika 4.3: Usporedba s novim državama članicama.....	95
Slika 4.4: Ukupni rashodi za okoliš,kao % BDP-a.....	97
Slika 4.5: Privatni rashodi za okoliš,kao % ukupnog.....	97
Slika 4.6: Porezi za zaštitu okoliša, % državnih prihoda.....	100
Slika 4.7: Institucije s nadležnošću za zaštitu okoliša.....	101
Slika 5.1: Projekcije trendova u veličini skupina predškolske i školske djece (2005.-30.).....	107
Slika 5.2: Potrošnja javnog sektora na obrazovanje, u % BDP-a.....	109
Slika 5.3: Trendovi u ukupnim državnim izdacima za obrazovanje (1992.-2007.).....	109
Slika 5.4: Distribucija izvora sredstava za državne izdatke u obrazovanju (2000.-08.).....	111
Slika 5.5: Trendovi u omjerima broja učenika i nastavnika, razdoblje od 1990.-2006.....	113

Slika 5.6: Average Monthly Net Compensation.....	114
Slika 5.7: Lorenzova krivulja i koncentracijska krivulja ukupnih izdataka za obrazovanje	120
Slika 6.1: Pokazatelji o kvaliteti upravljanja	124
Slika 6.2: Potrošnja na naknade i plaće u % BDP-a.....	126
Slika 6.3: Usporedba visina plaća državnih službi i javnog sektora.....	128
Slika 6.4: Raspon povećanja plaća u 2004. i 2005. prema ministarstvima i agencijama središnje države	129
Slika 7.1: Izdaci za zdravstvo kao postotak BDP-a u PPS	137
Slika 7.2: Očekivano trajanje života u dobrom zdravlju (DALE) i postotak BDP-a u PPS (standardima kupovne moći).....	138
Slika 7.3: Smrtnost djece ispod pet godina starosti i BDP u PPS	139
Slika 7.4: Zdravstvena potrošnja kao udio u BDP-u u PPS.....	142
Slika 7.5: Javna zdravstvena potrošnja prema kategorijama, 2007.	142
Slika 7.6: Dospjela a neplaćena dugovanja u zdravstvenom sektoru, u % BDP-a	144
Slika 7.7: Broj bolničkih kreveta na 100.000 stanovnika u razdoblju 1985-2004.....	148
Slika 7.8: Prosječno trajanje ostanka u bolnici u razdoblju 1985-2004.	148
Slika 7.9: Lorenzov dijagram za dohodak i dijagram koncentracije za zdravstvene izdatke	153
Slika 8.1: Ostvarenja sustava GS – Simulacija uz pretpostavku nastavka postojeće politike	162
Slika 8.2: Stope zamjene - Simulacija uz pretpostavku nastavka postojeće politike	162
Slika 9.1: Ukupni socijalni izdaci u Hrvatskoj, konsolidirana opća država, % BDP-a	172
Slika 9.2: Udio izdataka koji odlaze na najsiromašniju petinu stanovništva.....	174
Slika 9.3: Stope obuhvata u pojedinim programima u 2004.	174
Slika 9.4: Naknade socijalne pomoći i naknade za nezaposlenost općenito su dobro usmjerene u geografskom smislu.....	175
Slika 9.5: Izdaci za posebne programe za koje se ne plaćaju doprinosi, 2007, % ukupnog iznosa....	177
Slika 9.6: Izdaci za posebne programe za koje se ne plaćaju doprinosi, 2002-2008, % ukupnog iznosa	177

OKVIRI

Okvir 1.1: Neobuhvaćeno gospodarstvo u Hrvatskoj.....	34
Okvir 1.2: Iskustva Portugala i Singapura.....	42
Okvir 1.3: Odnos s MMF-om.....	45
Okvir 2.1: Opseg i organizacija javnog sektora u Hrvatskoj.....	49
Okvir 2.2: Faktori koji mogu utjecati na državnu potrošnju	50
Okvir 5.1: Rezultati PISA-e iz 2006. godine.....	106
Okvir 7.1: Kako je regulirana participacija u svijetu.....	141
Okvir 7.2: Restrukturiranje bolnica u Estoniji.....	155
Okvir 8.1: Perspektiva mirovinskog sustava do 2040.	161
Okvir 8.2: Usklađenost sa sustavima mirovinskog osiguranja u zemljama EU-a.....	167
Okvir 8.3: Razlike u visini mirovina	170
Okvir 10.1: Srednjoročne strukturne reforme, PEP 2008.-2010.	191
Okvir 10.2: Reforma EU-ovog Pakta za stabilnost i rast	194

SAŽETAK

1. Godina 2000. označila je prekretnicu u hrvatskoj povijesti: zaključeno je poglavlje rata i njegovih posljedica, kao i prve faze tranzicije. Nastavno tomu, zemlja se okrenula “drugoj fazi tranzicije” – a glavni joj je cilj Hrvatsku usmjeriti ka članstvu u Europskoj uniji (EU). Gospodarstvo se otvorilo globalnim tržištima kroz članstvo u organizacijama WTO-a i CEFTA-e, kao i kroz uspostavu ponovne suradnje sa susjedima u Jugoistočnoj Europi, a potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) označilo je prvi siguran korak na putu Hrvatske prema EU. Hrvatska je u listopadu 2005. godine započela pristupne pregovore s EU, dok je dubinska analiza usklađenosti hrvatskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije zaključena godinu dana kasnije.

2. Zahvaljujući uspješnoj gospodarskoj transformaciji i pregovorima o pristupanju EU, Hrvatska bilježi solidne stope rasta, uglavnom na razini prosječnih stopa rasta drugih europskih tranzicijskih zemalja. Inflacija je i dalje niska usprkos višim cijenama uvozne nafte, što je dijelom i rezultat aprecijacije tečaja. U stvari, kako bi spriječila jaču precijenjenost kune zbog znatnog priljeva kapitala u zemlju, središnja banka provodi mjere ublažavanja pritiska na aprecijaciju tečaja. Međutim, povećanja cijene nafte i drugih roba, uz pritisak agregatne potražnje, pridonijeli su povećanju deficita tekućeg računa bilance plaćanja u razdoblju od 2005. do 2007. godine, i to usprkos nešto restriktivnijoj fiskalnoj politici.

3. Na tim temeljima Vlada ima jedinstvenu priliku usmjeriti Hrvatsku na put održivog rasta, kako bi se postigao bolji životni standard za sve njezine građane, i integrirati je u Europsku uniju. Kako bi iskoristila tu priliku, Hrvatska treba održati makroekonomsku stabilnost i nastaviti stvarati bolje uvjete za ulaganja.

4. U tom smislu, ključni prioriteti za javni sektor leže u:

- smanjenju veličine države i proračunskog manjka, što će pridonijeti povećanju produktivnosti privatnog sektora i konkurentnosti zemlje, te
- poboljšanju troškovne efikasnosti i učinkovitosti javnog sektora.

Ovo izvješće predlaže načine rješavanja ovih dviju usko povezanih prioriteta.

Fiskalni i makroekonomski izazovi

5. Ne umanjujući važnost postignutoga, Hrvatska se i dalje suočava sa značajnim izazovima koji su posljedica neracionalnog fiskalnog ponašanja u prošlosti. Usprkos smanjenju javnih rashoda tijekom posljednjih nekoliko godina, na razini od oko 48,6 posto BDP-a u 2007. godini (gotovo 10 postotnih bodova BDP-a više od javnih rashoda u novim zemljama članicama EU), hrvatski je javni sektor jedan od najvećih u Europi. Sa stajališta rasta i učinkovitosti, ukupna javna potrošnja je previsoka. Komparativna analiza pokazuje kako rashodi iznad 35 posto BDP-a mogu imati negativne implikacije na rast gospodarstva.

6. Hrvatska je do sada uspijevala financirati značajan dio povećanja javne potrošnje, najprije povećanjem poreznih stopa (do 2000. godine), a zatim i boljom naplatom. No, kako bi se povećala konkurentnost gospodarstva, trebalo bi smanjiti porezno opterećenje – trenutno na razini od oko 40 posto BDP-a, što je za oko šest postotnih bodova BDP-a iznad prosjeka zemalja EU10. Međutim, smanjenje poreza zahtijeva istodobno i smanjenje rashoda i uvođenje odgovarajućih mjera restrukturiranja. Bez smanjenja rashoda, smanjenje poreza nije moguće.

7. Ako se ne provede restrukturiranje rashoda, u procesu približavanja EU moglo bi doći do daljnjeg povećanja. Za nove zemlje članice godišnji fiskalni trošak pridruživanja EU bio je značajan. Za Hrvatsku je procijenjen na oko tri postotna boda BDP-a, što je slično razini u novim

zemljama članicama. Osim toga, Hrvatska će se uskoro suočiti s troškovima povezanim s mogućim pristupom NATO-u, koji se procjenjuju na približno 1,5 posto BDP-a. Dodatno, stanovništvo Hrvatske sve je starije, što će naposljetku stvoriti dodatne fiskalne pritiske. Treba naglasiti kako su nove države članice EU, suočene sa sličnim pritiscima, restrukturirale izdatke i uspjele apsorbirati trošak pridruživanja paralelno sa smanjenjem javnih izdataka. Hrvatska bi trebala slijediti njihov primjer.

8. Smanjenje poreznog opterećenja moralo bi biti popraćeno kontinuiranim naporima ka smanjenju proračunskog manjka. Iako je usporavanje gospodarstva u 1999. godini, i s time povezano značajno pogoršanje fiskalne neravnoteže, navelo Vladu na neke mjere fiskalne konsolidacije, 2003. i početkom 2004. godine ponovno su zabilježena nepovoljna kretanja. Nakon toga, ponovno se ulažu naponi u sređivanje fiskalne situacije uvođenjem veće transparentnosti proračunskoga procesa i smanjivanjem razine kvazi-fiskalnih aktivnosti. Ukupni javni rashodi i manjak konsolidirane opće države smanjeni su za tri do četiri postotna boda BDP-a -- ukupni javni rashodi smanjeni su s 51,3 posto BDP-a u 2003. godini na 48,6 posto BDP-a u 2007. godini, a manjak konsolidirane opće države sa 6,3 posto BDP-a u 2003. na 2,3 posto BDP-a u 2007. godini (isključujući otplatu duga umirovljenicima u iznosu od 1,2 posto BDP-a u 2007. godini, financiranu izvan proračuna, te manjak HBOR-a od 0,5 posto BDP-a)¹.

9. Veliko opterećenje javnim dugom otežava zadatak. Fiskalna ekspanzija tijekom devedesetih godina 20. stoljeća ostavila je zemlji ogroman javni dug, koji je na kraju 2007. godine iznosio 47,8 posto BDP-a. Za razliku od novih zemalja članica EU koje su uspjele značajno smanjiti javni dug tijekom posljednjih deset godina, hrvatski je javni dug u istom vremenskom razdoblju porastao za gotovo 15 postotnih bodova BDP-a. Sve do nedavno, pristup kapitalu bio je relativno lak i jeftin. Međutim, to bi se moglo promijeniti u skladu s globalnim kretanjima. Također će se uskoro smanjiti i prihodi od privatizacije. U skladu s time, Hrvatska mora ojačati napore ka postizanju održive razine javnog duga i zaštititi gospodarstvo od vanjskih šokova.

10. Iako bi održavanje primarnoga manjka na razini od 0,2 posto BDP-a bilo dovoljno za stabilizaciju duga opće države, fiskalna politika mora imati svoju ulogu i u smanjivanju vanjske ranjivosti. To do sada nije uvijek bio slučaj. Iskustvo prošlog desetljeća upućuje na činjenicu kako je fiskalna politika tijekom većeg dijela tog razdoblja ustvari doprinijela jačanju učinaka vanjskih šokova. Restriktivna fiskalna politika trebala je pratiti monetarnu restriktivnost tijekom razdoblja velikih manjkova na tekućem računu platne bilance, što uglavnom nije bio slučaj. Restriktivna monetarna politika, uz ekspanzivan karakter fiskalne politike, ne samo da su pojačavali pritisak na aprecijaciju realnog tečaja, nego su i rastom kamatnih stopa negativno utjecali na privatni sektor. Od 2004. godine Vlada provodi restriktivnu fiskalnu politiku uz anticikličko djelovanje, no to se politika preokrenula uoči parlamentarnih izbora u 2007. godini.

11. Ranjivost na promjene tečaja raste, zbog rasta razine privatne inozemne i unutarnje zaduženosti uz valutnu klauzulu. Dok je vlada pokušavala zauzdati fiskalnu ekspanziju i prijeći na unutarnje zaduživanje u kunama, zbog priljeva kapitala došlo je do naglog rasta kredita, što je dovelo do pogoršanja odnosa investicija i štednje privatnog sektora. U 2007. godini, *inozemni* je dug iznosio 95,7 posto BDP-a (ili 89,1 posto BDP-a izraženo u EUR), od čega je oko 72 posto dug privatnog sektora. Osim toga, velik dio *unutarnjeg duga* izražen je u stranoj valuti ili vezan za nju. Od ukupne razine unutarnjeg duga države, oko 40 posto BDP-a izraženo je u stranoj valuti. Slično tome, i najveći dio kredita koje su dale domaće banke privatnom sektoru izraženo je u stranim valutama ili vezan za njih.

12. S obzirom na razinu likvidnosti Hrvatske, ne postoji razlog za goruću zabrinutost. Međutim, visoka razina inozemnog duga povećava brzinu i razmjer učinka bilo kojeg negativnog vanjskog financijskoga poremećaja. Takvi bi se poremećaji prenijeli u Hrvatsku bilo

¹ Prema mišljenju Vlade, navedene transakcije treba smatrati transakcijama izvan opće države.

kroz više kamatne stope ili kroz nemogućnost pristupa dugoročnim izvorima financiranja, što bi utjecalo na realni sektor hrvatskog gospodarstva.

13. Odgovarajuća kombinacija politika može pomoći zemlji u izbjegavanju pregrijavanja gospodarstva i negativnih kretanja vanjskih ravnoteža. Budući da postoji ograničen broj opcija monetarne politike za malo otvoreno gospodarstvo koje ima kvazi-fiksni tečaj, fiskalna politika ostaje najmoćniji instrument u prevenciji daljnjih ranjivosti. U skladu s time, naponi Vlade za fiskalnom konsolidacijom u posljednje tri godine, do 2007. godine, uz smanjenje izdataka opće države za 2 postotna boda BDP-a, idu u pravom smjeru. Međutim, ako se fiskalna konsolidacija ne ubrza u sljedeće tri godine, u kojem razdoblju Hrvatska namjerava dovršiti pretpristupni proces, postoji značajan rizik da bi dodatni troškovi povezani s pristupom EU i NATO-u mogli poništiti ranije napore na konsolidaciji.

14. Dobar savjet Hrvatskoj zbog toga bi bio slijediti put nastavka fiskalne konsolidacije prema još ambicioznijem cilju: uravnoteženoj proračunskoj poziciji unutar gospodarskog ciklusa. Postoji nekoliko ključnih argumenata za dostizanje uravnotežene proračunske pozicije:

- *Takva bi fiskalna prilagodba smanjila neposrednu vanjsku ranjivost, kao i ukupnu inozemnu zaduženost.* Povećanje državne štednje pridonijelo bi smanjenju jaza između investicija i štednje, to jest smanjenju manjka tekućeg računa, i omogućilo bi smanjenje inozemnog duga;
- *Takva bi fiskalna prilagodba dugoročno omogućila apsorpciju troškova pristupa kako u EU, tako i u NATO savez, kao i pokrivanje troškova koji su posljedica starenja stanovništva.* Navedeni troškovi procijenjeni su na iznad pet postotnih bodova BDP-a u srednjoročnom razdoblju, te bi tako, bez ikakvog smanjenja rashoda, mogli značajno pogoršati fiskalnu i vanjsku poziciju zemlje;
- *Omogućila bi smanjenje poreznog opterećenja potrebno za povećanje konkurentnosti gospodarstva.* Kada bi se proveo ambiciozan plan smanjenja rashoda, Hrvatska bi bila u mogućnosti smanjiti porezno opterećenje za četiri postotna boda BDP-a. Na taj način, Hrvatska bi imala porezno opterećenje usporedivo s EU.
- *To bi pripremlilo zemlju za konačni ulazak u EU i zadovoljavanje kriterija iz Maastrichta u okviru Pakta o stabilnosti i rastu.* Kako bi se zadržala makroekonomska stabilnost u EU i zajamčila održivost javnih financija, sve zemlje EU dužne su održavati proračunski saldo uravnotežen ili pozitivan u srednjoročnom razdoblju. Budući da će se navedeni kriterij odnositi i na Hrvatsku nakon ulaska u EU, bilo bi potrebno prilagoditi i ciljeve fiskalne politike.
- *Malo otvoreno gospodarstvo, koje raste po stopama blizu svojeg dugoročnog potencijala, mora uravnotežiti svoju fiskalnu poziciju kako bi stvorilo manevarski prostor za primjenu anticikličke, stabilizacijske politike u slučaju potencijalnih vanjskih šokova.* Hrvatska bi si trebala osigurati prostor za godine sporog rasta gospodarstva u zemlji i u EU. Također, uzimajući u obzir nedavni rasta kamatnih stopa u EU, Hrvatska se mora pripremiti za skuplje strano zaduživanje. Samo u 2007. godini, zaduživanje opće države u svrhu pokrivanja manjka i otplate duga iznosilo je oko sedam postotnih bodova BDP-a, što je dvostruko više od iznosa proračunskog manjka.

15. Program Vlade za razdoblje 2008-2011. prepoznaje potrebu za naporima u daljnjoj fiskalnoj konsolidaciji, s planovima za smanjenje manjka opće države na 0,5 posto BDP-a do 2010. godine. Put prema tom cilju uistinu je izazov, budući da će za njegovo ostvarivanje biti potrebna značajna fiskalna konsolidacija na strani rashoda.

16. Ukratko, fiskalna politika morala bi slijediti dva cilja: (i) smanjenje tereta duga i distorzivnog oporezivanja, te (ii) stvaranja prostora za prilagodbu tijekom gospodarskog

ciklusa i reakciju na potencijalne šokove. Vlasti bi trebala pažljivo procijeniti tempo kojim bi se pristupilo ostvarenju ovih ciljeva. Međutim, ne bi trebalo slijediti jedan cilj na uštrb drugoga. **Jedini način za usklađivanje ovih dvaju ciljeva je kroz smanjenje rashoda.** Iskustvo prošlog desetljeća pokazalo je kako je teško postići dugotrajnu fiskalnu konsolidaciju.

17. Ako izuzmemo politička ograničenja, najveći naglasak trebalo bi staviti na detalje sektorskih politika. Vlada bi trebala razvijati znanja o javnom sektoru i unaprijediti analitičke kapacitete, kako u ključnim, tako i u drugim tijelima javnog sektora, kako bi ista bila u stanju analizirati rashode i donijeti strateške odluke. Među ključnim prioritetima trebalo bi biti postizanje usklađenosti između srednjoročnih strateških planova i procesa planiranja proračuna. To bi podrazumijevalo i korištenje standardizirane metodologije za pripremu strateških planova ministarstava, sastavljanje godišnjeg strateškog dokumenta uz isticanje ključnih prioriteta politike i njegovo usvajanje kao dodatka prijedlogu proračuna u kojem bi bili navedeni razlozi odabira upravo tih prioriteta.

18. Ne prejudicirajući ishode detaljnijih analiza, ovo izvješće pokušava identificirati mogućnosti smanjenja rashoda u području prometa, zaštite okoliša, obrazovanja, zdravstva, mirovinskog osiguranja, socijalne pomoći, subvencija i javne uprave. Te bi mjere ujedno i poboljšale učinkovitost i efikasnost javnoga sektora. **Identificirano je niz mjera koje bi omogućile smanjenje rashoda za više od sedam postotnih bodova BDP-a u srednjem roku, uključujući:**

- ***U prometnom sektoru (smanjenje potrošnje u iznosu od jedan posto BDP-a):*** usporiti tempo širenja cestovne mreže; izložiti tvrtke koje se bave održavanjem cesta konkurenciji u svrhu smanjenja jediničnih troškova; osnažiti restrukturiranje željeznica između ostaloga i daljnjim smanjenjem broja zaposlenih, prodajom imovine nepotrebne u osnovnoj djelatnosti, uvjetovanjem dodjele subvencija ugovorima koji se temelje na izvršenju, te uvođenjem mjera koje bi povećale prihode; i podvrgnuti nacrt investicijskog plana željeznica cost-benefit analizi.
- ***U području zaštite okoliša (poboljšanje efikasnosti uz sadašnju razinu potrošnje):*** kronološki rasporediti ulaganja uzimajući u obzir dostupnost EU fondova i razinu potražnje za sredstvima iz državnog proračuna; usmjeriti ulaganja u područja i projekte gdje se ostvaruju najveće koristi; uvesti mehanizme preusmjeravanja financiranja projekata od strane privatnog sektora kao što je model javno-privatnog partnerstva; konsolidirati rascjepkanu administraciju i dogovoriti prijelazne aranžmane s Europskom komisijom (EK).
- ***U području obrazovanja (poboljšanje efikasnosti i pravednosti raspodjele sadašnje razine potrošnje):*** racionalizirati masu plaća kako bi se pokazatelji učinkovitosti uskladili s međunarodnim standardima u pogledu omjera broja učenika i nastavnika; ograničiti rast zapošljavanja nenastavnog osoblja i troškova administracije; racionalizirati mrežu škola u skladu s demografskim čimbenicima; proširiti praksu nastave s više razreda u malim školama i ukinuti tri smjene; pažljivo analizirati relevantnost i pravednost programa strukovnog srednjoškolskog obrazovanja i reformirati sustav školarina, posebno u visokom obrazovanju.
- ***U području zdravstva (smanjenje potrošnje u iznosu od dva posto BDP-a):*** uvesti *stabilizacijske mjere* kao što su povećanje participacije, bolja socijalna zaštita skupina s niskim prihodima kroz sustav socijalne skrbi i racionalizacija potrošnje lijekova; te *srednjoročne strukturne reforme* usmjerene na mehanizme plaćanja bolnicama i institucijama izvanbolničke skrbi, racionalizaciju mreže bolnica i sustava pružanja usluga putem bolnica, te smanjenje gubitaka sustava zdravstvenog osiguranja kroz pretjerano korištenje bolovanja.
- ***U području mirovina (poboljšanje efikasnosti i pravednosti sadašnje razine potrošnje):*** nadoknaditi negativan fiskalni učinak povećanja stope doprinosa iz drugog stupa (i) postupnim povećanjem dobi umirovljenja za žene na 65 godina; (ii) smanjenjem pondera plaće u formuli za indeksaciju mirovina; te (iii) ukidanjem dodatka od 100 kuna plus šest

posto iz mirovinske osnovice za osobe umirovljene prije 1999. godine, počevši sa 2008. godinom; a umjesto toga koristiti se imovinskim cenzusom kako bi se dodatak usmjerio prema siromašnima; (iv) postepeno prilagoditi povlaštene nove mirovine općem sustavu međugeneracijske solidarnosti; (v) zaustaviti širenje sadašnjeg sustava mirovina za invalide domovinskoga rata i njihove članove obitelji, te uskladiti minimalnu mirovinu i mirovinske dodatke predviđene za sve ostale branitelje s odredbama sustava međugeneracijske solidarnosti; (vi) povećati stopu smanjenja prijevremenih mirovina na 7 posto.

- ***U području socijalne pomoći (smanjenje potrošnje u iznosu od 1,5 posto BDP-a):*** povećati proračun naknada za uzdržavanje (stalna pomoć) na račun kategorijskih naknada; poboljšati usmjerenost putem većeg korištenja ispitivanja imovinskog stanja kod kategorijskih naknada, racionalizirati naknade, olakšati povratak sa “socijalne pomoći na posao”; te konsolidirati administraciju.
- ***U području subvencija (smanjenje potrošnje u iznosu od tri posto BDP-a):*** osnažiti provedbu pravila o dodjeli državnih potpora u skladu sa Zakonom o državnim potporama iz 2005. godine; smanjiti sektorske potpore; procijeniti učinkovitost sadašnjih horizontalnih potpora; osigurati poštivanje pravila od strane lokalnih jedinica; nastaviti s ocjenom primjene pravila o uslugama od općeg gospodarskog interesa, što je posebno važno u sektoru transporta radi ispravnog prikazivanja troškova.
- ***U području javne uprave:*** ograničiti masu plaća u javnom sektoru putem smanjenja broja zaposlenih, ali i reformom sustava plaća u okviru širih i dugoročnijih reformskih napora s ciljem nagrađivanja i napredovanja na poslu prema postignutim rezultatima, što dovodi do veće fleksibilnosti i učinkovitosti javnih institucija.

Sljedeći odlomci opisuju predložene mjere po sektorima

Sektor prometa

19. U sektoru prometa glavni je izazov uvesti više discipline u procesu planiranja i određivanja prioriteta ulaganja, te odvojiti odgovarajuća sredstva za održavanje imovine. Što se tiče cestovnog sektora, Hrvatska je ušla u drugu fazu velikog razvojnog programa za autoceste (2001.-2008.) na što trenutno troši oko tri posto BDP-a godišnje. Jedinični su troškovi tih ulaganja veliki zbog pretjerano visokih standarda. Ta činjenica, uz brzinu provedbe, dovodi do istiskivanja sredstava potrebnih za održavanje i sanaciju postojeće cestovne mreže, što opet dovodi do značajnih zaostataka u programu održavanja. Zbog toga su ciljevi Programa građenja i održavanja javnih cesta za razdoblje 2005.-2008. smanjiti ukupni iznos troškova cestovnog sektora te povećati udio rashoda za održavanje i sanaciju. Međutim, drugi cilj – smanjenje ukupne javne potrošnje na ceste kao dio BDP-a samo je djelomično ostvaren, budući da je od 2007. godine potrošnja počela ponovno rasti.

20. Daljnji koraci u smjeru ostvarivanja tih ciljeva trebaju uključiti i izlaganje tvrtki za održavanje cesta većoj konkurenciji, ugovaranje poslova na konkurentnoj osnovi, uvođenje odgovarajućih programa poticaja javnim poduzećima za upravljanje cestama, te razvoj konkurentnog tržišta javno-privatnog partnerstva u svrhu nabave cestovne infrastrukture. Vlada bi također trebala pažljivo razmotriti obveze koje preuzima prema koncesionarima, a koje su posljedica složene uloge koju Vlada ima u tim transakcijama kao dioničar.

21. Dodatni prioritet Vlade bio bi potaknuti operativnu učinkovitost tvrtki koje upravljaju cestovnom infrastrukturom te institucija zaduženih za provedbu programa. Neke indikacije pokazuju da tvrtke za održavanje cesta imaju dominantan položaj na svojem području, što ograničava mogućnost konkurencije tvrtki iz privatnog sektora. Razvoj tržišta gdje bi se ugovori sklapali na konkurentskoj osnovi može dovesti do snižavanja cijena i omogućiti ostvarenje značajnih poboljšanja u učinkovitosti u Hrvatskim autocestama (HAC), Hrvatskim cestama (HC) i Autocesti Rijeka-Zagreb (ARZ). Osim toga, kako se misija HAC-a mijenja i od izgradnje ide sve više prema održavanju i

očuvanju novostvorene imovine, Vlada bi mogla početi razmišljati o stavljaju cesta i autocesta pod nadležnost jednog tijela zaduženog za provedbu. Na taj bi se način otvorio prostor za smanjenje broja zaposlenih i rezanje drugih troškova poslovanja.

22. U sektoru željeznica, trenutna razina subvencija od 0,6 posto BDP-a je neodrživa i visoka u usporedbi sa zemljama članicama Europske unije i susjednim zemljama, te bi se mogla upola smanjiti. Kao i u drugim zemljama regije, ovaj sektor osjeća nagli rast konkurencije zbog brzog širenja cestovne mreže. **Hrvatske željeznice (HŽ) prolaze kroz značajno restrukturiranje, no taj proces treba voditi s više odlučnosti s ciljem smanjenja operativnih troškova, posebno putem daljnjeg smanjenja radne snage, te povećanjem prihoda.** Iako je produktivnost rada poboljšana, još je uvijek niska i iznosi oko 50 posto razine produktivnosti rada u zemljama EU27, a radni omjer ovog društva nedavno se opet pogoršao zbog pretjerano “darežljive” politike plaća. Zbog prekomjernog broja zaposlenih i plaća koje su potpuno neusklađene s onima u drugim segmentima tržišta rada, prihodi Hrvatskih željeznica ne pokrivaju čak ni troškove radne snage. Kako bi postale konkurentnije, financijski održive i sposobne poslovati uz smanjenu razinu državne potpore, HŽ će trebati preustrojiti svoju tehnologiju, sustave, broj zaposlenih i investicije.

23. Nažalost, srednjoročni poslovni plan HŽ-a iz 2006. godine, još je uvijek usmjeren na skupa dodatna ulaganja umjesto na veću poslovnu konkurentnost. To je zato što investicijski planovi ne uzimaju u obzir učinke načina financiranja duga, niti uključuju usporednu analizu troškova i ostvarenih koristi, a ni mjere za povećanje učinkovitosti sadašnjeg poslovanja nisu razmotrene s dovoljno pažnje. Potrebno je poduzeti korake ka ograničavanju mreže na komercijalno isplative linije, privatizirati ili likvidirati sve tvrtke u vlasništvu koje nisu nužne za osnovnu djelatnost, isto tako postupiti i s nekretninama, zatim izložiti konkurenciji kako unutarne tako i vanjske dobavljače ili uvesti konkurentno određivanje cijena, te vezati sve subvencije poslovanju za ugovore prema rezultatima.

24. Preciznije, kako bi se smanjio jaz u produktivnosti rada između hrvatskih i europskih željeznica, bit će potrebno smanjiti broj zaposlenih za 30 posto kroz sljedeće tri godine, a to uključuje i zaposlene u tvrtkama u vlasništvu HŽ-a koje u tom roku ne budu privatizirane. Skromnim smanjenjem broja zaposlenih predloženim srednjoročnim poslovnim planom taj se cilj neće postići. Štoviše, prema navedenom planu, jedinični troškovi rada su i dalje visoki te se nastavljaju povećavati. Takva će situacija dovesti do velike izloženosti HŽ-a konkurenciji drugih prijevoznika tereta kad željeznička mreža postane dostupna konkurenciji. Dok god su tvrtke u vlasništvu HŽ-a njegovi jedini dobavljači, trošak viška njihove radne snage u stvari snosi HŽ. Iz tog razloga, sveobuhvatni plan smanjivanja troškova radne snage treba uključiti i te tvrtke.

Zaštita okoliša

25. Postoje značajni izazovi u sektoru zaštite okoliša, jer prema preliminarnim procjenama troškovi usklađivanja s direktivama o okolišu iz pravne stečevine EU dosežu iznos između 10 i 12 milijardi eura u razdoblju do 2025. godine. Kako se zemlja suočava s ozbiljnim fiskalnim ograničenjima, ključno će biti odrediti prioritete i njihov poredak kako bi se upotrebom raspoloživih sredstava postigle maksimalne moguće koristi. Određivanje prioriteta treba bazirati na mogućnostima ostvarenja onih koristi od poštivanja pravne stečevine za okoliš koje je moguće kvantificirati. Procjenjuje se da se radi o iznosima između 303 milijuna i 2,4 milijarde EUR godišnje, pod pretpostavkom potpunog usklađenja do 2015. godine (uglavnom se to odnosi na poboljšanje kakvoće vode i zraka koje će biti od koristi građanima Hrvatske, stranim turistima i susjednim zemljama). Osim toga, Vlada bi trebala uložiti više napora na korištenju raspoloživih sredstava EU fondova za taj sektor. Proces privatizacije mogao bi također pomoći da država smanji direktne troškove, ako se provede uz pažljivo uključivanje pitanja zaštite okoliša i budućih planova o poštivanju propisa o zaštiti okoliša.

26. Bit će potrebne organizacijske reforme u upravljanju okolišem. Sadašnji je dojam da je organizacijska učinkovitost ispod optimalne, s obzirom da je preko 15 institucija središnje države uključeno u upravljanje okolišem. Reforme je potrebno provesti i u području komunalne infrastrukture, gdje su moguća značajna povećanja učinkovitosti na osnovi ekonomije razmjera kroz aglomeraciju komunalnih usluga više jedinica lokalne samouprave. Najveći nedostatak sredstava potrebnih za ulaganje u okviru srednjoročnoga okvira financiranja odnosi se upravo na odlaganje krutog otpada, a to je odgovornost komunalnih poduzeća.

27. Hitno je potrebno provesti funkcionalnu analizu šireg sektora zaštite okoliša. U bližoj budućnosti, ključna pitanja koja valja riješiti bila bi: konsolidacija funkcija politike u nadležnosti Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, te uključivanje vodoprivredne politike u resor tog ministarstva; odvajanje graditeljstva od Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva kako bi se izbjegli sukobi interesa; te bolja koordinacija između ministarstava pri osmišljavanju i provedbi propisa o zaštiti okoliša.

28. Iako su troškovi usklađivanja s pravnom stečevinom za okoliš značajni, vlastima je na raspolaganju nekoliko instrumenata kojima mogu zadržati ukupne javne rashode za zaštitu okoliša oko njihove sadašnje razine od oko 1 posto BDP-a:

- *Prvo* je pitanje određivanje poretka ulaganja te odgoda nekih ako je to opravdano. Cilj bi trebao biti odgoda onih sektorskih ulaganja gdje je financiranje darovnicama EU ograničeno i gdje se očekuje jače buduće uključenje privatnog sektora.
- *Drugo* što treba razmotriti je kako usmjeriti ulaganja u područja i projekte s najvećim mogućim koristima. Podaci pokazuju da se u tom smislu kao prioritet može izdvojiti sektor vodoopskrbe, dok mjere u području zraka i integralnog sprječavanja i upravljanja zagađivanjem donose manje koristi. Potrebna je hitna sanacija nekih odlagališta krutog otpada.
- *Treće* područje koje treba razmotriti je prebacivanje troška financiranja na privatni sektor, gdje god je to moguće. Model javno-privatnog partnerstva (JPP), s kojim Hrvatska već eksperimentira, može dati rezultate, ali još treba poraditi na tome kako bi se vidjeli značajniji doprinosi. Jačati kapacitete javnog sektora u promicanju JPP bio bi prvi korak.
- *Posljednje* su područje prijelazni aranžmani s EK, gdje postoji određena fleksibilnost, kao što to pokazuje iskustvo novih zemalja članica.

Obrazovanje

29. Uz visok i rastući omjer broja umirovljenika i broja zaposlenih, glavni izazov sektora obrazovanja je obrazovati konkurentniju radnu snagu koja je u stanju zaraditi onu razinu dohotka koja je dostatna za održavanje i poboljšanje socijalnog blagostanja stanovništva bez stvaranja pretjeranih fiskalnih troškova. Stope upisa i stope završetka školovanja su niske na svim razinama osim osnovnog obrazovanja, a postoji i nesklad između vještina koje tržište traži i vještina koje proizvodi obrazovni sustav. Iako se stope upisa popravljaju, one još uvijek zaostaju za zemljama EU, i još uvijek ne daju dovoljno konkurentnu bazu znanja za buduće gospodarstvo.

30. Iako je iznos koji Hrvatska troši na obrazovanje u razini prosjeka zemalja EU15, potrebno je definirati politike koje će omogućiti da se ti resursi troše na učinkovitiji način. Posljednjih godina zabilježen je nagli rast jediničnih troškova, što dokazuje da se nije uspjelo iskoristiti činjenicu da se broj djece školske dobi smanjuje. Institucionalni i financijski aranžmani trebaju se prilagoditi kako bi se sredstva usmjerila tamo gdje je moguć najveći povrat uloženog.

31. Pa ipak, obavezan broj sati nastave u osnovnoj školi je u Hrvatskoj relativno manji u odnosu na zemlje EU, dok je u srednjoj školi dostignut prosjek. Ukupan broj sati nastave u

osnovnoj školi iznosi samo oko dvije trećine sati nastave učenika u zemljama EU15, te oko 80 posto nastave učenika zemalja EU8. Iako ne postoji direktna korelacija između broja sati nastave i postignuća učenika, pokazalo se da mogućnost da učenici provode više vremena učeći daje najbolji doprinos rezultatima učenika.

32. Hrvatska mora jednako tako pažljivo, ako ne i pažljivije, pratiti rezultate učenja kako bi se održao rast školovanog stanovništva. Najnoviji podaci o pismenosti kod odraslih pokazuju da je ona na razini od samo 98,1 posto, dok je u Albaniji 98,7, a u novim zemljama članicama EU preko 99 posto. Programi cjeloživotnog obrazovanja postoje, ali se malo koriste. Postoji jaka pozitivna korelacija između sposobnosti zemlje da apsorbira novu tehnologiju a time i njezine sposobnosti da slijedi zemlje koje prednjače u inovacijama, te udjela stanovništva sa srednjoškolskim obrazovanjem. Zbog toga izgleda da su povećanje stopa upisa u srednjoškolsko obrazovanje, obrazovni ishodi, kao i korištenje programa cjeloživotnog učenja od ključne važnosti za povećanje konkurentnosti zemlje.

33. Situacija je još kompliciranija ako se ima na umu da proces decentralizacije u sektoru obrazovanja još nije dovršen, što dovodi do iskrivljenih poticaja na nekoliko razina vlasti, te umanjuje učinkovitost i pravednost. Razlike u razini trošenja za obrazovanje na razini županija djelomično su posljedica nedovoljno snažne institucionalne organizacije financiranja javnog školstva u Hrvatskoj. Trenutno je na snazi splet centraliziranih i decentraliziranih načina odlučivanja i financiranja, ovisno o funkciji i razini obrazovanja. Fond za izravnjanja trebao je riješiti horizontalne razlike u financiranju škola, no on se oslanja na historijske omjere rashoda, što dodatno potencira naslijeđene neučinkovitosti.

34. Vlast je prepoznala opće probleme sadašnjeg sustava obrazovanja i pokrenula je širok program reformi. Prihvaćen je Strateški okvir za razvoj od 2006. do 2013. godine i Plan razvoja sustava odgoja i obrazovanja od 2005. do 2010. godine, a u tim se dokumentima jasno razrađuju svi problemi i predlažu reformski koraci. Tijekom posljednjih nekoliko godina napravljena je modernizacija nastavnog plana i programa, a postoje planovi dovršenja novog nacionalnog kurikuluma u osnovnom i srednjem obrazovanju krajem 2008. godine. Vlada je uvela transparentno vrednovanje uspješnosti učenika, koristeći se eksternim i internim standardima, a očekuje se da će se završni ispit – matura - uvesti u srednje obrazovanje 2010. godine. U 2006. godini Hrvatska je prvi put bila uključena u vrednovanje Programa međunarodnog ocjenjivanja znanja i vještina učenika (PISA), a postoje planovi sudjelovanja u sljedećim krugovima ocjenjivanja TIMMS (matematika i prirodne znanosti) i PIRLS (pismenost i čitanje), a konsolidirani su i programi strukovnog i tehničkog obrazovanja, dok je hrvatski sustav visokog obrazovanja počeo funkcionirati prema Bolonjskom procesu. Tijekom provedbe došlo je do nekih problema oko resursa, međutim od Bolonjskog procesa očekuje se da će riješiti dva kronična problema hrvatskoga visokog obrazovanja – visoku stopu nezavršavanja studija i dugotrajno studiranje.

35. Radi poboljšanja troškovne učinkovitosti i kvalitete sustava obrazovanja trebalo bi poduzeti dodatne korake, uključujući sljedeće :

- Racionalizirati masu plaća: posebno smanjiti broj nastavnika po učeniku kako bi se omjeri učinkovitosti doveli na razinu međunarodnih standarda; ograničiti rast broja nenastavnog osoblja i troškova administracije. S obzirom na to, nije preporučljivo decentralizirati isplate nastavničkih plaća osim ako to nije praćeno davanjem veće autonomije lokalnim vlastima kod odluka o zapošljavanju nastavnika i o njihovim plaćama.
- Racionalizirati mrežu škola u skladu s demografskim čimbenicima i brojem upisanih učenika; proširiti korištenje višerazredne nastave u malim školama; i postupno eliminirati sadašnji sustav nastave u tri smjene.
- Pažljivo analizirati relevantnost i pravednost programa srednjeg strukovnoga obrazovanja; promicati cjeloživotno učenje.

- Reformirati sustav školarina radi veće pravednosti. Promatrajući socijalni položaj, u Hrvatskoj praktički nema razlike u stopama upisa u osnovnu školu, a razlike su sasvim male u stopama upisa u srednjem obrazovanju, pravednost u upisima na više i visoko obrazovanje daje razloga za zabrinutost, a sustav školarina, umjesto da to smanjuje, tome još i pridonosi.
- Uvesti suvremene standarde pružanja usluga uz pouzdane procjene troškova u dostizanju istih, kao zdravu osnovu za reformu financiranja i upravljanja obrazovanjem.
- Pomno pratiti napredak postignut u reformi financiranja višeg javnog obrazovanja kako bi se ostvarilo planirano poboljšanje učinkovitosti i efikasnosti.
- Analizirati razloge niskih stopa završenih studija i visoke stope ponavljanja u institucijama visokog obrazovanja; napraviti simulaciju učinka *bolonjskog* procesa na pokazatelje; analizirati način povezivanja očekivane ponude i potražnje za pojedinim profesijama i vještinama u visokom obrazovanju; te uvesti veću fleksibilnost kod studentskog odabira nastavnog programa.

Zdravstvo

36. Hrvatski sustav zdravstva je do sada relativno dobro funkcionirao u usporedbi s drugim zemljama regije kad se u obzir uzmu postignuti zdravstveni rezultati; no ti su rezultati postignuti uz visoke troškove, pa se HZZO suočava sa sve većim deficitom. Javni izdaci za zdravstvo u Hrvatskoj su na razini od približno 7 posto BDP-a, a to je znatno više nego kod njenih susjeda i mnogih zemalja Europske unije. Naponi uloženi u ograničavanje troškova tijekom devedesetih godina 20. stoljeća i početkom 21. stoljeća nisu dali rezultate pa je sustav trebalo financijski spašavati prosječno svake dvije godine bilo povećanjem doprinosa ili financijskim injekcijama iz proračuna središnje države.

37. Neplaćene, a dospjele obveze u sektoru zdravstva stalno rastu, tako da su krajem 2007. dosegle jedan posto BDP-a. Taj rast neplaćenih dospjelih potraživanja upućuje na strukturne slabosti cijelog sustava. *Prvo*, sadašnji mehanizmi plaćanja potiču prekomjernu potražnju. *Drugo*, na strani ponude, dolazi do gubitaka zbog nedostatka uloge „filtra“ primarne zdravstvene zaštite koja bi dovela do smanjenja korištenja skupljih usluga na sekundarnoj razini. *Treće*, opsežna bolnička infrastruktura je skupa za održavanje i izvor je troškovne nefleksibilnosti. *Četvrto*, organizacija upravljanja bolnicama ne traži odgovornost rukovoditelja za prekomjerno trošenje iznad razine dogovorene proračunom.

38. Daljnja povećanja dohotka, očekivanoga životnog vijeka, omjera starog i mladog stanovništva i omjera broja zaposlenih i broja umirovljenika mogu dovesti do neodrživog rasta potražnje i prekomjernog rasta potrošnje. Trebat će se mijenjati mehanizmi poticaja u sustavu kako bi se riješio taj problem, a posebno se to odnosi na eliminaciju potražnje koja ne dovodi do povećanja zdravstvenih rezultata. Ovaj problem je potrebno riješiti ne samo iz ekonomskih razloga, već radi omogućavanja bolje zdravstvene usluge onima kojima su potrebne.

39. Zemlje EU uhvatile su se u koštac s istim problemima kroz kratkoročne mjere stabilizacije, ali i kroz srednjoročne strukturne reforme. Zajednička strategija bila je prihvaćanje strogih proračunskih ograničenja i fiskalne discipline. U Hrvatskoj je u tom smjeru učinjen prvi korak donošenjem novog Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i nove strategije zdravstva 2006. godine. Premda te nove mjere obećavaju neke rezultate u području učinkovitosti, daleko su još od onoga što je potrebno kako bi se unaprijedilo rezultate cijelog sustava zdravstva.

- 40.** Na osnovu iskustva zemalja članica EU, buduće bi **stabilizacijske mjere** trebale uključivati:
- Povećanje korištenja participacije kao načina ograničavanja prekomjerne potražnje i stvaranja dodatnih prihoda;

- Poboljšanje sustava oslobađanja od participacije za stanovništvo s niskim dohotkom kroz sustav socijalne zaštite;
- Racionalizaciju potrošnje na lijekove.

41. Srednjoročne strukturne reforme trebaju se usmjeriti na:

- Reforme mehanizama plaćanja bolnicama i i institucijama izvanbolničke skrbi;
- Racionalizaciju sustava bolničkih usluga; i
- Smanjenje trajanja bolovanja i s time povezanih transfera sredstava sustava zdravstva prema stanovništvu, koje trenutno iznosi preko 0,8 posto BDP-a.

Mirovine

42. U mirovinskom je sustavu najvažnije pitanje kako se nositi s niskim sadašnjim i budućim udjelima mirovina u prosječnim plaćama, visokim fiskalnim troškovima i međugeneracijskom pravednošću. Sustav međugeneracijske solidarnosti je zbog demografskih trendova, rastezljivih kriterija uključivanja u sustav i duljeg životnog vijeka stanovništva tijekom devedesetih godina 20. stoljeća generirao značajne deficite, dok su istovremeno udjeli mirovina u prosječnoj plaći smanjeni sa više od 75 posto na ispod 50 posto. Stoga je Vlada 1998. godine pokrenula mirovinsku reformu s ciljem smanjivanja opsega sustava međugeneracijske solidarnosti kako bi se stvorio fiskalni prostor za uvođenje sustava drugog i trećeg stupa (privatno obavezno i privatno dobrovoljno mirovinsko osiguranje), koji bi nadoknadili smanjivanje mirovinskih naknada iz sustava međugeneracijske solidarnosti. Ti napori nailaze na otpor koji umanjuje postignuća.

43. Reforme sustava međugeneracijske solidarnosti doživjele su nekoliko koraka unazad u razdoblju od 1999. do 2005. S obzirom na kašnjenje u pokretanju drugog stupa, te nisku i stagnirajuću stopu doprinosa na razini od 5 posto, financijski rezultati mirovinskoga sustava nisu ispunili ono što se u početku očekivalo. Uz to, nekoliko osnovnih mirovinskih parametara nije određeno na način koji je održiv, a među njima su rana dob umirovljenja za žene, niska stopa smanjenja naknade za prijevremeno umirovljenje i visoka razina minimalne mirovine.

44. Kao rezultat toga, udio mirovina u BDP-u u 2001. godini dosegao je gotovo 14 posto, a zatim se u 2007. godini opet spustio na 11,3 posto. Takav je ishod posljedica povećanja mirovina na osnovi odluka Ustavnog suda po tužbama iz 1997. i 1998. vezano za indeksaciju i korekcije mirovina nakon smanjenja visoke inflacije 1993. godine. U oba je slučaja Ustavni sud presudio u korist viših mirovina.

45. Istodobno, drugi stup je još nedovoljno razvijen da bi osigurao očekivane udjele mirovina u prosječnoj plaći. Stopa doprinosa za drugi stup je niska u usporedbi s drugim zemljama. Kao posljedica toga, mirovine iz drugoga stupa neće biti dovoljno visoke da nadoknade smanjenje mirovina iz sustava međugeneracijske solidarnosti, čak i ako stopa povrata na imovinu akumuliranu u obveznim mirovinskim fondovima ostane iznad prosječnog rasta realne bruto plaće.

46. Postizanje fiskalne održivosti i odgovarajućih stopa zamjene traži sljedeće prilagodbe:

- *Prvo*, potrebno je brže širenje drugog stupa te osiguranje boljih povrata. Kako bi se to postiglo, potrebno je:
 - Povećati doprinos za financiranje mirovina iz drugog stupa sa sadašnjih 5 posto kako bi se nadoknadilo smanjenje mirovina iz sustava međugeneracijske solidarnosti;
 - Smanjiti administrativni trošak drugog stupa. Trenutno su troškovi upravljanja fondom visoki u usporedbi s drugim zemljama, te dugoročno smanjuju imovinu kod umirovljenja za 26 posto. Uz to, postoje i troškovi poslovanja REGOS-a koji prikuplja doprinose iz drugog stupa i upravlja individualnim računima.

- *Drugo*, kako bi se napravio prostor za ovakvu ekspanziju, sustav međugeneracijske solidarnosti morao bi se smanjivati brže nego što je to do sada bio slučaj. Povećanje stope doprinosa za mirovine iz drugog stupa na, na primjer, 10 posto generirao bi tranzicijski trošak za oko 2,2 posto BDP-a, što bi zahtijevalo dodatnu fiskalnu uštedu u drugim sektorima ili putem daljnjih prilagodbi u prvom mirovinskom stupu. Vlada bi stoga mogla razmotriti sljedeće:
 - Pomaknuti dob umirovljenja žena na 65 godina počevši od 2008. godine u 6-mjesečnim koracima; što bi dovelo do smanjenja deficita sustava s 2,8 posto BDP-a u 2005. godini na 0,8 posto BDP-a u 2020. godini te potpunog nestanka 2030. godine;
 - Smanjiti ponder plaća u indeksacijskoj formuli. Cjenovna indeksacija bi predstavljala snažnu mjeru za svođenje deficita na nulu već 2015. godine, no nauštrb naglog pada stope zamjene (na 30 posto do 2015. godine).² Indeksacija s inflacijom plus 25 posto realnog rasta plaća (pola švicarske formule) omogućila bi eliminaciju deficita do godine 2023. uz postupnije smanjivanje stopa zamjene;
 - Povećati stopu smanjenja prijevremene mirovine sa sadašnjih 4 na 7 posto za svaku godinu prijevremenog umirovljenja,³ što bi smanjilo deficit za 0,1 posto BDP-a u prvoj godini, do 0,25 posto BDP-a 2022. godine;
 - Mjera koja bi imala snažan fiskalni učinak, iako je sa socijalnog aspekta nepopularna, je ukidanje dodatka od 100 kuna plus šest posto od mirovinske osnove za osobe umirovljene prije 1999. s primjenom od 2008. godine. To bi omogućilo smanjenje deficita u toj istoj godini na 2 posto BDP-a, uz daljnji pad do nule do godine 2030. godine.

47. U mirovinskom je sustavu isto tako prisutan i trajan dojam nepravednosti. To je dijelom rezultat dodjele većih mirovina određenim skupinama stanovništva, među kojima su branitelji, vojska, policija, saborski zastupnici, bivši ministri i članovi akademske zajednice. Osim toga, povećanja u okviru mirovinske politike u 2000. i 2004. godini, a u manjoj mjeri i reforme iz 1998. godine, dovela su do još većih razlika između umirovljenika koji su otišli u mirovinu s istim profilom plaća i radnog staža, a to se posebno vidi kod uspoređivanja po skupinama.

48. Moguće je razmotriti sljedeće alternativne opcije kao rješenja koja osiguravaju objektivnost i pravednost:

- Postepena konvergencija povlaštenih novih mirovina sa sustavom mirovina na osnovi međugeneracijske solidarnosti do 2027. godine bi smanjila deficit na 1,5 posto BDP-a do 2027. godine;
- Zaustavljanje širenja sadašnjeg mirovinskog sustava za invalide Domovinskoga rata i njihove članove obitelji, te usklađenje minimalne mirovine i mirovinskih dodataka predviđenih za sve branitelje s odredbama općeg sustava međugeneracijske solidarnosti;
- Ukidanje dodatka od 100 HRK plus šest posto je opcija s najvećim fiskalnim učinkom čije se ostvarenje očekivalo do 2002. godine.⁴ Ukidanje dodatka svim korisnicima smanjilo bi razlike za više od 50 posto, omogućilo bi uštedu od oko 0,7 posto BDP-a, te bi se otvorio fiskalni prostor za povećanje stope doprinosa iz drugog stupa. No, izgledno je da primjenu te opcije nije realno očekivati iz političkih i socijalnih razloga. Pa ipak valja napomenuti da bi primjena te opcije omogućila da se stopa doprinosa iz drugog stupa odmah podigne na 7-8 posto te na 10 posto do 2011. godine;

² Fiskalni učinak indeksacije je velik zbog toga što se isti način indeksacije primjenjuje i na vrednovanje prošlih zarada i na indeksaciju mirovina.

³ Ta je razina smanjenja uvedena u Njemačkoj godine 2005.

⁴ Zakon iz 1997. godine, kojim se osigurava dodatak od 100 kuna plus 6 posto je trebao prestati važiti godine 2002., ali je Vlada produljila njegovu primjenu do 2004. godine.

- Proširenje dodatka na sve sadašnje i buduće korisnike, ali uz uvođenje ispitivanja imovinskog stanja i odvajanja mirovinskog osiguranja od pitanja socijalne zaštite. To bi moglo smanjiti fiskalne troškove dodatka za polovicu;
- Izvlačenje dodatka iz mirovinske osnovice obuhvaćenih korisnika, njegovo proširenje na sve sadašnje i buduće korisnike i zamrzavanje ili postepeno gašenje tijekom duljeg vremenskog razdoblja. Taj bi scenarij doveo do manjih fiskalnih ušteda nego prethodno navedeni. Fiskalni bi se prostor za povećanje stope doprinosa iz drugog stupa na 6 posto otvorio tek za 4 do 5 godina;
- Proširenje dodatka na sve sadašnje umirovljenike umirovljene nakon godine 1999., koji nemaju pravo na dodatak (procijenjen broj je 300.000). Ovo je fiskalno najzahtjevnije rješenje, jer traži dodatne godišnje mirovinske rashode od 0,3 posto BDP-a. Tim se scenarijem gubi prostor za povećanje stope doprinosa iz drugog stupa za dulje razdoblje;
- Povećanje mirovina za sve umirovljene nakon 1999. godine putem alternativnoga dodatka ili restitucijskog fonda. I taj bi scenarij doveo do slične fiskalne situacije kao i prethodni, to jest onemogućio bi podizanje stope doprinosa iz drugog stupa, no tijekom kraćega razdoblja.

Socijalna pomoć

49. Ukupna izdvajanja za socijalnu pomoć su u Hrvatskoj visoka u odnosu na međunarodne standarde, no samo se mali dio troši na programe testirane imovinskim cenzusom. Na razini od oko četiri posto BDP-a u 2007. godini, davanja za socijalnu pomoć bila su za oko dva postotna boda BDP-a iznad razine u EU 15. Štoviše, ta brojka ne uključuje naknade koje su rezultat poreznih izuzeća – za obitelji s djecom, neoporezivi dio dohotka i sl. Potrošnja je uglavnom usmjerena na pomoći i naknade koje dobivaju branitelji iz Domovinskoga rata i njihove obitelji, dok se samo jedan vrlo mali dio (0,3 posto BDP-a) koristi za programe socijalne pomoći vezane za uklanjanje siromaštva.

50. Hrvatska je razvila velikodušan sustav socijalne zaštite u kojem socijalni rashodi rastu, a postoje i brojni paralelni programi socijalne zaštite. To je dovelo do uspostave suviše složenog sustava socijalne mreže, koji nije dovoljno usmjeren prema siromašnima, a i skup je za provedbu. Većina socijalnih naknada (65 posto) usmjerena je po kategorijama, a mnoge se kategorije preklapaju, što dovodi do korištenja višestrukih prava.

51. Postoji više od stotinu socijalnih programa pomoći koja ne proizlaze iz osiguranja na nacionalnoj i lokalnim razinama vlasti, a provodi ih više od 700 institucija/ureda. Međutim, ne postoji jedna institucija odgovorna za koordinaciju ukupne politike. Sustav je skup za provedbu, omogućuje višestruko ubiranje naknada i dovodi do nejednakog postupanja prema podnositeljima zahtjeva, kako zbog velikog broja programa koji se nude, tako i zbog broja uključenih institucija i nejedinstvenih kriterija po kojima se ostvaruju prava. Od negativnih učinaka može se spomenuti i zbrka kao rezultat gore navedenoga te pogreške kod uključivanja i isključivanja korisnika, što negativno utječe na učinkovitost. Uz to, primjena takvih kriterija dostupnosti često ovisi i o samim lokalnim službenicima.

52. Nadalje, rashodi za socijalnu pomoć narasli su za pola postotnoga boda BDP-a od 2003. godine, što je posljedica promjene u području roditeljskih naknada, novouvedenih naknada, promjena u kriterijima prava na naknadu koji su doveli do povećanja broja korisnika, te povećanja nominalnoga iznosa naknada. Nacionalna populacijska politika koju je Vlada donijela krajem 2006. godine dovodi do dodatnog pritiska na Vladinu srednjoročnu financijsku projekciju.

53. Budući da Hrvatska ima jednu od najnižih stopa participacije radne snage u Europi, javlja se i potreba da sustav socijalne pomoći, koju osigurava javna uprava, uspostavi vezu između naknada i poticaja za rad. Preko 50 posto podnositelja zahtjeva za pomoć su sposobni za rad. Uključivanje u tržište rada treba potaknuti na način da se ograniči trajanje primanja pomoći i

uvođenje programa poticaja za rad (*workfare*). Trenutno u Hrvatskoj nema vremenskog ograničenja kod dobivanja pomoći za uzdržavanje i velik broj korisnika ostaje u sustavu socijalne skrbi dulje od pet godina.

54. Resursi potrebni da se u Hrvatskoj eliminira siromaštvo nisu veliki i mogli bi se pronaći preraspodjelom postojećih resursa. Savršeno usmjeren transfer od oko 1,5 milijardi kuna (oko 0,7 posto BDP-a) mogao je biti dovoljan da se eliminira siromaštvo u zemlji u 2004. godini. Uz to, već bi skromni porast prosječnog dohotka u siromašnijim regijama doveo do značajnog smanjenja razlika u razini siromaštva po regijama. Umjesto toga, resursi se raspoređuju na veći broj manje učinkovitih programa. Osim toga, i porezni sustav sam omogućuje više poreznih izuzeća i odbitaka koji imaju jako ograničen učinak na smanjenje dohodovne nejednakosti. Zapravo se može reći da bogatiji porezni obveznici imaju veće koristi od poreznih olakšica nego oni s nižim prihodima.

55. Izvješće posebno naglašava više prioriteta u sustavu :

- **Povećati proračun pomoći za uzdržavanje nauštrb kategorijskih naknada** uz povećanje pomoći za uzdržavanje sa sadašnjih 8,3 posto prosječne neto plaće za 2007. godinu, kako bi se pokrila barem minimalna prehrambena košarica (oko 600 kuna). Vlada je nedavno odobrila Strategiju reforme socijalnih naknada koja predviđa prilagodbu razine naknade. Prilagodbe bi se trebale bazirati na povećanju troškova života uz redovitu reviziju i prilagodbu osnovnog iznosa naknade za siromašne, jer sada postojeći sustav isključuje brojne potencijalne korisnike.
- **Poboljšati ciljanost.** Trebalo bi se koristiti dobrom praksom ispitivanja imovinskog stanja kod dodjele pomoći za uzdržavanje kao osnovu za usmjeravanje drugih doplata, uključujući obiteljske naknade, one u zdravstvu i neke od braniteljskih. Tako bi se smanjio rizik preniske procjene dohotka kućanstva uslijed neprijavljenog zapošljavanja i neprijavljanja punog dohotka ili davanja pomoći kategorijama korisnika kojima to nije potrebno.
- **Pojednostavniti naknade.** Važno je uvesti mjere racionalizacije i pojednostavljivanja naknada kako bi se povećala učinkovitost i kvaliteta programa socijalne pomoći. Najpoželjnije bi bilo uspostaviti jednu, jedinstvenu socijalnu naknadu.
- **Olakšati povratak sa “socijalne pomoći na posao”.** Pod uvjetom da je dobro osmišljeno, predloženo povećanje izdataka dodijeljenih ciljanim programima socijalne pomoći ne bi trebalo dovesti do pojave zamke siromaštva i prekomjernog oslanjanja na socijalnu pomoć, već bi, baš obratno, trebalo korisnike potaknuti da se vrata na tržište rada.
- **Uspostaviti središnju bazu podataka korisnika svih programa socijalne pomoći,** kojom bi se koristile sve institucije uključene u sustav socijalne zaštite: ministarstva odgovorna za sektor socijale, uredi Zavoda za zapošljavanje, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, obiteljski centri, tijela lokalne vlasti, itd.
- **Unaprijediti informatički sustav socijalne pomoći.** Planirani upravljačko-informatički sustav Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi trebao bi se povezati s drugim informacijskim sustavima u državi. Osim toga, trebalo bi povezati odnosno uspostaviti jasan mehanizam razmjene informacija sa sustavima socijalne pomoći na razini lokalnih vlasti te sa Zavodom za zapošljavanje. Poboljšani sustav razmjene informacija omogućio bi smanjenje troškova administracije i broja pogrešnih uključenja odnosno isključenja potencijalnih korisnika iz sustava.
- **Konsolidirati administraciju naknada koliko je to moguće spajanjem relevantnih funkcija pod manjim brojem ministarstava te jedinstvenih ureda na lokalnoj razini s ciljem olakšavanja pristupa programima socijalnih naknada i zbog svrsishodnijeg planiranja.** Budući da se gotovo jedna trećina BDP-a troši na razne socijalne programe, potrebno je imati koherentan i konzistentan pristup praćen odgovarajućim kontrolama,

sustavom praćenja i evaluacije. Uz to, u tom se području rijetko koristi strateško planiranje i nedostaje koordinacija s planiranjem proračuna i s drugim podsektorima.

Subvencije

56. Subvencije bi trebalo smanjiti. Ukupno subvencije konsolidirane opće države, uključujući i one neizravne, su dosegle iznos od preko 3,3 posto BDP-a u 2007. godini te su uglavnom koncentrirane na transport (željeznice i prijevozna poduzeća), poljoprivredu i brodogradilišta. Za usporedbu, zemlje EU15 odvajaju samo jednu šestinu hrvatske razine na državne potpore. Mnogo je slučajeva korištenja izravnih i neizravnih subvencija radi odlaganja rješenja kod raznih oblika kriza u poduzećima, odnosno izbjegavanja situacija koje bi inače dovele do stečajeva i zdravog restrukturiranja poduzeća.

57. Struktura državnih potpora u Hrvatskoj upućuje na veliko oslanjanje na sektorske subvencije, što se prema pravilima EU-a, a i s ekonomskog stajališta, smatra prilično lošom politikom. Takva pomoć narušava konkurenciju na tržištu i dugoročno smanjuje konkurentnost cijele zemlje, jer održava na životu, uz uzaludno trošenje javnih sredstava, tvrtke koje nisu sposobne opstati. Hrvatska više od pola državnih potpora dodjeljuje sektorima, dok horizontalne potpore, koje ponajprije ispravljaju tržišne nesavršenosti, iznose manje od jedne petine ukupnih potpora, bez poljoprivrede i željeznica. Takav je sustav dijametralno suprotan strukturi državnih potpora u zemljama EU15.

58. Gotovo 80 posto sektorskih potpora je dodijeljeno brodogradilištima, prometu i željezarama, što upućuje na to da će ti sektori biti najviše pogođeni reformom državnih potpora. U EU15, na primjer, 2004. godine samo je 2 posto ukupnih potpora dodijeljeno brodogradilištima, dok im je Hrvatska dodijelila gotovo 20 posto i time pokrila oko 22 posto vrijednosti brodova.

59. Jačanje pravila o dodjeli državnih potpora u skladu sa Zakonom o državnim potporama iz 2005. godine, koji je usklađen s propisima EU, trebalo bi potaknuti drugačiju podjelu državnih potpora. Hrvatska je pokušala uvesti kontrolu razine potpora prihvaćanjem srednjoročnoga Plana smanjivanja subvencija u razdoblju od 2005. do 2007, što se u početku pokazalo uspješnim, a trebalo bi ga dodatno popratiti restrukturiranjem ukupnih potpora i povećanjem transparentnosti. Istodobno, "Akcijski plan za državne potpore za razdoblje 2005.-2009." Europske komisije također traži relativno smanjenje ukupnih državnih potpora u BDP-u, preusmjeravanje sa sektorske na horizontalnu pomoć i transparentniji i učinkovitiji sustav odobravanja i kontrole.

60. Sektorske subvencije će u Hrvatskoj trebati ograničiti na pomoć za razvoj, istraživanje, zatvaranje tvrtki i smanjivanje broja zaposlenih, a ne ih vezati za financijsko restrukturiranje kao što je to do sada najviše bio slučaj. Paralelno s time, trebalo bi preispitati horizontalne subvencije. Rast broja programa državnih subvencija s uključivanjem raznih institucija i agencija, a bez odgovarajuće uspostave sustava praćenja i ocjenjivanja, može dovesti do zloupotrebe sustava, a da se istovremeno ne osigura odgovarajuća stopa povrata na novac poreznih obveznika. Javlja se potreba za daljnjom ocjenom primjene pravila o uslugama od općeg gospodarskog interesa, posebno u sektoru prometa, kako se ne bi pokrivala prekomjerne zarade odnosno neučinkovitost davatelja usluga. Subvencije lokalnih vlasti trebaju podlijegati istim pravilima. Lokalna država daje pomoć lokalnim komunalnim i transportnim tvrtkama, no nema podataka o kojim se iznosima radi i još se u nedovoljnoj mjeri traži njihovo odobrenje.

Javna uprava

61. Iza svih gore navedenih sektorskih problema stoji kao zajednička nit činjenica da javnu upravu u Hrvatskoj obilježavaju visoki troškovi, prekomjerna veličina, ali i niska razina učinkovitosti. Usprkos uložnim naporima, pokazalo se da nije lako riješiti te slabosti, i to zbog kombiniranoga djelovanja više čimbenika. Jedan od njih je visoka razina nefleksibilnosti organizacijskih struktura i sustava nagrađivanja. Drugi je čimbenik uobičajeni dojam, ponekad

neutemeljen, unutar uprave da pristupanje EU traži stvaranje još jednog sloja novih regulatornih institucija i upravnih funkcija, koje su potrebne radi upravljanja strukturnim fondovima EU i radi primjene *pravne stečevine EU-a*. Treći se čimbenik odnosi na aspiracije Vlade glede daljnjeg procesa decentralizacije: prebacivanje dodatnih funkcija na lokalne vlasti, a bez proporcionalnog smanjivanja zapošljavanja na razini središnjih tijela vlasti i bez usklađivanja razine plaća po razinama vlasti, samo će dalje pogoršati postojeći problem prevelikog izdvajanja za plaće i neučinkovitosti javne uprave.

62. Problem nije samo fiskalne prirode -- prevelika državna uprava ne može učinkovito donositi odluke ni pružati usluge. Veliko povećanje broja agencija i drugih podređenih tijela koja imaju autonomiju u poslovanju, a često mogu i kreirati vlastite prihode, dovodi do preklapanja funkcija, nedovoljne koordinacije i nedostatka jasnog razgraničenja odgovornosti između ministarstava, agencija i drugih tijela odgovornih Vladi. Takvo stanje dovodi do problema u izvršavanju funkcija državnih tijela, komplicira donošenje politika i njihovih provedbi, otežava koordinaciju i upravljanje, a u konačnici sve to negativno utječe na učinkovitost i kvalitetu pruženih usluga.

63. Glavni je, prema tome, izazov pred Vladom, dovesti masu plaća u javnom sektoru na održivu razinu uz poboljšanje učinkovitosti javne uprave te osiguranje kapaciteta za poduzimanje svega onoga što će tražiti pristupanje EU i sve složenija koordinacija politika. Iskustvo novih zemalja članica EU pokazuje da će to zahtijevati vremena. Usklađenje s pravnom stečevinom EU-a nije "jednokratni" nego trajan napor, i zahtijeva uspostavljanje učinkovitog sustava na razini cijele države, uz profesionalne, u radu neovisne državne službenike koji se zapošljavaju prema sposobnostima.

64. Jedan se skup aktivnosti treba usmjeriti na sustav nagrađivanja u javnom sektoru (državni i javni službenici na središnjoj i lokalnoj razini). Sadašnji sustav plaća (zasnovan prije svega na karakteristikama pojedinih državnih službenika i njihovom položaju, koji je opet određen godinama službe i razinom obrazovanja) trebalo bi zamijeniti sustavom koji određuje plaću prema postignutim rezultatima. U srednjem roku trebalo bi definirati pokazatelje uspješnosti (koji su zasad slabo definirani ili uopće ne postoje) koji bi trebali pratiti reformu plaća kako bi ukupna reforma javne uprave uspjela. Za to je preduvjet uspostava informatičkog sustava za upravljanje ljudskim potencijalima koji će povezati informacije o pojedinim zaposlenima s isplatama plaća.

65. Poboljšanje učinkovitosti javnog sektora u definiranju politika i pružanju usluga je moguće postići i kroz racionalizaciju funkcija, a u nekim slučajevima i osoblja. Nedavno je pokrenut postupak funkcionalnog pregleda upravnih struktura kako bi se uskladile organizacijske strukture ministarstava, državnih agencija i ureda državne uprave na razini županija sa strateškim i danim im zadacima i odgovornostima, i taj postupak treba nastaviti na razini cijele državne uprave. Funkcionalni pregled će rezultirati preporukama koje zatim treba iskoristiti za nacrt i provedbu programa racionalizacije (uključujući preustroj osoblja, preraspodjelu poslova i učinak na proračun). Cilj bi trebao biti uklanjanje nepotrebne složenosti organizacije i postizanje bolje učinkovitosti putem konsolidacije sustava.

66. Kako bi se stvorila osnova za sve racionalniju raspodjelu i korištenje resursa državne uprave, potrebno je obratiti veću pozornost na poboljšanje načina definiranja politika i procese procjene učinka. Zbog pristupanja EU sve je naglašenija potreba za boljom osposobljenosti, kao i sam proces donošenja politika. Vlada RH je u tom području pokrenula reformu uspostavljanjem obveze korištenja procjene fiskalnih i socijalnih učinka te učinaka na okoliš novih politika i legislative u proteklih nekoliko godina. Slijedom toga, postoje planovi za uvođenje ocjene regulatornog učinka, što bi bio korak u pravom smjeru.

Zaključna razmatranja

67. Hrvatska se čini dobro pozicioniranom kako bi ostvarila uravnoteženu proračunsku poziciju kroz smanjenje rashoda u srednjem roku. Gore navedene mjere zahtjevne su, ali

izvedive. Njima bi se Hrvatska značajno približila ostvarenju tog cilja, a i stvorio bi se prostor za apsorpciju sredstva iz EU fondova. Međutim, što je još i važnije, poboljšala bi se kvaliteta pružanja javnih usluga uz istodobno smanjenje poreznog opterećenja građana i gospodarstva.

I DIO: STRATEŠKI OKVIR

1. MAKROEKONOMSKO OKRUŽENJE

1.1. Kao rezultat uspješne gospodarske transformacije nakon neovisnosti i početka pregovora za pridruživanje EU, gospodarska je aktivnost u Hrvatskoj stabilna, i otprilike je jednaka prosjeku europskih tranzicijskih zemalja. Inflacija je niska usprkos većim cijenama uvezene nafte i ostalih roba, no održava se i uz pomoć aprecijacije tečaja. Naime, središnja banka intervenira kako bi spriječila jaču aprecijaciju tečaja suočena sa snažnim priljevom kapitala. Međutim, povećanje cijena nafte i roba pridonijeli su povećanju deficita tekućeg računa u razdoblju između 2005. i 2007. godine, usprkos nešto restriktivnijoj fiskalnoj politici.

1.2. No, Hrvatska je suočena sa značajnim izazovima koji proizlaze iz fiskalne ekspanzije tijekom posljednjeg desetljeća. Dok je snažno pogoršanje proračunskog salda tijekom usporavanja gospodarstva 1999. godine potaknulo državu na mjere konsolidacije, u 2003. i 2004. godini došlo je do preokreta. Daljnja nastojanja u provođenju restriktivne fiskalne politike su razvidna, međutim spriječena su relativno sporim napretkom strukturnih reformi, naročito u pogledu privatizacije izvan bankarskog sektora i restrukturiranja poduzeća, poboljšanja poslovnog okruženja i reformi javne uprave i tržišta rada. Hrvatska je sada suočena s potrebom za snažnom fiskalnom prilagodbom u idućih nekoliko godina kako bi smanjila i održala deficit ispod razine određene Maastricht-om.

1.3. Dugotrajna fiskalna ekspanzija rezultirala je povećanjem javnog duga, stvarajući vanjske ranjivosti. Javni dug narastao je za 15 postotnih bodova BDP-a, što je u izrazitoj suprotnosti s novim zemljama članicama EU-a, koje su uspjele značajno smanjiti javni dug tijekom proteklih deset godina. U strukturi duga, većina duga je inozemni dug, u stranoj valuti, i kratkoročan. Donedavno je pristup kapitalu bio relativno jednostavan i povoljan, no to se promijenilo zbog globalnih trendova. Nadalje, značajan doprinos neto priljeva, ostvaren prihodima od privatizacije, neće se još dugo nastaviti. Hrvatska mora nastaviti nedavno poduzete korake kako bi javni dug postao održiv i na taj način se zaštitilo gospodarstvo od vanjskih šokova.

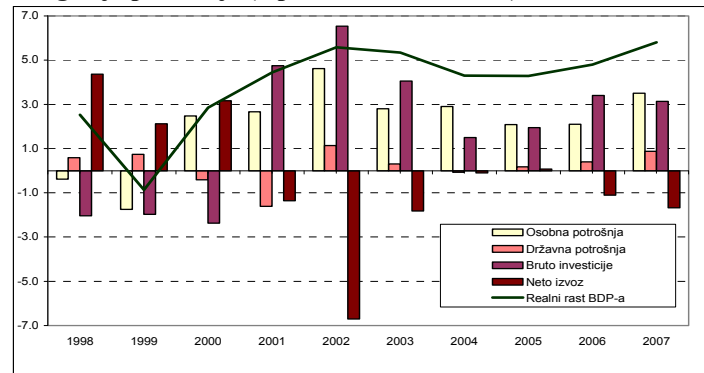
1.4. Izloženost riziku promjene tečaja raste, zbog sve većeg privatnog inozemnog i domaćeg duga vezanog za stranu valutu. Dok je država pokušala zauzdati fiskalnu ekspanziju i prijeći na domaće zaduživanje u kunama, brzi rast kredita podupiran priljevom kapitala uzrokuje pogoršavanje odnosa investicija i štednje privatnog sektora. Inozemni dug je trenutno 95,7 posto BDP-a, od čega je otprilike 72 posto privatno. Štoviše, veliki dio domaćeg duga je ili u stranoj valuti ili je vezan za stranu valutu. Od ukupnog domaćeg duga države, oko 40 posto BDP-a izraženo je u stranoj valuti. Slično tome, većina kredita odobrenih od strane domaćih banaka privatnom sektoru denominirana je u stranoj valuti ili je vezana za stranu valutu. Središnja banka nastoji stabilizirati tečaj i ograničiti strano zaduživanje, međutim, vođenje monetarne politike otežano je velikim stupnjem euroizacije, što ograničava opciju upravljanja kamatnim stopama, te se iz tog razloga dosta očekuje od upravljanja tečajem.

A. UMJEREN RAST, NISKA INFLACIJA I ZAPOSLENOST

1.5. Fiskalna konsolidacija i sporiji rast izvoza usporili su gospodarsku ekspanziju u ranim 2000-ima godinama, pa je posljednjih godina tempo rasta umjereniji. Umjeren rast plaća i više

cijene nafte pridonijele su smanjenju osobne potrošnje tijekom 2005. i 2006. godine (na prosječno 2 posto), otprilike na polovicu rasta 2002. i 2003. godine (Slika 1.1, Tablica 1.1). U 2007. godini taj je trend preokrenut, a doprinos osobne potrošnje skočio je na 3,7 postotnih bodova. Doprinos neto izvoza rastu BDP-a ponovo je postao negativan u 2006. i 2007. godini, nakon određenog poboljšanja 2004.-2005. godine. Posljedica je to bržeg rasta uvoza i slabijeg izvoza usluga (uglavnom turizma) nego što se očekivalo. Rast investicija bio je ključni pokretač ukupnog povećanja rasta BDP-a na 4,8 posto u 2006. godini sa 4,3 posto u 2005. godini. Ekonomski zamah u 2007. godini bio je uglavnom rezultat osobne potrošnje, investicija i ubrzanog rasta državne potrošnje, najvećom stopom u četverogodišnjem razdoblju.

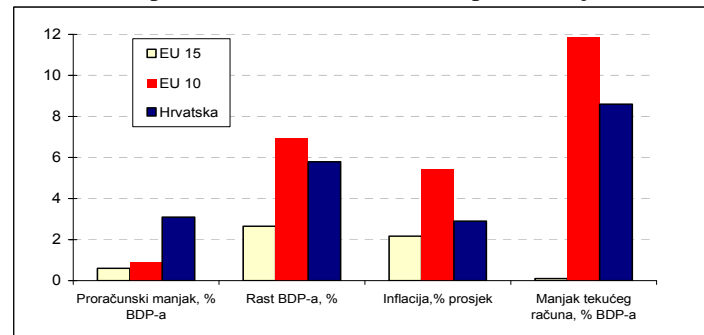
Slika 1.1: Stopa rasta BDP-a (u %) i relativni doprinosi kategorija potražnje (u postotnim bodovima)



Izvor: DZS

1.6. U razdoblju od 2000. do 2007. godine prosječna stopa rasta BDP-a iznosila je 4,6 posto, što je ispod prosječne stope rasta BDP-a od 5,6 posto u zemljama EU10^{5,6}. U 2008. i 2009. godini i dalje se očekuje zaostajanje realnog rasta BDP-a onim u EU10. S obzirom na najavljena nastojanja države za fiskalnom konsolidacijom, utjecaj državne potrošnje trebao bi biti neutralan, dok bi osobna potrošnja i investicije trebali ostati snažni, iako po stopi manjoj od one u 2007. godine zbog niže otplate "duga umirovljenicima" (u iznosu od 0,5 posto BDP-a u 2008. za razliku od 1,2 posto BDP-a u 2007. godini) i sporijeg rasta plasmana pod utjecajem restriktivne monetarne politike. Deficit na tekućem računu vjerojatno će i dalje ostati visok. Postavlja se pitanje da li je rast potaknut osobnom potrošnjom i državnim investicijama održiv dok su strukturne osnove još uvijek slabe.

Slika 1.2: Usporedba makroekonomskih pokazatelja, 2007



Izvor: EUROSTAT, centralne banke, Ministarstvo financija

1.7. Kontinuirani rast BDP-a donekle je pridonio povećanju zaposlenosti, ali niska stopa participacije i dalje ostaje zabrinjavajuća. Zaposlenost je rasla, premda skromno, svih godina od 2001. godine, čime je prekinut pad zabilježen sredinom 1990-ih godina. Ipak, veći dio pada stope nezaposlenosti sa 16,1 posto u 2000. na 9,6 posto u 2007. godini treba pripisati izlasku iz radne snage (više od 65 tisuća u tom razdoblju), a ne povećanju zaposlenosti. Stopa participacije se smanjila sa 50,7 u 2000. na 48,8 u 2007. godini. Nešto brže smanjenje nezaposlenosti spriječili su visoki troškovi

⁵ EU8+2 označava nove zemlje članice EU-a, t.j. Bugarsku, Češku, Estoniju, Mađarsku, Latviju, Litvu, Poljsku, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju.

⁶ Potonji prosjek je pod utjecajem vrlo snažnog razvoja na Baltiku.

poslovanja i, donedavno, stroga pravila zaštite zaposlenja. Međutim, postoje neke naznake smanjenja nezaposlenosti mladih, dok dugoročna nezaposlenost ostaje i dalje konstantno visoka.

Tablica 1.1: Hrvatska: Odabrani makroekonomski pokazatelji, 2000.-2007.

	2000.	2001.	2002.	Ostvarenja		2005.	2006.	2007.
				2003.	2004.			
Nominalni BDP (u milijunima kuna)	152,519	165,639	181,231	198,422	214,983	231,349	250,590	275,078
BDP po stanovniku (u tekućim USD)	4,148	4,476	5,181	6,663	8,030	8,754	9,666	11,549
	(postotna promjena)							
Realni rast BDP-a	2.9	4.4	5.6	5.3	4.3	4.3	4.8	5.6
Domaća potrošnja	-0.3	5.5	11.5	6.4	3.8	3.7	5.2	5.6
Državna potrošnja	-1.5	-6.2	4.9	1.3	-0.3	0.8	2.2	3.4
Osobna potrošnja	4.2	4.5	7.7	4.6	4.8	3.4	3.5	6.2
Bruto investicije	-10.3	23.6	27.4	14.1	4.8	6.3	10.5	6.0
Neto izvoz	-34.9	23.8	98.9	14.3	0.7	-0.4	8.8	6.3
Izvoz	12.0	8.1	1.2	11.4	5.7	4.6	6.9	5.7
Uvoz	3.7	9.8	13.4	12.1	4.6	3.5	7.3	5.8
Indeks potrošačkih cijena	4.6	3.8	1.7	1.8	2.1	3.3	3.2	2.9
Indeks industrijske proizvodnje	1.7	6.0	5.4	4.1	3.7	5.1	4.5	5.6
Indeks produktivnosti rada u industriji	4.3	9.6	9.6	7.7	5.7	3.6	5.6	5.2
Prosječne realne bruto plaće, CPI 1995=100	2.2	0.2	4.3	2.9	4.2	1.1	2.9	3.3
Stopa nezaposlenosti, LFS (u postotku)	16.1	15.8	14.8	14.3	13.8	12.7	11.2	9.6
	(u postotku BDP-a)							
Manjak tekućeg računa platne bilance	-2.9	-3.7	-8.4	-7.3	-5.3	-6.6	-7.6	-8.6
Bruto inozemni dug	62.1	60.4	68.5	84.0	87.6	78.4	89.8	95.7
(U postotku izvoza roba i usluga)	132.2	124.4	148.9	167.0	177.5	161.4	179.7	194.9
Kratkoročni inozemni dug (u postotku pričuva)	26.5	11.1	10.2	24.5	40.9	45.7	49.3	47.5
Amortizacija s dospjelim unutar godine (u postotku pričuva)	48.6	43.0	35.4	30.8	31.2	38.1	52.4	49.8
Neto FDI	6.0	7.0	2.4	6.5	2.1	4.0	7.5	9.1
Međunarodne pričuve (u milijunima USD)	3,525	4,704	5,886	8,191	8,759	8,801	11,489	13,675
(u mjesecima uvoza)	4.3	5.2	5.4	5.7	5.2	4.9	5.6	5.6
Tečaj HRK/USD, prosječni	8.3	8.3	7.9	6.7	6.0	5.9	5.8	5.4
Tečaj HRK/EUR, prosječni	7.6	7.5	7.4	7.6	7.5	7.4	7.3	7.3
	(u postotku BDP-a)							
Saldo opće države ^{1/}	-6.7	-6.9	-4.5	-6.3	-4.9	-4.1	-3.1	-2.3
Javni dug ^{2/}	50.1	51.5	50.9	51.1	51.7	52.3	49.7	47.8
	(postotna promjena)							
Ukupna likvidna sredstva (M4)	28.9	45.2	9.5	11.0	8.6	10.5	18.0	18.3
Plasmani nebankarskom sektoru	9.0	23.1	30.0	14.6	14.0	17.2	22.9	15.0
Depoziti banaka	28.6	49.7	3.5	11.4	10.9	9.9	15.6	17.9

1/ Saldo opće države sa uključenim kapitalnim prihodima, osim prihoda od privatizacije

2/ Dug opće države s uključenim jamstvima

Izvori: DZS, Ministarstvo financija, HNB; i izračuni zaposlenika Svjetske banke.

1.8. Smanjenju nezaposlenosti pomogao je umjeren rast plaća. Prosječne nominalne plaće rasle su samo nešto brže od produktivnosti u 2005. i 2006. godini, nakon što su značajno zaostajale za produktivnošću početkom desetljeća. Prosječne nominalne plaće povećane su za 4,5 posto godišnje tijekom 2005.-2006. uz povećanje produktivnosti od 4,6 posto, i prosječnu godišnju inflaciju od 3,3 posto. Ograničen rast plaća dijelom odražava i veću fleksibilnost tržišta rada, uključujući veći broj ugovora o radu na određeno vrijeme koji zapravo odražavaju promjenjivu strukturu zapošljavanja u sektorima koji se brzo razvijaju. Ipak, evidentna neusklađenost ponude i potražnje pridonosi pritisku na plaće. U skladu s time i sa sve glasnijim zahtjevima za povećanje plaća u (pred)izbornom razdoblju, nominalne neto plaće su u 2007. godini rasle brže od produktivnosti, čime je povećana već ionako prevelika agregatna potražnja.

1.9. Indeks potrošačkih cijena neznatno je smanjen na 2,9 posto u 2007. sa 3,2 posto u 2006. godini zbog smanjenja administrativno reguliranih cijena, i to osobito zbog stabilizacije cijena stanovanja i komunalnih usluga, naročito cijena vodoopskrbe i najma, ali i cijena u sektoru zdravstva, koje su bile glavni razlog rasta cijena u 2006. godini. Međutim, zbog porasta cijena hrane i nafte na globalnom tržištu, krajem godine inflacija je počela naglo rasti, a to se nastavilo i u 2008. godini.

Cijene industrijskih proizvoda pri proizvođačima porasle su za 0,5 postotnih bodova, na 3,4 posto u 2007. godini i nastavile su rasti.

Okvir 1.1: Neobuhvaćeno gospodarstvo u Hrvatskoj

Neobuhvaćeno gospodarstvo može se definirati kao proizvodne aktivnosti koje nisu pokrivene nacionalnim statističkim sustavom, bilo zbog društveno-ekonomskih (neslužbenih, nezakonitih i neformalnih aktivnosti) ili statističkih razloga (nepotpunost, krivo izvještavanje i slično). Izostavljanje takvih aktivnosti rezultira podcjenjivanjem BDP-a i precjenjivanjem ekonomskih pokazatelja koji su izraženi kao udio u BDP-u. Stoga, Europska komisija u sklopu programa *Eurostat Exhaustiveness* zahtijeva da sve države članice EU uključe procjenu neobuhvaćenog gospodarstva u svoje službene podatke o BDP-u. Sve nove države članice ispravile su svoje službene brojčane podatke o BDP-u za vrijednost neobuhvaćene ekonomije, tako da ta usklađivanja u 2000. variraju od 5,8 posto u slučaju Malte do 18,9 posto u slučaju Litve.

Hrvatska je sudjelovala u projektu *Eurostat-OECD Non-Exhaustiveness of National Accounts Project for Western Balkan Countries (Projekt Eurostat-a i OECD-a o nesveobuhvatnosti nacionalnih računa u zemljama zapadnog Balkana)* u 2005. godini. Najznačajniji izvori neusporedivosti hrvatskih nacionalnih računa i država članica EU proizlazi iz postupaka oko neslužbenog gospodarstva i imputirane stambene rente. Procijenjeno povećanje BDP-a zbog svih vrsta neobuhvaćenosti (uključujući promjene u metodologiji u vezi s tretmanom usluga davanja u najam stambenih objekta) u razdoblju 1998.-2004. iznosilo je u prosjeku 16,9 posto, s time da je tijekom razdoblja usklađivanje smanjeno sa preko 18 posto na 15,4 posto u 2004. godini.

Tablica 1.2 pokazuje promjene do kojih je došlo nakon korekcija zbog neobuhvaćenosti na glavnim makroekonomskim pokazateljima hrvatskog gospodarstva. Jaz u BDP-u po stanovniku, prema PKM, između Hrvatske i EU-a smanjio se sa 52 na 45 posto. Nadalje, udio ukupnih javnih rashoda u BDP-u opada, što Hrvatsku stavlja ispod prosječne razine EU15, no još uvijek 4 postotna boda iznad prosjeka država članica EU8+2. U okviru kriterija konvergencije iz Maastrichta prilagođavanje razine BDP-a ne mijenja ništa značajno. Deficit opće države kao i javni dug, premda bi ispunili kriterije, ostaju visoki i implikacije za politiku ostaju iste.

Tablica 1.2: Prilagođeni makroekonomski pokazatelji za Hrvatsku, 2005.

	Bez prilagodbe za neobuhvaćenost	S prilagodbom za neobuhvaćenost
BDP po stanovniku, EUR, PPS	11.100	12.765
BDP po stanovniku, PPS, EU-25=100	48,0	55,3
Rashodi opće države, u % BDP-a	48,9	42,6
Manjak opće države, u % BDP-a	-3,6	-3,1
Javni dug, u % BDP-a	52,3	45,5
Saldo tekućeg računa, u % BDP-a	-6,6	-5,8
Inozemni dug, u % BDP-a	78,4	68,1

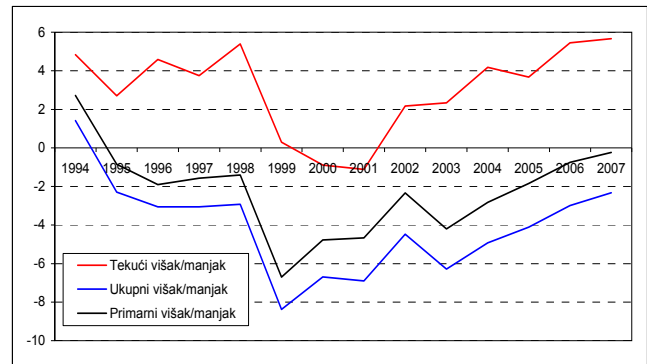
Izvor: DZS, predstojeći.

Deficit i javni dug

1.10. Fiskalna ekspanzija tijekom posljednjeg desetljeća zaslužna je za fiskalne izazove s kojima se Hrvatska suočava na početku novog stoljeća. Pad gospodarske aktivnosti u 1999. godini doveo je na vidjelo mnoge slabosti u politici javnih rashoda u 1990-ima. Smanjeni porezni prihodi (posebice prihodi od neizravnih poreza) bez ikakvih smanjenja rashoda, doveli su do izuzetno brzog pogoršanja proračunskog manjka do razine od 8,4 posto BDP-a u 1999. godini. Država je poduzela korake kako bi otplatila nagomilane dospjele neplaćene obveze, te se istovremeno usmjerila na smanjenje rashoda i provođenje strukturnih reformi s dugoročnijim utjecajem, među kojima su reforme obrane, mirovina, zdravstva, i upravljanja proračunom. Smanjenje primarnih izdataka (uglavnom tekućih izdataka) isplatilo se u 2002. kad su promjene u fiskalnoj politici dovele do pozitivnih tekućih ušteda javnog sektora. Od tada nadalje država je pozitivno doprinosila jazu između štednje i investicija, odnosno dio javnih ulaganja financiran je iz vlastite državne štednje, što znači da je do novog zaduživanja došlo samo zbog kapitalnih investicija.

1.11. Fiskalna ekspanzija u 2003. i obrat u 2004. godini poništio je neka od ranijih dugoročnih reformskih nastojanja. Od početka 2004., država se obvezala staviti veći naglasak na fiskalnu konsolidaciju na prvom mjestu boljom kontrolom rashoda i boljim ubiranjem poreza i poboljšanjem porezne administracije. Rezultati su bili vidljivi već krajem 2004. kada je manjak opće države smanjen sa 6,3 na 4,9 posto BDP-a. Država je uspjela dodatno smanjiti deficit u 2007. godini na 2,3 posto BDP-a. Međutim, primarni je deficit ostao na razini od oko 0,2 posto BDP-a (2007.).

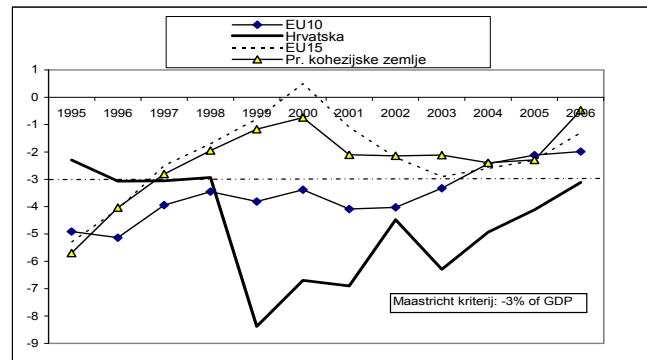
Slika 1.3: Saldo konsolidirane opće države, % BDP-a



*Bez kapitalnih prihoda; uključuje sve lokalne jedinice
Izvor: MF, procjena Svjetske banke

1.12. Dok su sve tri komparacijske grupe zemalja (EU15, EU10 i kohezijske zemlje) u prosjeku uspjele postići razinu deficita od 3 posto BDP-a, u skladu sa zahtjevima Maastrichta, Hrvatska se nalazi pred provedbom velike fiskalne prilagodbe tijekom idućih nekoliko godina kako bi smanjila i održala deficit ispod razine određene Maastrichtom. Gubici prihoda koji će biti rezultat potrebnog usklađivanja porezne politike s onom EU-a, novi zahtjevi za trošenjem povezani s procesom pridruživanja, kao i pritisci na socijalne sektore zbog starenja stanovništva, zahtijevat će snažnu fiskalnu prilagodbu u godinama koje dolaze.

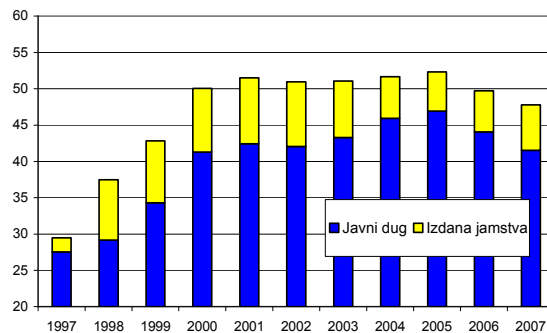
Slika 1.4: Usporedba salda opće države, u % BDP-a



Napomena: Hrvatska bez kapitalnih prihoda i sa potpunim obuhvatom lokalne države
Izvor: MMF, baza podataka Svjetske banke

1.13. Nadalje, financiranje visokih deficita do sada je bilo olakšano relativno jednostavnim pristupom međunarodnim tržištima kapitala i značajnim primicima od privatizacije. Kao rezultat, udio ukupnog javnog duga⁷ u BDP-u narastao je sa 19,5 na 47,8 posto BDP-a u razdoblju od 1995. do 2007. godine. Međutim, pristup vanjskom i domaćem financiranju postao je manje povoljan nego u 2006. godini što se tiče troškova i dostupnosti. Isto tako, prihodi od privatizacije za financiranje deficita

Slika 1.5: Dug konsolidirane opće države (uključujući HBOR) i izdana jamstva, u % BDP-a



Izvor: HNB, MF

⁷ Javni dug je definiran kao dug konsolidirane opće države, izdana jamstva i dug Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR).

ne mogu biti dio dugoročne strategije jer se očekuje da će navedeni prihodi naglo opasti nakon privatizacije HT-a i INA-e u 2007. godini.

B. STRUKTURNA RAVNOTEŽA I FISKALNA ODRŽIVOST

1.14. Kao rezultat relativno umjerene fiskalne konsolidacije, rast javnog duga je usporen, te je omjer javnog duga stabiliziran na ispod 50 posto BDP-a u 2006. i 2007. godini. Država se kod zaduživanja okrenula domaćem tržištu u 2005. godini i udio domaćeg javnog duga narastao je sa 33,9 posto u 2000. na 56,3 posto u 2007. godini. U istom razdoblju, udio inozemnog javnog duga proporcionalno se smanjio. Kontrola izdavanja jamstava tijekom MMF-ovog stand-by aranžmana pridonijela je smanjenju ukupnog duga za 10,6 posto u odnosu na najvišu razinu izdanih jamstava u 2002. godini.

1.15. Za razliku od zemalja EU-a, Hrvatska je tijekom prošlog desetljeća povećala zaduženost javnog sektora. Usporedni podaci

pokazuju da je Hrvatska odabrala drugačiji put od zemalja s kojima se uspoređuje. U prosjeku, zemlje EU10 i EU15 su u posljednjih deset godina uspjele smanjiti javni dug za 7 odnosno za 8 posto BDP-a. Nasuprot tomu, dug Hrvatske se povećao za gotovo 17 postotnih bodova BDP-a.

1.16. Osim zbog financiranja deficita, javni dug je narastao i zbog financiranja spašavanja i daljnje dokapitalizacije banaka i javnih poduzeća, pokrića osiguranja depozita u bankama, strukturnoga deficita zdravstvenog fonda i tranzicijskog troška mirovinske reforme. Dug novih zemalja članica EU-a ostao je u prosjeku na 26 posto BDP-a u 2007. godini, daleko ispod prosjeka EU-a od 64,5 posto ili duga Hrvatske koji iznosi približno 48 posto BDP-a, kada se pridodaju jamstva i dug HBOR-a. Štoviše, brojka za Hrvatsku ne uključuje dospjele, a neplaćene obveze za ukupnu opću državu, koje se procjenjuju na 2,9 posto BDP-a u 2007. godini. Rast duga također je povećao iznos troškova kamata, nasuprot zemalja članica EU-a koje su uspjele smanjiti svoj trošak financiranja.

1.17. Dug denominiran ili indeksiran u stranoj valuti dominira u strukturi duga i predstavlja ključnu ranjivost. Dug u stranoj valuti iznosi tri četvrtine ukupnog iznosa duga i sastoji se većinom od duga koji je izdan ili indeksiran u eurima. Prema državnoj strategiji upravljanja dugom, država

Tablica 1.3: Dug opće države i plaćanje kamata (u % BDP)

	Dug opće države			Plaćanje kamata	
	1997.	2006.	Razlika	1997.	2006.
Litva	15,6	18,2	2,6	0,8	0,7
Latvija	9,6	10,6	1,0	0,9	0,5
Estonija	6,3	4,0	-2,3	0,3	0,2
Češka	13,1	30,1	17,0	1,1	1,1
Poljska	44,0	47,6	-3,6	4,5	2,7
Rumunjska	16,5	12,4	-4,1	3,8	0,8
Mađarska	64,0	65,6	-1,6	9,8	4,0
Bugarska	105,1	22,8	-82,3	8,3	1,3
Slovenija	23,6	27,1	3,5	2,4	1,4
Slovačka	33,1	30,4	-2,7	2,4	1,5
Prosjeck EU10	34,3	26,9	-7,4	3,4	1,4
EU15	71,0	63,0	-8,0	4,5	2,7
Hrvatska	27,6	38,0*	10,6	1,5	2,2
Hrvatska ^{1/}	32,9	47,8*	16,9	1,5	2,2

^{1/} Uključuje jamstva i HBOR. *2007.

Izvori: EUROSTAT, MF.

Tablica 1.4: Hrvatska: Karakteristike javnog duga

	2002	2003	2004	2005	2006
Valute ^{1/}	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Euro	63,2	61,9	64,1	57,3	54,0
Kuna	4,8	6,7	16,1	23,7	33,3
Yen	12,9	13,5	8,3	8,0	5,1
Dolar	17,7	16,9	10,7	10,3	7,2
Ostalo	1,4	1,0	0,8	0,7	0,4
Struktura kamata	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fiksna	52,8	57,9	62,3	64,7	64,7
Varijabilna	47,2	42,1	37,7	35,3	35,3

^{1/} Dug središnje države

Izvori: Odabrani radovi MMF-a i Svjetske banke.

se obvezala povećati udio duga u kunama u ukupnom portfelju. Bit će to izazov postići, uzimajući u obzir značajnu eurizaciju gospodarstva.

1.18. Udio duga s fiksnom kamatnom stopom smanjio se tijekom posljednjih nekoliko godina jer je država iskoristila prednost niskih kratkoročnih kamatnih stopa u svrhu smanjenja troškova. No, rast inozemnih kamatnih stopa, koje odražavaju rast službenih kamatnih stopa stranih središnjih banaka i manje naklono međunarodno okruženje, povećali su izloženost javnog duga štetnim vanjskim šokovima. Namjera vlasti da poveća udio duga s fiksnom kamatnom stopom na 70-75 posto ukupnog duga do 2008. godine je dobrodošlo.

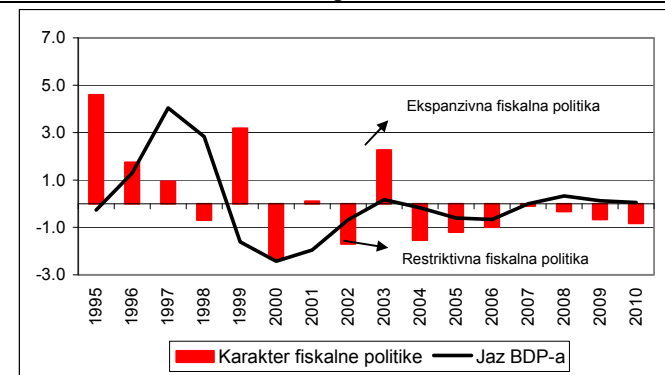
Je li fiskalna politika bila prociklička?

1.19. Ocjena fiskalne pozicije isključivo kroz konvencionalne mjere može prevariti jer su pojedini rashodi i prihodi osjetljivi na poslovni ciklus. Stoga se viši proračunski manjak ne može uvijek pripisati ekspanzivnoj fiskalnoj poziciji, već može jednostavno odražavati početak cikličkog pada gospodarstva. Ovaj se problem donekle može riješiti eliminiranjem samo-ispravljujuće komponente ukupnog deficita. U ocjenjivanju fiskalne pozicije, primarni proračunski saldo općenito se može sagledati kroz dvije komponente:

diskrecijsku komponentu ili ciklički prilagođen saldo (što je u biti varijabla politike); te nediskrecijsku, cikličku komponentu koja se kreće s poslovnim ciklusom⁸. Izračun ciklički prilagođenog proračunskog salda uključuje procjenu jaza BDP-a (definiranog kao razlika između stvarnog i potencijalnog BDP-a) kao pokazatelja poslovnog ciklusa.

1.20. Podaci iz protekloga desetljeća navode na zaključak da u većem dijelu tog razdoblja fiskalna politika nije pridonosila stabilnosti, nego je umjesto toga uvećavala učinke vanjskih šokova⁹. Od 1995. do 1999. godine, s iznimkom 1998. kada je fiskalna politika bila restriktivna i anticiklička, fiskalna politika bila je ekspanzivnog karaktera s procikličkim djelovanjem. U razdoblju između 2000. i 2002. godine fiskalna politika bila je restriktivna i, zbog negativnog jaza BDP-a, djelovala je stabilizacijski. U 2003. godini, diskrecijska fiskalna politika bila je ekspanzivna i ponovo je samo pojačala amplitudu poslovnog ciklusa. Od 2004. godine, država provodi restriktivnu fiskalnu politiku sa anticikličkim ili neutralnim djelovanjem kako se približava novi politički ciklus. Restriktivna fiskalna politika koja je trebala popratiti restriktivnu monetarnu politiku u razdobljima visokih deficita na tekućem računu platne bilance uglavnom nije bilo. Restriktivna monetarna politika

Slika 1.6: Karakter fiskalne politike od 1994. do 2010.



Izvori: DZS, MF, izračun autora

⁸ Za metodologiju izračuna ciklički prilagođenog salda vidjeti Prilog A.

⁹ Ova analiza sugerira da je fiskalna politika bila više ekspanzivna između 1995. i 1998. godine kao i 2003. godine nego što je prikazano izračunom konvencionalnog primarnog salda. No, od 2000. do 2002. godine razvidno je kako je fiskalna politika bila više kontrakcijska nego što bi bilo sugerirano konvencionalnim primarnim saldom.

i ekspanzivna fiskalna pozicija ne samo da su pridonijeli pritisku aprecijacije realnog tečaja, već su i nepovoljno utjecali na privatni sektor kroz visoke kamatne stope.¹⁰

Koja veličina primarnog proračunskog salda stabilizira dug?

1.21. Izračun primarnog proračunskog salda koji stabilizira dug samo je jedna od metoda za ocjenjivanje pozicije duga. Ako pretpostavimo realan rast BDP-a od 4,5 posto, inflaciju od 3 posto i prosječnu nominalnu kamatnu stopu od 5 posto, primarni proračunski saldo koji stabilizira dug bio bi 1,1 posto BDP-a (osnovni scenarij).¹¹ Uključujući rashode za kamate od 2,3 posto BDP-a, prema osnovnom scenariju¹² saldo konsolidirane opće države iznosio bi 3,4 posto BDP-a. Dok bi održavanje primarnoga deficita od 1,1 posto BDP-a pomoglo stabilizirati dug opće države na ispod 40 posto BDP-a, ne uključujući državna jamstva, fiskalna se politika vodi prema pretpostavkama koje nisu uključene u ovu analizu. Visoki i rastući deficit na tekućem računu platne bilance, na primjer, upućuje na potrebu za još restriktivnijom fiskalnom politikom.

Čak i ako ne uzmemo u obzir ova

razmatranja, jednostavna analiza u ovom dijelu sugerira da je država trebala postrožiti fiskalnu politiku za 0,6 posto BDP-a razmjerno preliminarnim rezultatima za 2007. godinu, uključujući otplatu duga umirovljenicima od dodatnih 1,2 posto BDP-a, kako bi se osigurala stabilizacija duga. Proračun za 2008. godinu, zajedno sa shemom otplate duga umirovljenicima izvan proračuna, ako se provede, bit će u skladu s ovakvom politikom.

1.22. Prudencijalna fiskalna politika iziskivala bi i razmatranje utjecaja alternativnih stopa realnog rasta BDP-a, kamatnih stopa i inflacije na primarni saldo koji stabilizira dug. Ukoliko bi rast bio jedan postotni bod manji nego što se pretpostavilo u osnovnom scenariju ili ukoliko bi inflacija bila jedan postotni bod niža, ili ukoliko bi kamatne stope bile 100 baznih bodova više, primarni proračunski saldo koji bi stabilizirao dug bio bi mnogo manji, odnosno 0,6 posto BDP-a umjesto deficita od 1,1 posto BDP-a kako je izračunato u osnovnom scenariju. Ovo odstupanje od osnovnog scenarija je razumno i država bi uistinu postupila razborito kada bi razmotrila navedene implikacije kod elaboracije fiskalne pozicije.

Tablica 1.5: Scenariji za saldo koji stabilizira dug

	Realni rast BDP-a	Realna kamatna stopa	Stopa inflacije	Saldo	Ukup Primarni ni
	(u postotku)			(u postotku BDP-a)	
Ostvarenje za 2006. Osnovni Scenarij	4,3	1,1	3,2	-1,8	-4,1
Scenarij Scenarij rasta	4,5	2,0	3,0	-1,1	-3,4
	2,5			-0,2	-2,5
	3,5			-0,6	-3,0
	5,5			-1,6	-3,9
Scenarij kamatne stope	3,0		-0,6	-3,5	
		4,0		-0,1	-3,4
		5,0		0,4	-3,4
Scenarij inflacije		3,0	2,0	-0,6	-3,0
		1,0	4,0	-1,6	-3,9
		0,0	5,0	-2,0	-4,4

Izvor: izračun autora

¹⁰ Učinak spleta politika na tečaj može se ilustrirati modificiranom verzijom Mundell-Flemingovog modela u kojem se pretpostavlja da su domaća i strana financijska tržišta savršeno integrirana, tako nam dozvoljavajući da koristimo uvjet kamatnog pariteta kao kod Dornbuscha (1976). U ovom modelu, kontrakcijska monetarna politika u spletu sa ekspanzivnom fiskalnom politikom nedvojbeno vodi do aprecijacije domaće valute.

¹¹ Kako su transferi od središnje banke prema državi bili jednaki nuli tijekom 2003.-2005., a ranije su bili 0,1-0,2 posto BDP-a, pretpostavlja se da emisijska dobit i kamate na strane rezerve kapitaliziraju od strane središnje banke, shodno tomu nisu ključne za analizu održivosti duga koja je ovdje prezentirana.

¹² Vidjeti Prilog B za formulu koja se koristi za izračun primarnog salda koji stabilizira dug.

Tablica 1.6: Hrvatska: Dug države, analiza održivosti i testovi osjetljivosti, 2006.-2011.

(u postocima BDP-a osim ako nije drugačije naznačeno)

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Primarni proračunski saldo	-1,8	-0,9	-0,5	-0,4	-0,1	-0,4	-1,1
Prihodi od privatizacije	0,3	1,2	0,7	0,4	0,3	0,1	0,1
Dug države* (u milijunima kuna)	108-566	110-412	113-981	113.223	118-279	123422	126-644
(u % BDP-a)	46,9	44,1	41,4	37,3	35,6	34,0	32,0
Nominalni BDP (u milijunima kuna)	231-349	250-590	275-078	303-800	332-200	362-600	395-500
Realni rast (u postocima)	4,3	4,8	5,6	4,5	4,7	5,0	5,0
Implicitni deflator BDP-a (postotna promjena)	3,2	3,4	4,0	5,7	4,4	4,0	3,9
Tečajevi – Kraj razdoblja							
Kuna/Euro	7,38	7,35	7,33	7,27	7,25	7,25	7,27
Kuna/USD	6,23	5,58	4,99	4,69	4,55	4,59	4,59
USD/Euro	0,845	0,759	0,681	0,645	0,628	0,633	0,631
Jen/USD	117,5	118,9	106	106	106	106	106
Nominalna kamatna stopa (u postotku)	4,7	4,3	4,6	4,9	5,0	5,0	5,0
Realna kamatna stopa (u postotku)	1,5	1,3	1,7	2,2	2,4	2,4	2,4
Scenariji							
Scenarij sa primarnim saldonom na razini 2005.		45,0	45,3	46,0	46,7	47,5	48,5
Scenarij bez prihoda od privatizacije		47,0	48,2	47,9	47,3	46,8	46,1
Scenarij sa svim varijablama na razini 2005.		48,0	49,2	48,9	48,1	47,4	46,6
Testovi osjetljivosti							
Realna kamatna stopa							
Povećanje za 50 baznih bodova		45,5	46,1	45,9	45,4	45,0	44,5
Povećanje za 150 baznih bodova		45,9	47,0	47,2	47,1	47,1	47,0
Realni rast							
Smanjenje za 1 standardnu devijaciju		45,5	45,9	45,5	44,8	44,1	44,0
Smanjenje za 2 standardne devijacije		45,5	45,9	45,5	44,8	44,1	44,4
Kombinirano kamatna stopa i šok rasta							
50 baznih bodova+1standardna devijacija		45,5	46,1	45,9	45,4	45,0	45,0
Realna deprecijacija, paušalna/jednokratna 20 posto		52,1	52,4	51,8	50,9	50,2	49,5
30 posto		55,4	55,7	55,1	54,1	53,3	52,5

*Uključujući dug HBOR-a i isključujući jamstva

Izvor: Ministarstvo financija, Hrvatska narodna banka i izračuni zaposlenika Svjetske banke.

1.23. Prema trenutnim srednjoročnim fiskalnim projekcijama države, dug opće države će vjerojatno ostati pod kontrolom u srednjoročnom razdoblju. S politikama koje se sad primjenjuju, a ciljaju na smanjenje primarnog deficita i završetak privatizacije velikih poduzeća,

smanjit će se zahtjevi za zaduživanjem, i dug opće države moći će se smanjiti na 43,5 posto BDP-a do 2011. godine. Nakon toga, primarni deficit od 1 posto BDP-a stabilizirat će dug na toj razini.

1.24. Testovi osjetljivosti pokazuju da je fiskalna održivost izložena riziku ako dođe do značajne promjene kamatne stope i tečaja. Ako se kamatne stope povećaju za 150 baznih bodova od svoje sadašnje razine, dug države ostat će iznad 47 posto BDP-a usprkos pretpostavljenoj fiskalnoj konsolidaciji. Ako dođe do jednokratne deprecijacije tečaja od 30 posto, dug države narast će na 55 posto BDP-a i samo se postupno smanjiti tijekom srednjoročnoga razdoblja. Nasuprot tome, dug države doima se otpornim na umjerene šokove prema realnom rastu BDP-a, te bi šok od 1 standardne devijacije realnog rasta BDP-a (odnosno rast od 3,5 posto umjesto 4,5 posto) održao dug ispod 45 posto BDP-a.

C. VANJSKA RANJIVOST

1.25. Vanjske neravnoteže ostaju velike usprkos određenoj fiskalnoj konsolidaciji u razdoblju 2004.-2006. i nastojanjima monetarnih vlasti da smanje strano zaduživanje domaćih banaka. Ponovno povećanje deficita na tekućem računu platne bilance u 2006. i 2007. godini i daljnje povećanje inozemnog duga odražavaju neravnoteže privatnog sektora, sa štednjom poduzeća i kućanstava koja zaostaje za investicijama. Poduzeća u poteškoćama, koja primaju potporu države čak i do 2,4 posto BDP-a, pridonijela su neravnoteži korporativnog sektora i uvoza. Uz prerestriktivne propise koji otežavaju otvaranje i zatvaranje poslovanja, te relativno nepovoljnog poslovnog okruženja koje ograničava dotok stranih ulaganja u nove poslovne poduhvate, rast izvoza poprilično je ispod stope zabilježene u većini zemalja EU10. Kućanstva su također smanjila štednju i povećala zaduživanje od domaćih banaka za kupnju nekretnina, koje ujedno i utječe na povećanje cijena nekretnina koje su na taj način uvećane zbog umanjene ponude i zbog značajnih troškova izgradnje i infrastrukture, i trajnih potrošnih dobara koja povećavaju uvoz..

1.26. Sporiji rast izvezenih količina, zajedno s višim cijenama uvezene energije i povećanim zaradama stranih ulagača, povećale su deficit na tekućem računu na 8,6 posto BDP-a u 2007. sa 6,6 posto (u USD) u 2005. godini. Pogoršanje robne razmjene u 2006. i 2007. godini najvećim je dijelom rezultat rasta kredita zbog privatnih investicija. Mjere središnje banke koje su uvedene 2005. i 2006. godine kako bi se suzbio ovaj rast kreditiranja i s njim povezano strano zaduživanje banaka pokazale su se nedjelotvornima jer je profitabilnost novog bankovnog pozajmljivanja prema međunarodnim standardima ostala visoka.

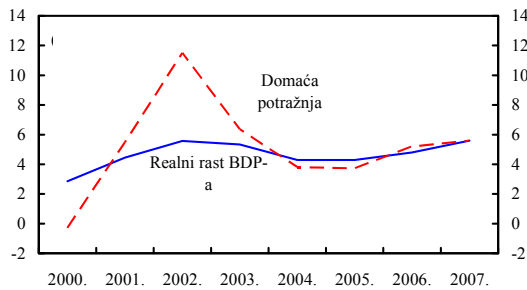
1.27. Uz javne ponude INA-e, (industrije nafte i plina) kao i dokapitalizacije pojedinih banaka, inozemna izravna ulaganja (FDI) su u 2007. godini zabilježila snažan rast. Dominantni izvor FDI-a su reinvestirane zarade i dokapitalizacija nekoliko banaka od strane matičnih banaka u inozemstvu. Financijsko posredovanje, telekomunikacije, te sektor farmaceutske proizvodnje i dalje se bili glavni sektori koji su privukli najveći dio FDI-a; struktura slična onoj u kasnim devedesetima sa početnim skretanjem FDI-a u proizvodnju hrane i pića i promet nekretnina. Inozemna izravna ulaganja iznosila su oko 4,8 milijardi USD u 2007. godini (ili 9,1 posto BDP-a), što je 40 posto više od prošlogodišnjih rezultata i premašilo potrebe financiranja deficita tekućeg računa platne bilance.

1.28. No ukupni neto priljevi kapitala stalno su premašivali deficit na tekućem računu, dovodeći do rasta deviznih pričuva. Devizne pričuve narasle su na 12,2 milijarde USD krajem 2007. godine, što je jednako 5,2 mjesečnom uvozu roba i ne-faktorskih usluga, što je povećanje od 6,3 posto, na 30,5 posto zabilježenih u 2006. Neto priljev kapitala porastao je u 2005. i 2006. godini nakon pada u 2004., što je bilo prvo smanjenje u neto priljevu kapitala od 2000. godine. Skok neto priljeva kapitala u 2005. godini odražava povećanje izravnih stranih ulaganja, veće zaduživanje banaka i poduzeća u inozemstvu, te značajno povlačenje viškova deviza banaka iz inozemstva. Povlačenje gotovine i depozita iznosilo je 1,6 milijardi USD u 2005., što je jedna trećina ukupnog neto priljeva kapitala. Banke su potaknule povlačenje depozita kako bi financirale domaće kreditiranje jer je izravno zaduživanje iz inozemstva ograničeno rastućim troškovima regulacije. U

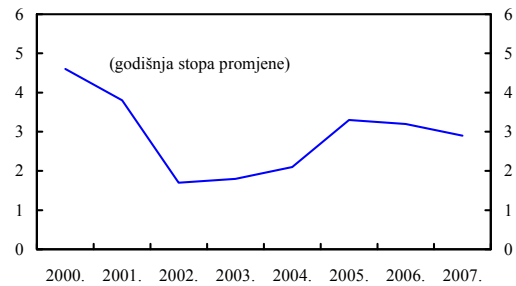
2006. godini, taj je trend preokrenut, a matične banke su ušle u značajne investicije u obliku depozita u bankama kćerima.

Slika 1.7: Razvoj vanjske ranjivosti Hrvatske, 2000.-2007.

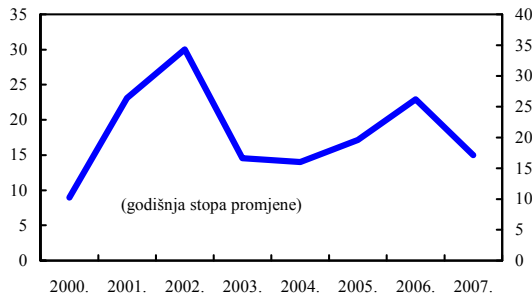
Realni rast BDP-a bio je snažan ...



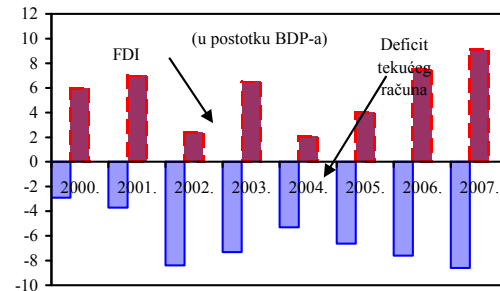
... a inflacija umjerena.



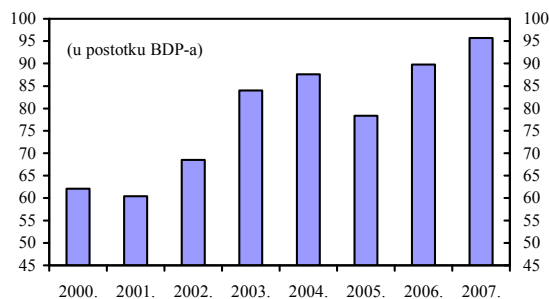
Kredidni rast se ubrzao, financiran najvećim dijelom stranim zaduživanjem ...



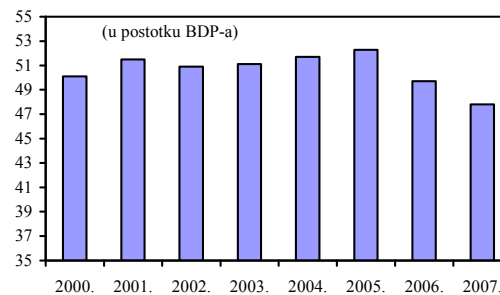
... te se tekući račun iznova povećao...



... i inozemni dug dodatno povećao.



Javni dug se smanjio.



Izvori: DZS, Ministarstvo financija, HNB; i izračun autora.

1.29. Inozemni dug dodatno je narastao u 2007. godini i ostaje izvor potencijalne ranjivosti. Inozemni dug narastao je na 95,7 posto BDP-a na kraju 2007. godine sa 89,8 posto u 2006. godini.¹³

¹³ Dug denominiran u eurima je nešto manje porastao na kraju 2007. godine, sa 85,5 posto na kraju 2006. godine na 89,1 posto BDP-a, zbog deprecijacije američkog dolara.

nakon što se više nego udvostručio od 1998. godine. U odnosu na prihode na tekućem računu (194,9 posto ukupnog izvoza) inozemni dug jedan je od najvećih u regiji. U odnosu na BDP, taj omjer je usporediv samo s onima Estonije, Mađarske i Latvije. Velike potrebe za financiranjem potakle su značajno vanjsko zaduživanje od strane javnog sektora i, poslije toga, i privatnog sektora. Inozemni dug države iznosio je 19,2 posto BDP-a na kraju 2007. godine, dok su domaće banke i ostali sektori (uglavnom poduzeća) dugovale stranim zajmodavcima iznos jednak 25,4 odnosno 50,9 posto BDP-a. Udio države se u posljednje tri godine smanjivao (udio je krajem 2004. bio 27,7 posto) zbog promjene financiranja deficita sa stranog na domaće tržište. Reflektirajući ovu promjenu, povećanje udjela banaka djelomično je odraz njihove povećane izloženosti prema državi na domaćem tržištu. Inozemni dug banaka smanjio se sa 31,4 posto na kraju 2006. godine na 25,4 posto BDP-a na kraju 2007. Za razliku od toga, inozemni dug ostalih sektora (većinom poduzeće) iznosio je 39,4 posto BDP-a na kraju 2007. godine, što je bilo 41,2 posto ukupnog inozemnog duga. Ti tokovi generiranja duga bili su izvan dometa utjecaja monetarne politike i na taj način pridonijeli ukupnom povećanju inozemnog duga u 2007. godini. Kratkoročni inozemni dug bio je jednak 50,8 posto deviznih pričuva na kraju 2007. godine, te stalno fluktuirao oko 14 posto ukupnog inozemnog duga.

Okvir 1.2: Iskustva Portugala i Singapura

Portugal predstavlja slučaj najozbiljnije stvarne prilagodbe neravnoteža do kojih je došlo tijekom ekspanzije kredita. Veliki priljevi FDI-ja u ne-trgovinskom sektoru doveli su do ekspanzije domaće potražnje kasnih devedesetih prošloga stoljeća i rasta domaćih plasmana (osobito potrošački i stambeni krediti), te uvoza. U kombinaciji sa stagnirajućom domaćom štednjom, ti trendovi zajedno s aprecijacijom eura na globalnim tržištima doveli su do snažnog povećanja deficita na tekućem računu. Rast BDP-a naglo je stao 2001. godine. Kako je rast produktivnosti zaustavljen, pritisci na realni efektivni tečaj su se pojačali, što je dovelo do gubitka konkurentnosti, koji Portugal nije mogao preokrenuti kroz monetarnu politiku zbog korištenja eura. Stoga je deficit na tekućem računu ostao visok, i uz visok fiskalni deficit, nije bilo prostora za stimuliranje agregatne potražnje.

S druge strane, iskustvo Singapura je pokazalo da za malo otvoreno gospodarstvo visoka razina vanjske neravnoteže i nije razlog za zabrinutost kreatora politike ako se deficit tekućeg računa financira priljevom kapitala koji dovodi do povećanja produktivnosti i prijenosa tehnologije. Singapur je duže vrijeme imao deficit na tekućem računu, od 1965. do 1984. i to u prosjeku 10 posto BND-a, koji su financirani velikim priljevima kapitala uglavnom u obliku FDI-ja. Veliki priljevi kapitala i vanjska neravnoteža preko dva desetljeća nisu bili razlogom za zabrinutost kreatora politike jer su ti priljevi predstavljali investicijske potrebe industrijaliziranog gospodarstva koje se vrlo brzo razvijalo. Nakon tog razdoblja od 1998. godine višak na tekućem računu iznosio 21% BND-a. Prilagodba vanjske neravnoteže nije uključivala oštre padove BDP-a ili prilagodbe tečajnog režima. Dugotrajni deficiti na tekućem računu u Singapuru bili su povezani s rastom domaćih investicija prije nego s padom štednje.

Dobre politike mogu pomoći državama da izbjegnu pregrijavanje i neodgovarajuću prilagodbu vanjskih ravnoteža tijekom konvergencije. Malom otvorenom gospodarstvu s fiksnim tečajem na raspolaganju je ograničen broj opcija tradicionalne monetarne politike, pa bi kreatori politike trebali biti svjesni da:

- Prisutnost deficita na tekućem računu automatski ne ukazuje na postojanje problema koji iziskuje neposredne mjere u smislu politike. No, deficiti na tekućem računu ne bi se trebali ignorirati jer bi mogli signalizirati da su poticaji za štednju kao i investicijske odluke možda netočni, te iziskuju intervenciju u smislu politike od strane države;
- Mjera politike treba biti fokusirana na povećanje štednje, ne samo na dio rastuće javne štednje, nego i na stvaranje pravih poticaja za poticanje privatne štednje;
- Ukoliko nema negativnih vanjskih šokova, te se deficiti na tekućem računu financiraju privlačenjem priljeva kapitala koji doprinose transferu tehnologije i budućoj konkurentnosti, prilagodbe na tekućem računu mogu se dešavati postepeno tijekom tranzicije bez oštih prilagodbi BDP-a ili tečaja.

Izvor: Redovito izvješće Svjetske banke EU8+2, siječanj 2007

1.30. Uzimajući u obzir međunarodnu likvidnost, za Hrvatsku nema razloga za zabrinutost, no, visok iznos inozemnog duga povećava brzinu i jačinu prijenosa bilo kojeg nepovoljnog vanjskog financijskoga šoka. Takvi šokovi bi se prenijeli bilo kroz više kamatne stope ili kao prepreke pristupu dugoročnom financiranju, te bi negativno utjecali na stvarne rezultate gospodarstva Hrvatske (Okvir 1.2). U 2007. godini, otplate unutar jedne godine, s uključenim kratkoročnim dugom iznosile su 49,8 posto deviznih pričuva, dok su otplate dugoročnog duga i ukupne kamate iznosile

32,7 posto ukupnog izvoza, što je za 11,5 postotnih bodova više nego u 2005. godini. Usprkos rastućem inozemnom dugu, relativan pokazatelj otplate duga tijekom posljednjih nekoliko godina bio je stabilan, uglavnom zbog povoljne ročne strukture inozemnog duga.

1.31. Ranjivosti financijskoga sektora su značajne, i predstavljaju veliku prijetnju teško postignutoj financijskoj stabilnosti. Eurizacija gospodarstva je značajna, te ograničava mogućnost korištenja politike kamatnih stopa i postavlja visoka očekivanja od upravljanja tečajem. Depoziti denominirani u stranoj valuti iznose dvije trećine ukupnih depozita. U 2007. godini, oko 63 posto ukupnih plasmana banaka bilo je u stranoj valuti ili indeksirano prema stranoj valuti. Kao odraz ovakvog razvoja događaja, razina duga u stranoj valuti ili u kunama s valutnom klauzulom je jedna od najviših u regiji i zahtijeva opreznost.

1.32. Ranjivosti proizlaze iz velikog udjela unutarnjeg duga denominiranog u stranoj valuti ili vezanog za stranu valutu. Od unutarnjeg duga države 40 posto BDP-a denominirano je u stranoj valuti. Isto tako, najveći dio zajmova domaćih banaka privatnom sektoru je denominiran ili vezan za stranu valutu. Ovo je tipična situacija valutne neusklađenosti koja je izazvala zabrinutost zbog povezanosti valutnog i kreditnoga rizika. Iz tog je razloga središnja banka uvela dodatni zahtjev bankama vezano uz kreditnu izloženost prema klijentima koji nemaju adekvatnu pokrivenost obaveza u stranoj valuti i onih vezanih za stranu valutu prinosima u stranoj valuti u 2006. godini. Ovaj propis je donesen povrh već postojećeg visokog koeficijenta adekvatnosti kapitala za bankovni sustav promatran u cjelini (15 posto sredinom 2007.), pa su banke pokrenule novi ciklus dokapitalizacije u drugoj polovici 2007. godine. Uzimajući u obzir visoku razinu računovodstvenih i bonitetnih standarda, te stupanj razvoja sustava upravljanja rizicima i nadzora banaka, dobro funkcioniranje bankovnog sustava sprječava neposrednu prijetnju izloženosti riziku ili iznenadnog bijega kapitala.

D. ODGOVOR MONETARNE POLITIKE

1.33. Uz monetarnu politiku vezanu za održavanje stabilnosti cijena i tečaja, veliki kapitalni priljevi ojačali su domaću likvidnost i kreditiranje, stvarajući izazov za središnju banku. Kako bi usporila tempo stranog zaduživanja domaćih banaka, središnja banka je u kolovozu 2004. godine uvela instrument granične obvezne pričuve (GOP) na prirast inozemnih obveza banaka.¹⁴ Stopa GOP-a je s početnih 24 posto narasla na 30 posto u veljači 2005., 40 posto u lipnju 2005. i 55 posto u prosincu 2006. godine. Nadalje, središnja je banka uvela posebnu obveznu pričuvu (POP) koja se obračunava na obveze domaćih banaka po izdanim vrijednosnim papirima, primjenom stope od 55 posto na rast u odnosu na prosjek na početku 2006. godine.

1.34. Gore navedeni koraci usmjereni radi usporavanja stranog zaduživanja popraćeni su mjerama koje su rezultirale nešto manje restriktivnom monetarnom politikom, smišljenom za lakši prelazak države na domaće zaduživanje. Te su mjere uključivale smanjenje, u veljači 2005. godine, minimalno potrebnih deviznih potraživanja koje banke moraju držati u odnosu na svoje inozemne obveze i to s razine od 35 na 32 posto te smanjenje minimalne obvezne pričuve sa 18 na 17 posto od početka 2006. godine. Može se zaključiti kako su ove mjere značajno smanjile monetarnu restriktivnost, a što je razvidno iz rasprave o strukturi neto priljeva kapitala u 2005. godini i s time povezanim povlačenjem novca i depozita u stranoj valuti od strane banaka. To je dovelo do ubrzanja rasta kredita sa 13,1 posto u 2004. na 20,3 posto u 2005. godini, što je potaknulo središnju banku da izmjeni odluku iz veljače 2005. godine proširenjem osnovice za kunske obveze s valutnom klauzulom. Krediti su nastavili rasti, premda sporijim tempom, 22,7 posto u 2006. godini. Bitna promjena u monetarnoj politici desila se na kraju 2006. godine, kada je donesena odluka o uvođenju obveznog upisa blagajničkih zapisa HNB-a u slučaju rasta kredita iznad 12 posto godišnje.

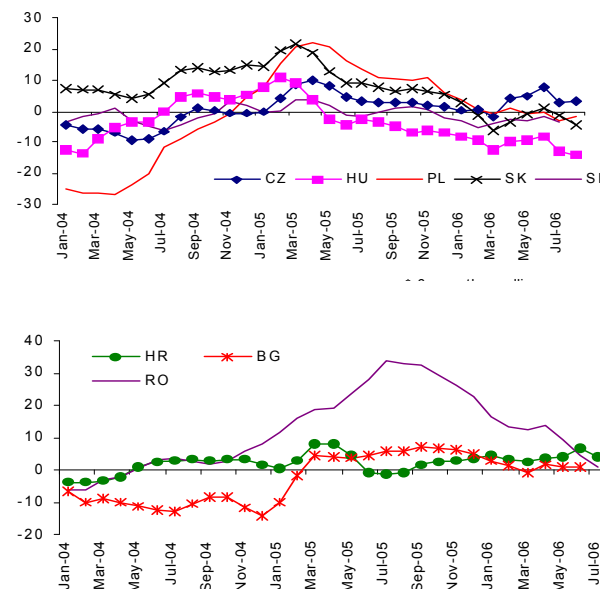
¹⁴ Granična obvezna pričuva se obračunavala na prirast inozemne pasive u odnosu na početno razdoblje – lipanj 2004. godina.

1.35. Rast plasmana banaka potaknut je bržim odobravanjem zajmova nedržavnom sektoru u 2006. i 2007. godini, za razliku od razdoblja 2004.-2005., kada je pozajmljivanje državi također predstavljalo značajan dio novog pozajmljivanja. Rast kredita privatnom sektoru povećao se na 23,8 posto u 2006. sa 18,5 posto u 2005. i 13,8 posto u 2004. godini. Plasmani banaka središnjoj državi povećani su za 11,1 posto u 2006. godini, što predstavlja vidljivo usporavanje u usporedbi sa 44,1 posto prethodnih godina. Rast kredita u posljednje je vrijeme sve više usmjeren na stambene kredite i kredite poduzećima. Kao posljedica toga, u 2007. godini stopa rasta kredita bila je 13,4 posto, sa značajnim doprinosom kredita stanovništvu, osobito stambenih kredita. Ukupni plasmani banaka korporativnom sektoru nastavili su se smanjivati, što je vjerojatno posljedica direktnog zaduživanja u inozemstvu.

1.36. Trinaest deviznih intervencija središnje banke u 2006. godini (neto kupnja 1,2 milijarde eura) i pet deviznih intervencija u 2007. godini (kupnja 0,8 milijardi eura) pridonijelo je ograničavanju aprecijacije kune. Kuna je tijekom 2006. povećala vrijednost za 1,0 posto u odnosu na euro (1,9 posto u odnosu na US dolar), dok je prosječni porast u 2005. godini iznosio 1,3 posto, što je posljedica snažnog priljeva kapitala. U 2007. godini kuna je deprecirala za 0,2 posto prema euru, ali je aprecirala za 8,1 posto prema USD. Usmjerenost središnje banke na održavanje stabilnosti tečaja ograničilo je aprecijaciju/deprecijaciju tečaja kune u odnosu na euro unutar raspona od 5 posto od 2000. godine.

1.37. Uz uglavnom stabilnu kunu u odnosu na euro i zadržavanje inflacije na niskim jednoznamenkastim razinama, realni efektivni tečaj (korigiran indeksom potrošačkih cijena) porastao je za manje od 15 posto od 2000. do 2007. godine. Tijekom tog razdoblja, udio hrvatskog izvoza na tržišta EU porastao je za jednu trećinu, odražavajući strukturne promjene koje su pomogle ublažiti pritisak troškova. Jedinični trošak rada porastao je više nego u većini zemalja EU10 od 2000. godine, a naročito tijekom 2006. i 2007. godine, naglašavajući potrebu za daljnjim ubrzavanjem strukturnih reformi (naročito neusklađenosti ponude i potražnje radne snage, koja je dovela do pritiska na plaće u 2007. godini) i poboljšanjem poslovnog okruženja radi privlačenja stranih investicija u nove poduhvate u sektoru trgovine.

Slika 1.8: Jedinični trošak rada u industriji



Izvor: RER EU8+2, Svjetska banka, 2007.

E. ZAKLJUČCI

1.38. U ovom je poglavlju prezentirano makroekonomsko okruženje, koje je osnova za detaljnu raspravu o fiskalnim pitanjima u drugim dijelovima ovog izvješća. Mnogo se postiglo u očuvanju gospodarske stabilnosti, ali potencijalne vanjske ranjivosti i dalje postoje, i treba ih savladati na vrijeme. Kako su vlasti odlučile zaključiti formalnu suradnju s MMF-om nakon završetka stand-by aranžmana u studenome 2006. godine, odgovornost za provođenje održivih politika je porasla, naročito u području fiskalne prilagodbe. Politike usmjerene na razinu, strukturu i usmjerenje rashoda, o kojima govori preostali dio ovog izvješća, treba upotpuniti daljnjim nastojanjima sa još

snažnijem provođenju strukturnih reformi kako bi se stvorili uvjeti potrebni za snažniji rast BDP-a, izvoza i zaposlenosti.

Okvir 1.3: Odnos s MMF-om

Posljednji stand-by aranžman (SBA) Hrvatske, koji je pokrивao razdoblje od 2004. do studenog 2006. godine, prošao je treći i posljednji pregled, bez formalne rasprave, 29. rujna 2006. godine. Krajnji cilj SBA-a bio je smanjenje vanjske ranjivosti smanjivanjem raskoraka između domaće štednje i investicija te stabilizacijom inozemnog duga izraženog u postotku BDP-a. Glavna politika u svrhu postizanja ovog cilja bila je fiskalna i kvazifiskalna prilagodba tijekom 2004.-2006. godine. Ukupno gledajući, program je potvrdio odgovarajući napredak u održavanju makroekonomske stabilnosti, ali i naglasio kašnjenja u implementaciji strukturnih reformi, naročito privatizacije, i potrebu za ubrzanjem napora na fiskalnoj konsolidaciji. Hrvatska Vlada je potvrdila u 2006. svoju namjeru da ne zatraži slijedeći aranžman.

1.39. Dok izgledi za članstvo u EU daju poticaj napretku reformi, potrebno je uložiti veći trud u daljnjoj fiskalnoj konsolidaciji ako se želi zadržati stabilnost. Posrtnje politike ili neuspjeh održavanja izvoznih rezultata i ograničavanja deficita na tekućem računu mogli bi dovesti do nestabilnosti, pogoršanja tržišnog pouzdanja, smanjenja priljeva kapitala i poteškoća u bilanci plaćanja. Dok trenutno još uvijek povoljan i već dugogodišnji pristup Hrvatske tržištu u određenoj mjeri ublažava ovaj rizik, raspoloženje investitora moglo bi se naglo promijeniti, kako se vidi iz postojećih globalnih financijskih poremećaja.

2. FISKALNI OKVIR

2.1 Uz javnu potrošnju na razini od oko 49 posto BDP-a, Hrvatska ima jedan od najvećih javnih sektora u Europi, i čija je veličina svakako iznad optimalne kako sa stajališta rasta tako i učinkovitosti.¹⁵ Tako je javna potrošnja gotovo 10 posto iznad potrošnje u novim zemljama članicama EU. Nedavno istraživanje pokazuje da izdaci iznad 35 posto BDP-a mogu imati negativne učinke na rast. Uz to, Hrvatska tek treba uključiti troškove vezane za pristupanje EU-u u svoje javne financije, a preostaju još i velike obveze (povrat duga umirovljenicima, jamstva izdana brodogradilištima i drugim sektorima, dospjele a nenaplaćene obveze bolnica) koje sveukupnu veličinu javnog sektora prikazuju manjom nego što ona ustvari jest. Potrošnja na plaće javnog sektora, transferi i subvencije, uz korištenje dobara i usluga, posebno su veliki u odnosu na zemlje s kojima se Hrvatsku uspoređuje, dok su kapitalni rashodi tri puta veća od onih u EU- uglavnom zbog ambicioznog programa izgradnje cesta. Sve navedeno ukazuje na potrebu da se provedu strukturne reforme na ključnim područjima, uključujući mirovine, zdravstvo, socijalnu potrošnju, obranu, javnu upravu i promet.

2.2 Do sada je Hrvatska uspijevala financirati značajan dio povećanja javne potrošnje povećanim oporezivanjem¹⁶, no u srednjoročnom razdoblju taj proces mora postati obrnut. U kratkom roku, makroekonomska stabilnost isključuje donošenje odluku u pogledu smanjenja oporezivanja koje bi stvaralo manjak. Međutim, kako bi se povećala konkurentnost, porezno opterećenje gospodarstva od oko 40 posto potrebno je znatno smanjiti, uz odgovarajuće mjere restrukturiranja troškovne strane. Te promjene treba provesti tako da se poboljša poticaj i preraspodjela sadašnje porezne strukture, koja je trenutno kombinacija visokih poreznih stopa i prekomjernih poreznih olakšica.

2.3 Iskustvo iz posljednjeg desetljeća pokazuje kako je teško postići trajnu konsolidaciju. To ukazuje na potrebu da država mora unaprijediti vlastita saznanja o javnom sektoru i razviti analitičke sposobnosti i kod glavnih i kod ostalih proračunskih i izvanproračunskih korisnika zbog procjene pojedinih izdataka i pomoći pri donošenju strateških odluka. Osiguravajući usklađenost između srednjoročnih strateških planova i procesa planiranja proračuna bilo bi među ključnim prioritetima. To bi obuhvaćalo uvođenje standardizirane metodologije za strateške planove ministarstva, izradu godišnjeg strateškog dokumenta u kojem bi se istakli ključni prioriteti i donošenje godišnjeg strateškog dokumenta kao dodatak prijedlogu proračuna u kojem su navedeni argumenti za odabir prioriteta.

A. FISKALNE PROMJENE TIJEKOM PROTEKLOG DESETLJEĆA

2.4 Povećanje potrošnje javnog sektora od 1990.-ih, zbog osnutka nove države i raspodjele resursa za ratne napore, nastavilo se sve do kraja posljednjeg desetljeća kada je veličina javnog sektora, mjerena konsolidiranim rashodima opće države dosegla gotovo 57 posto BDP-a. Poslijeratno povećanje rashoda također je odražavalo aktivnosti u obnovi, socijalne izdatke vezane za

¹⁵ Potrebno je napomenuti kako Hrvatska nije ispravila svoj BDP za sivu ekonomiju, kao što su to učinile sve nove zemlje EU-e (vidi Okvir 1.1).

¹⁶ Mjereno kao postotak poreznih prihoda u BDP-u.

rat i državnu nemogućnost da se odupre društvenim zahtjevima usmjerenim prema brzom uspostavljanju predratnih razina potrošnje.

2.5 Do 1999. godine, fiskalna je politika imala ključnu ulogu u stabilizacijskim mjerama, kad su proračunski manjkovi održavani na relativno niskoj razini od oko tri posto BDP-a. Kako bi se uskladio program stabilizacije s povećanjem rashoda, poprilični naponi učinjeni su na ostvarenju prihoda. Zapravo, kao posljedica uzastopnih fiskalnih reformi, Vlada je uspjela unaprijediti Poreznu upravu te istodobno napravila značajan napredak u usklađenju svog poreznog sustava s međunarodnim standardima. Ključan korak u tom smjeru bilo je uvođenje PDV-a početkom 1998., što je dovelo do povećanja poreznih prihoda u iznosu od gotovo 4 posto BDP-a te iste godine. Sveukupno, ubiranje poreza povećano je za 11 postotnih bodova BDP-a između 1991. i 1998., s tim da su porezni prihodi kao dio BDP-a dosegli 46,9 posto BDP-a 1998., pretvorivši Hrvatsku u jednu od porezom najopterećenijih ekonomija u regiji.

2.6 Recesija koja je započela krajem 1998. i nastavila se tijekom 1999. godine, povećala je proračunske deficite na neodrživu razinu. Povećanje prihoda završilo je krajem 1998. godine uslijed slabljenja ekonomije, i uz nemogućnost države da smanji rashode u izornoj godini, proračunski se manjak popeo na osam posto BDP-a. Proces fiskalne konsolidacije koji je započeo 2000. godine, uz podršku MMF-ovog Stand-by aranžmana, pomogao je smanjiti sveukupnu razinu potrošnje za nekih šest postotnih poena BDP-a do kraja 2002. godine. To je uglavnom postignuto smanjenjem plaća i socijalnih transfera. Međutim, fiskalna je politika ponovno posrnula 2003. godine zbog velikih javnih investicija u autoceste i ceste. Istovremeno, sveukupno je porezno opterećenje smanjeno za četiri postotna poena BDP-a, što je dovelo do manjka od preko 6 posto BDP-a u 2003. godini.

2.7 Ponovna uspostava fiskalne discipline i transparentnosti u javnim financijama nakon 2003. godine bila je važna ne samo s makroekonomskog stajališta, već i za izgradnju vjerodostojnosti i zaštitu kreditnog rejtinga zemlje. Stoga je u kolovozu 2004. godine sklopljen novi Stand-by aranžman koji je podržao fiskalnu konsolidaciju kao glavno sredstvo smanjenja vanjske ranjivosti. Fiskalna je politika postala restriktivna od 2004. godine, uz smanjenje manjka sa 6,3 posto 2003. na 2,3 posto BDP-a 2007. godini (isključujući povrat duga umirovljenicima koji je dodao još 1,2 postotna boda iznosu manjka, te pola postotna boda BDP-a manjka HBOR-a¹⁷). Fiskalna je konsolidacija ostvarena smanjenjem rashoda od oko dva postotna boda BDP-a, u obliku smanjenja mase plaća, zatim subvencija, pa tekućih transfera i kapitalnih rashoda. Međutim, jednako veliki doprinos smanjenju deficita potekao je iz poboljšane naplate prihoda (od oko 0,7 postotnih bodova BDP-a) a tu se uglavnom radilo o jednokratnim neporeznim prihodima (isplaćene dividende javnih poduzeća i prihodi od koncesija), kapitalnih prihoda i pomoći.¹⁸ Međutim, to se pokazalo slabom strategijom i pojavili su se fiskalni padovi od 2004. nadalje, koji su pogoršani obratima u politici u području mirovina i socijalnih naknada, s kojima se suočilo tek nakon skupoga kašnjenja, što je dovelo do manje ambicioznih ciljanih proračunskih manjkova za 2005. i 2006. godinu.¹⁹ Nadalje, korigiran za povrat duga umirovljenicima od 1,2 posto BDP-a te manjak HBOR-a od 0,5 posto, deficit u 2007. godini smanjen je marginalno u odnosu na 2006. godinu.

2.8 Inertnost obrazaca potrošnje zahtjeva odlučne mjere konsolidacije, jer bi se učinak mogao osjetiti tek u srednjem roku. Sadašnja razina potrošnje od oko 49 posto BDP-a viša je za

¹⁷ HBOR je Hrvatska banka za obnovu i razvitak.

¹⁸ Točnije, porezni prihodi promatrani u postotku BDP-a su smanjeni za pola postotnog boda u 2007. godini u usporedbi sa razinom u 2003. godini

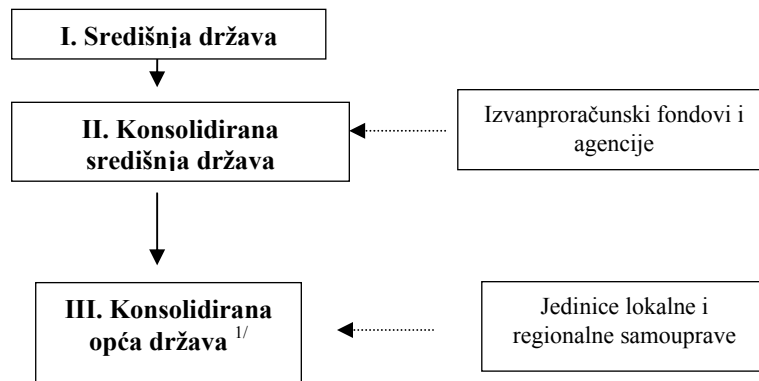
¹⁹ Manjak konsolidirane opće države u 2005. godini iznosio je 4,1 posto BDP-a u odnosu na originalni plan od 3,7 posto BDP-a. Smjernice ekonomske i fiskalne politike iz 2005. godine predlagali su manjak konsolidirane opće države u 2006. godini od 3,2 posto, dok je on ustvari iznosio 3 posto. Međutim, ukoliko bi uključili povrat duga umirovljenicima, ukupni manjak bi bio 4,1 posto BDP-a.

dva postotna boda BDP-a od razine u EU15 i nekih deset postotnih bodova BDP-a iznad razine u usporedivim zemljama (nove države članice EU-a). Smanjenje manjka na održivu razinu zahtijevat će daljnje smanjenje javnih rashoda na održivi način. Takva fiskalna konsolidacija postat će još veći izazov kada se uzme u obzir da će biti potrebni dodatni rashodi kako bi se ispunili predpristupni zahtjevi. Važno je odrediti prioritete. Iako je teško izmjeriti neto fiskalni učinak u ovom trenutku, potrebno je restrukturirati javnu potrošnju kako bi se mogli apsorbirati sadašnji i budući transferi i sredstva iz EU-e. Na primjer, dok su za nove države članice fiskalni troškovi pristupanja EU procjenjivani na prosječno 3,2 postotna boda BDP-a godišnje, treba istaknuti da su ih uspjeli podnijeti i uz smanjenje ukupne potrošnje. To također ukazuje na potrebu za odgovarajućim institucionalnim i apsorpcijskim kapacitetom, te za instrumentima sufinanciranja i premošćivanja.

Okvir 2.1: Opseg i organizacija javnog sektora u Hrvatskoj

Javni sektor u Hrvatskoj obuhvaća središnju državu, izvanproračunske fondove i agencije, te jedinice lokalne i regionalne samouprave. Središnja država (CG) i izvanproračunski fondovi (EBF) zajedno čine konsolidiranu središnju državu, koja pak zajedno s lokalnim i regionalnom samoupravom čini konsolidiranu opću državu (CGG).

Središnja država, također poznata i pod nazivom proračun središnje države ili, jednostavno, državni proračun; sastoji se od 13 ministarstava, 13 ureda Vlade RH, 4 središnja državna ureda i 9 državnih upravnih organizacija. Trenutno postoji šest izvanproračunskih fondova i jedna razvojna banka: Hrvatske vode, Hrvatski fond za privatizaciju, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Hrvatske ceste, Hrvatske autoceste, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, te Hrvatska banka za obnovu i razvitak^{1/}. Jedinice lokalne i regionalne samouprave (lokalna država) sastoje se od 426 općina, 123 grada i 21 županije. Grad Zagreb ima posebni status i grada i županije.



^{1/} U 2008. godini Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i Hrvatski zavod za zapošljavanje prebačeni su u proračun središnje države. Financijska izvješća opće države ne obuhvaćaju Hrvatsku banku za obnovu i razvitak (HBOR), osim za izvještavanje o stanju duga.

B. OPTIMALNA VELIČINA DRŽAVE

2.9 Općenito ne postoji 'idealna' veličina javnog sektora i u određenoj mjeri veličina javnog sektora u demokratskom društvu odražava preferencije birača. Međutim, potreba da državni dug ostane pod nadzorom i da se poveća konkurentnost ograničenjem poreznog opterećenja i s tim povezanih narušavanja, definiraju "održivi" omjer rashoda konsolidirane opće države u BDP-u koji Hrvatska treba ostvariti.

Tablica 2.1: Rashodi konsolidirane opće države u odabranim zemljama

(% BDP-a)	1995.-99.	1999.-06.	Razlika	2006.
Bugarska	41,0	38,8	-2,2	36,8
Hrvatska	52,5	50,7	-1,8	48,4
Češka	43,9	45,1	1,2	44,0
Mađarska	53,0	49,8	-3,2	52,9
Poljska	46,4	43,6	-2,8	43,6
Rumunjska	39,3	36,7	-2,6	35,0
Slovenija	48,1	48,3	0,2	36,8
Baltičke zemlje ^{1/}	35,1	42,2	7,1	35,1
EU 15	47,0	48,0	1,1	49,3
Kohezijske zemlje ^{2/}	43,3	43,2	-0,1	43,1

^{1/}Estonija, Letonija i Litva; ^{2/}Španjolska, Grčka, Portugal i Irska.

Izvori: GFS, MMF; baza podataka Svjetske banke, Ministarstva financija.

2.10 Državni proračuni tranzicijskih zemalja prije transformacije ekonomskog sustava bili su karakterizirani velikim subvencijama i transferima, kako poduzećima tako i kućanstvima. U procesu tranzicije, konsolidacija javnih financija bila je jedan od glavnih zadataka s kojima su se suočavali kreatori politike. Međutim, određivanje optimalne veličine države zanimljiv je izazov za sve zemlje bez obzira na razinu ekonomskog razvoja.

2.11 Iako postoji dosta literature o odnosu između veličine države i ekonomskog rasta, samo mali broj studija pokušava empirički odrediti optimalnu veličinu države. Još je naglašeniji nedostatak literature o veličini države u tranzicijskim zemljama. U nastavku je prikazana procjena državne potrošnje (kao udjela u BDP-u) kao funkcija različitih povezanih faktora, koristeći niz pretpostavki i model koji su razvili Barbone i Polackova (1996.). To je ekonometrijska analiza za više zemalja koja obuhvaća stare i nove države članice EU te Hrvatsku, na temelju Eurostatovih ESA95 statističkih podataka o javnim financijama²⁰.

Okvir 2.2: Faktori koji mogu utjecati na državnu potrošnju

Odrednice rasta državne potrošnje analizirane su dosta opširno i postojeća literatura nudi veliki izbor mogućih povezanih faktora koji se mogu općenito svrstati u tri skupine: ekonomsku, demografsku i društvenu.

Wagner (1883.)²¹ je iznio hipotezu da su javna dobra i usluge superiorna dobra (bogata društva žele proporcionalno veći dio superiornijih dobara u usporedbi s privatnim dobrima, nego siromašnija). Prema tome, omjer proračunske potrošnje prema BDP-u trebao bi rasti s BDP-om po glavi stanovnika. Drugi ekonomski faktor za koji je utvrđeno da je pozitivno povezan s veličinom države je otvorenost trgovine²², iako bismo intuitivno mogli očekivati sasvim suprotno, jer se često pretpostavlja da države u zatvorenim gospodarstvima više interveniraju na tržištu putem trgovinskih restrikcija. Taj se paradoks objašnjava argumentom da se izdaci države koriste za ostvarenje socijalnog osiguranja od rizika uvjeta trgovinskih šokova s kojima se suočavaju otvorena gospodarstva. Daljnja je hipoteza da centralizirane države troše više. Postoji mišljenje da fiskalna decentralizacija potiče borbu za porezne osnovice koje mogu pomoći da se smanji veličina države, i da je oslanjanje na pomoći i transfere s viših razina države za financiranje nižih razina povezano s većim državama i fiskalnom neravnotežom na nižoj razini. Konačno, države u društvima

²⁰ U slučaju Hrvatske, ESA95 pokazuje nižu potrošnju opće države za oko jedan posto BDP-a u 2007. nego što je potrošnja koja slijedi metodologiju GFS 1986., koja je korištena u cijelom izvješću. Izvor za Hrvatski ESA95 je Vlada Republike Hrvatske - 2007. Pretpristupni ekonomski program, studeni 2007., stranica 21.

²¹ Njemački politički ekonomist Adolf Wagner (1835-1917) razvio je tzv. "Zakon o povećanoj državnoj aktivnosti".

²² Rodrik, 1998.; Alesina i Wacziarg, 1998.

s relativno nejednakom raspodjelom prihoda mogu više i trošiti.

Rast stanovništva, kao i demografske promjene (starenje stanovništva), urbanizacija i slično, mogu lako stvoriti pritiske prema gore na državnu potrošnju²³. Na primjer, veliki udio starijeg stanovništva povećava potrebu za državnim trošenjem na mirovine, zdravstvenu skrb i socijalno osiguranje, dok bi veliki udio mladih trebao povećati državnu potrošnju na obrazovanje.

Društveni faktori, uključujući kulturne, političke, administrativne faktore, mogu utjecati na razinu državnih izdataka. Na primjer, demokratizacija društva, ili viša razina pismenosti, ili viša razina društvenog razvoja povećala bi potražnju za javnim dobrima. Međutim, pokazalo se da su ti faktori najteži za procijeniti, izmjeriti i predvidjeti.

2.12 Procjene po zemljama mogu pokazati jesu li omjeri ukupnih izdataka opće države u BDP-u promatranim gospodarstvima EU u skladu s omjerima koji su predviđeni na temelju strukturnih karakteristika. Oslanjajući se na gornju analizu, procjena je napravljena primjenom sljedećih eksplanatornih varijabli: BDP po glavi stanovnika PPP (BDP pc) koji odražava učinak razine bogatstva na potražnju za javnim uslugama; omjer javnog duga i BDP-u (dug) koji odražava učinak većih troškova servisiranja duga na javnu potrošnju; i omjer ovisnog stanovništva (starost) kao pokazatelj socijalne potrebe za javnom potrošnjom. Neke druge eksplanatorne varijable, kao što su upis u srednju školu, smrtnost djece (obje kao pokazatelj kvalitete potrošnje država), stopa nezaposlenosti i stopa urbanizacije, bile su također testirane, ali nisu se pokazale statistički značajnima. Rezultati regresije otkrivaju da, uz sve drugo nepromijenjeno, što je društvo bogatije, to su veće društvene potrebe, i što je veći javni dug, to je veća opća potrošnja države. Također se može primijetiti da BDP po glavi stanovnika ima najveću eksplanatornu moć, a za njim slijedi udio javnog duga u BDP-u. Međutim, omjer ovisnog stanovništva pokazao je slabu moć obrazloženja, što može djelomično biti odraz mirovinskih reformi koje su se dogodile u većini zemalja koje su bile uključene u uzorak.

2.13 Čini se da su Hrvatska i Mađarska najveći "potrošači" među tranzicijskim zemljama, s omjerima rashoda sličnima Skandinavskim zemljama. Na temelju ekonomskih i demografskih pokazatelja, za svaku zemlju iz uzorka, analiza regresije daje predviđenu razinu opće potrošnje države

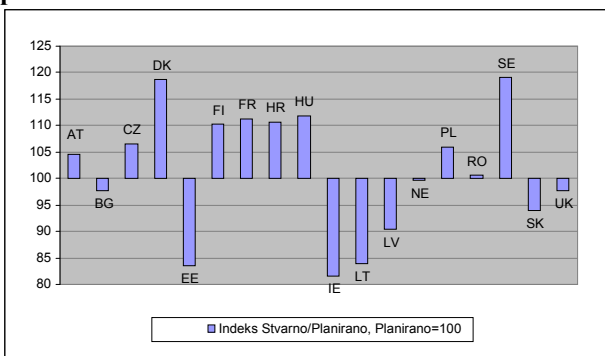
Tablica 2.2: Rezultati regresije

Zavisna varijabla: Ukupni rashodi opće države/BDP			Prilagođeni R ²
Procjene koeficijenata			
BDP pc	dug	starost	
7.261415	0.099753	0.38253	0.948
(4.81)*	(2.71)*	(1.28)	

*t-statistika u zagradi.

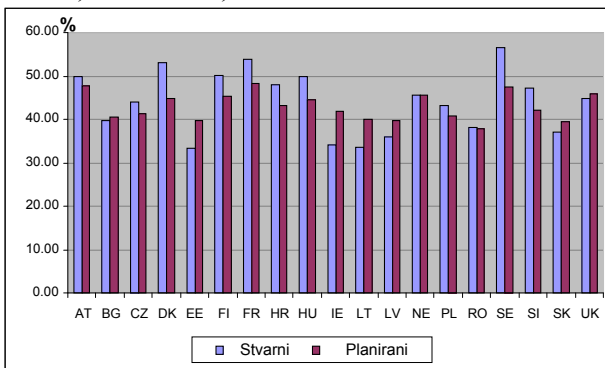
Izvor: autorov izračun.

Slika 2.1: Odstupanje stvarne veličine države od one planirane



Izvor: autorov izračun

Slika 2.2: Stvarna i planirana visina rashoda opće države, u % BDP-a, 2005



Izvor: Autorov izračun

²³Barbone i Polackova, 1996.

obzirom na eksplanatorne varijable. Slika 2.5 prikazuje stvarnu i predviđenu razinu rashoda opće države za odabrane zemlje. Predviđeni rashodi za Hrvatsku iznose 43,3 posto BDP-a, što je 4,6 postotnih bodova manje od ostvarenih.

2.14 Među odabranim starim zemljama članicama EU, najistaknutiji "potrošači" su Danska, Finska, Francuska i Švedska. Međutim, to može biti stvar javnog odabira vezanog uz želju uspostave dovoljno razvijenog sustava socijalne sigurnosti karakterističnog za te zemlje. U drugim zemljama kao što su Irska i Baltičke zemlje, predviđene su vrijednosti još veće od stvarnih, što otkriva jaču orijentaciju prema privatnom pružanju dobara i usluga.

2.15 Literatura o utjecaju potrošnje države na ekonomski rast²⁴ nudi prilično veliki broj zaključaka -- od štetnog učinka na rast do dokaza o ulozi državne potrošnje koja povećava rast²⁵. Teoretski okvir koji je razvio Barro (1989., 1990.) pomaže objasniti takve raznolike rezultate. Očekuje se da odnos između razine potrošnje države i ekonomskog rasta bude pozitivan u zemljama gdje je potrošnja države niža od određene razine, ali on postaje negativan iznad te razine. Takav nelinearni odnos između javnih izdataka i ekonomskog rasta nalazimo i kod Varoudakisa i dr. (2006.). Javni rashodi mogu utjecati na rast na nelinearni način iz barem dva razloga. Kao što smo gore objasnili, država promiču ekonomski rast davanjem javnih dobara koji povećavaju granični proizvod kapitala. Kako veličina države raste, učinak dodatnog javnog izdatka može se u konačnici granično smanjiti. Ili nenadano, dodatni resursi mogu se raspodijeliti na "neproduktivne" osnovne državne funkcije, socijalne transfere i subvencije koje gotovo nemaju nikakvog utjecaja na rast.

2.16 Veliki javni rashodi utječu na rast djelovanjem na proračunski saldo, a pokazalo se da je teže kontrolirati proračunski manjak u zemljama s visokim javnim rashodima u odnosu na BDP.²⁶ Ekonomska literatura nudi dokaze o negativnoj korelaciji između proračunskog manjka i javnih rashoda posljednjih godina, što se može pripisati ekspanzivnijoj fiskalnoj politici koju pokreće povećanja javnih rashoda. Međutim, to može također odražavati učinak automatskih fiskalnih stabilizatora kad se rast uspori, ali je potrošnja održana zbog velikog udjela nediskrecijskih rashoda (plaće, plaćanje kamata, socijalna prava, subvencije). Ako takvi visoki nediskrecijski rashodi onemoguću brzu prilagodbu proračuna prilikom sve manjih prihoda, usporenje rasta vjerojatno će rezultirati velikim proračunskim manjkovima. Ta negativna povezanost implicira da veliki javni rashodi mogu biti štetni za rast zbog povećanja proračunskog manjka, budući da su veće fiskalne neuravnoteženosti povezane s nižim rastom.

2.17 Visoki javni rashodi mogu negativno utjecati na raspodjelu resursa i rast kroz različite druge kanale. Visoki javni rashodi obično vode prema velikom oporezivanju kako bi se sačuvala solventnost države. Visoke porezne stope smanjuju stopu povrata na štednju i investicije i mogu narušiti sklad tržišta rada. Struktura potrošnje je također bitna, jer veća potrošnja na transfere i socijalnu skrb može destimulirati sudjelovanje u radnoj snazi, dok subvencije mogu narušiti raspodjelu resursa na niskoproduktivne aktivnosti. Veliki programi potrošnje države u određenim sektorima kao što su infrastruktura, stanovanje ili zdravstvena skrb često imaju podršku u nametljivim propisima koji mogu ugušiti privatno sudjelovanje i ulaganje. Štoviše, veliki programi javnih rashoda mogu postati kontraproduktivni ako su loše koncipirani zbog ograničene državne učinkovitosti ili, u nekim slučajevima, ako stvaraju mogućnosti za korupciju i traženje profita.

2.18 Rezultati empirijskog istraživanja o utjecaju veličine države na rast u zemljama Europe i Središnje Azije²⁷, pokazuju da je 35 posto BDP-a kritična razina iznad koje javna potrošnja negativno utječe na rast. Iznad 35 posto, povećanje od 1 posto BDP-a rashoda opće države može smanjiti rast za nekih 0,3-0,4 postotnih bodova godišnje. Iako je ovo gruba procjena, ona ipak

²⁴ Gemmel (1983.), Falvey i Gemmel (1988.), Barro (1989., 1990.), Easterly i Rebelo (1993.), Guseh (1997.)

²⁵ Ram (1986.), Grossman (1990.), Karras (1997), i Ghali (1998.)

²⁶ Varoudakis i ostali 2006.

²⁷ Ibid.

pokazuje da kod više razine potrošnje države na dobra i usluge iskrivljujući učinak postaje sve veći, a može čak i prevagnuti nad koristima.

2.19 Gornje procjene ukazuju kako je u 2006. godini hrvatsko gospodarstvo moglo rasti između 6,0 i 6,4 posto godišnje umjesto ostvarenih 4,8 posto, da su rashodi države bili na razini predviđenoj našom jednadžbom. Razlike između stvarnih i predviđenih izdataka države (i propušteni rast) bili bi još veći prethodnih godina obzirom na neprekidnu konsolidaciju javnog sektora. Jasno je kako je rast pod utjecajem privatnog sektora u Hrvatskoj bio spriječen javnim sektorom koji izvlači previše iz gospodarstva a ne uspijeva raspodijeliti odgovarajući dio resursa radi podrške rastu.

Tablica 2.3: Potencijalni ekonomski rast s obzirom na predviđene izdatke države

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Stvarna stopa rasta	2,9	4,4	5,6	5,3	4,3	4,3	4,8
Potencijalna stopa rasta (%)	4,3 - 4,7	5,8 - 6,2	7,0 - 7,4	6,7 - 7,1	5,7 - 6,1	5,7 - 6,1	6,0 - 6,4

Izvor: WIIW Baza podataka i autorov izračun.

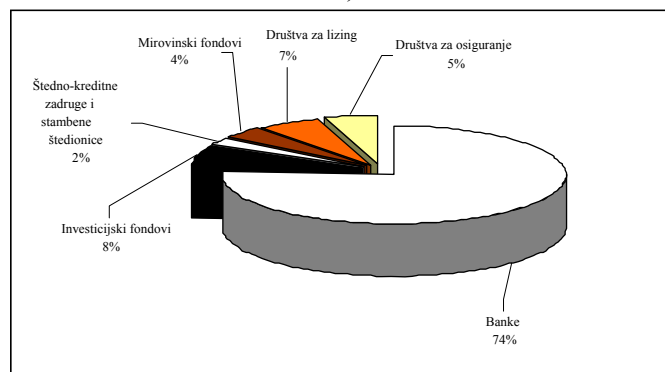
2.20 Veliki nerazmjeri između stvarne i predviđene veličine države, posebno ako su popraćeni neodrživim razinama prihoda mogu ugroziti stabilnost javnih financija, što je dokazao nedavni razvoj događaja u mađarskim javnim financijama. Imajući to na umu, Hrvatska treba uložiti veće napore u konsolidaciju javnih financija da bi izbjegla slične događaje u budućnosti.

C. STRUKTURNE REFORME

2.21 Napredak u strukturnim reformama je nedovoljan i to slabi napore fiskalne konsolidacije. Hrvatska je započela pregovore za pristupanje EU-u u prosincu 2005. godine, i odlučno je krenula u velik broj reformi uključujući financijski sektor, pravosuđe, trgovinsku politiku i javne financije. No napredak je spor i u privatizaciji nebankarskog sektora i u restrukturiranju trgovačkih društava, u poboljšanju poslovnog okruženja i reformi javne uprave i tržišta rada. Priljev direktnih inozemnih investicija u nove investicije je na skromnoj razini, što ograničava mogućnost većeg rasta proizvodnje, izvoza i zapošljavanja. Strana su ulaganja također ograničena otporom ulasku stranih investitora u turizam i prerađivačku industriju, i uz ograničenje ulaganja u bankarstvo, telekomunikacije i trgovinu na malo.

2.22 Privatizacija banaka i druge reforme u financijskom sektoru dobro su napredovale. Samo 2 od 33 banke, što čini oko 5 posto ukupne aktive bankarskog sustava, su još u državnom vlasništvu. Glavna konsolidacija od sredine 1990-ih smanjila je broj banaka sa 60 u 1997. na 33 u 2007., a te je napore pratio pojačan nadzor nad bankama i nebankarskim institucijama. Financijski sustav je i dalje dosta bankocentričan, budući da 74 posto sredstava svih financijskih institucija drže banke. Međutim, lizing i osiguravajuća društva, ali i mirovinski i investicijski fondovi se brzo razvijaju.

Slika 2.3: Struktura financijskog sektora, udio u ukupnoj imovini, 2007.



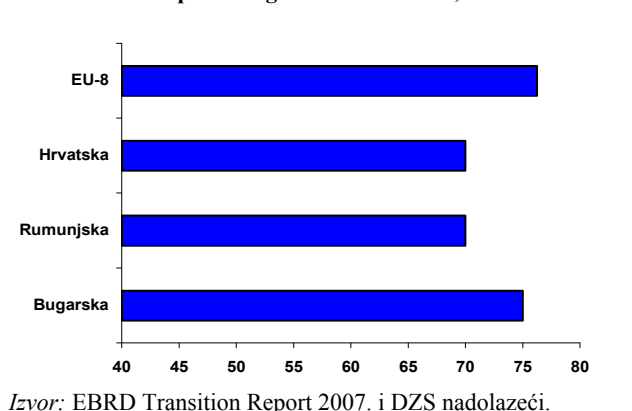
Izvor: HANFA i HNB

Tržište kapitala jača, s tim da je kapitalizacija tržišta iznosila 143 posto BDP-a 2007. a koeficijent obrtaja (vrijednost dionica kojima se trgovalo kao postotak kapitalizacije) bio je 16,8 u 2007. Državni vrijednosni papiri više ne dominiraju u aktivnom trgovanju od listopada 2006 i inicijalne javne ponude dionica INE. Kapital banaka zadnjih je godina ojačan privatizacijom, a prosječni kapital sada

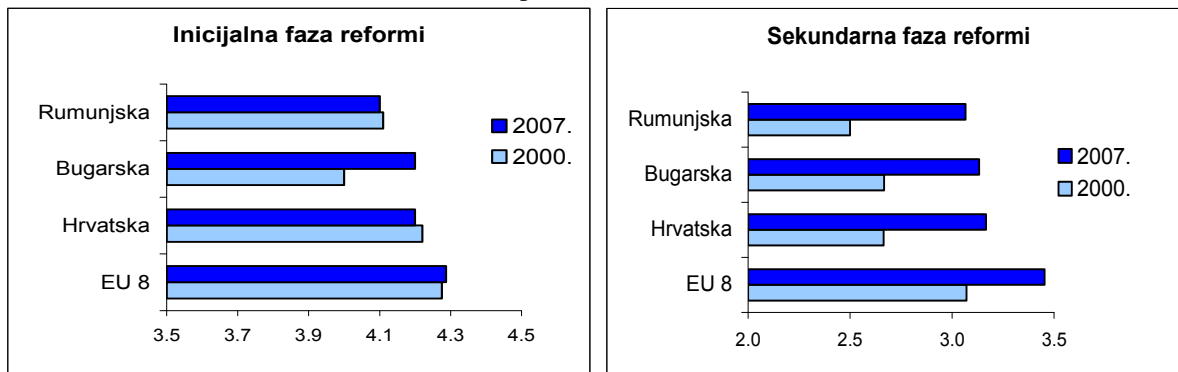
iznosi oko 208 milijuna USD (krajem 2007.). Prosječna imovina banke iznosila je 1.879 milijuna USD (krajem 2007.). Tako Hrvatska, prema standardima tranzicijskih zemalja, ima jedan od najboljih rezultata na temelju bilančnih pokazatelja. Međutim, veliki dio odobrenih zajmova je u stranoj valuti i/ili vezan uz stranu valutu i veliki udio depozita je u stranoj valuti, daje razlog za zabrinutost zbog potencijalne izloženosti valutnom riziku. Unatoč smanjenom stupnju neslužbene euroizacije u 2005. i 2006., čini se da je to strukturni fenomen i teško ga je promijeniti, pa mu vlasti trebaju posvetiti posebnu pažnju.

2.23 Napredak u privatizaciji potkraj 1990.-ih bio je usporen, a kašnjenja s privatizacijom portfelja u državnom vlasništvu u prvoj polovici ovog desetljeća razlog su što udio BDP-a koji stvara privatni sektor doseže 70 posto BDP-a. To je manje nego kod svih novih država članica, uključujući Rumunjsku i Bugarsku. Iako je 2004.-2005. prodana većina poljoprivrednih kombinata domaćim privatnim investitorima, metalurgija tek u 2007. godini, turistički portfelj, zajedno sa brodogradnjom ostali su u državnim rukama. Unatoč ubrzanju privatizacije u drugoj polovici 2006. i početkom 2007. godine, veliki dio od nekih 950 društava (koji je smanjen s preko 1.100 na početku 2004.) u djelomičnom državnom vlasništvu imaju financijske poteškoće, a ona veća, uključujući pet brodogradilišta u državnom vlasništvu koja proizvode gubitke, neprestano trebaju značajnu državnu pomoć kako ne bi propala. Što se tiče inicijalnih javnih ponuda dionica, stajalište politike se mijenja i Vlada je izvršila prodaju 17 posto manjinskog udjela u nacionalnoj naftnoj kompaniji (INA) za širu javnost, kao i javnu ponudu telekoma (HT) kao završna fazu privatizacije u jesen 2007. godine.

Slika 2.4: Udio privatnog sektora u BDP-u, 2007.



Slika 2.5: Napredak strukturnih reformi



Izvor: EBRD-ovi tranzicijski pokazatelji.

2.24 Subvencije državnim poduzećima smanjene su za 1,2 postotnih bodova BDP-a tijekom razdoblja 2003.-2007.²⁸ (s preko 3,4 posto BDP-a). Daljnje smanjenje vjerojatno će predstavljati izazov u 2008. uslijed planiranoga restrukturiranja brodogradilišta i odgode njihove privatizacije. Donošenjem transparentnijih i strožih uvjeta dodjele državne pomoći u skladu s pravilima EU-a o državnoj pomoći koja su obuhvaćena Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), vlastima ne preostaje drugo nego se upustiti u privatizaciju s obnovljenom odlučnošću. Privatizirani su Željezara Split, Valjaonica cijevi Sisak i tvornica aluminija TLM u 2007. godini, dok se traže strateški investitori za ovisna društva Hrvatskih željeznica i brodogradilišta.

²⁸ Uz podršku Zajma za programsku prilagodbu Svjetske banke (PAL).

2.25 Poslovno je okruženje poboljšano, ali ostali su najveći izazovi. Hrvatska je još nisko rangirana u pogledu lakoće poslovanja, iako ima ohrabrujućih promjena.²⁹ Poslovi oko dobivanja dozvola, zaštite investitora i registracija imovine čine se posebno zahtjevnima. Neučinkovito sudstvo još uvijek koči gašenje neodrživih poduzeća, dok su izvršenje i poštivanje ugovora i imovinskih prava još uvijek slabi u usporedbi sa zemljama OECD-a, unatoč nedavnim poboljšanjima u okviru nastojanja oko reforme pravosuđa. Kako bi poboljšala klimu za ulaganje, Vlada je krajem 2006. pokrenula regulatornu giljotinu, takozvani HITROREZ, čiji su ciljevi smanjiti suvišne i poslovno-odbojne propise za oko 40 posto. Prema nekim procjenama samo to može donijeti uštede privatnom sektoru u iznosu od 2,5 posto BDP-a. Do sada je implementirano jedna četvrtina preporuka i u taj je mjeri smanjen teret za poduzeća

2.26 Naponi oko liberalizacije trgovine nastavljaju se uz otklanjanje prekograničnih trgovinskih zapreka. Sa Sporazumom o CEFTA-i 2006 koji su u prosincu 2006. godine potpisale sve vlade južne Europe, nekadašnja mreža od 32 bilateralna trgovinska sporazuma zamijenjena je jednim koji će donijeti potrebnu liberalizaciju trgovine i pojednostavljenje administracije u regiji Južne Europe. Ulaganjima u sustave selektivnosti i upravljanja rizicima, kao i u IT sustave koji omogućavaju da se carinske deklaracije predaju elektronskim putem u trgovinskom okruženju bez papirnatih dokumenata, smanjeni su carinski troškovi, a hrvatska carina ocijenjena je među najboljima u Jugoistočnoj Europi.³⁰

D. EKONOMSKA KLASIFIKACIJA RASHODA OPĆE DRŽAVE

2.27 Sljedeća dva poglavlja daju pregled državnih rashoda i usporedbu po zemljama kako bi bilo lakše utvrditi gdje bi se rashodi ubuduće mogli smanjiti. Važno je primijetiti da određivanje područja reformi u programima osnovnih rashoda nije moguće obaviti jednom zauvijek, već je to kontinuirani proces pregleda, analize i promjene.

2.28 Od vrhunca potrošnje u 1999. godini, Hrvatska je smanjila potrošnju opće države za 8 postotnih bodova BDP-a što je omogućilo istovremeno jednako smanjenje poreza. Fiskalna konsolidacija koja je započela 2000., uz podršku MMF-ovog Stand-by aranžmana, smanjila je potrošnju za gotovo 5 postotnih bodova BDP-a, s 56,6 posto BDP-a u 1999. na 52,0 posto u 2001. godini. Fiskalna je prilagodba izvršena smanjenjem plaća u javnom sektoru, kao i rashoda za korištenje dobara i usluga i kapitalnih rashoda (iako je ovo potonje bilo u potpunosti obrnuto 2002. godine, a posebno 2003. provedbom prve faze ambicioznog programa izgradnje autocesta).

2.29 Napredak u smanjenju cjelokupne javne potrošnje prekinut je 2003. godine, s još jednim povećanjem proračunskog manjka potaknutim rastom kapitalne potrošnje. Od početka 2004. godine poduzete su brojne mjere kako bi se proces fiskalne konsolidacije vratio na pravi put radi smanjenja potrošnje opće države, a time i manjka. Nakon toga, do kraja 2006. godine rashodi opće države iznosili su 48,4 posto BDP-a, za 2,8 postotna boda BDP-a manji nego 2003. godine. Smanjenje je ostvareno učinkovitijim kontrolama rashoda, ali bez istodobne snažne strukturne reforme na rashodovnoj strani. Prema preliminarnim podacima za 2007. godinu, kad se uzme u obzir otplata duga umirovljenicima i manjak HBOR-a (1,7 posto BDP-a izvan proračuna), trend smanjenja rashoda opće države opet je prekinut.

2.30 Analiza ekonomskog sastava javnih izdataka u Hrvatskoj temelji se na proračunu konsolidirane opće države i na usporedbi strukture ukupnih rashoda u Hrvatskoj s onima u novim državama članicama EU-a, EU15 i kohezijskim zemljama³¹. Ne samo da je sadašnja visina i prihoda i

²⁹ Svjetska banka i IFC, 2007., *Doing Business*, www.doingbusiness.org, Washington DC.

³⁰ Prema projektu olakšavanja trgovine i transporta u jugoistočnoj Europi (TTFSE) koji je financirala Svjetska banka.

³¹ Ova se analiza temelji na procijenjenom obračunskom načelu za sve jedinice lokalne samouprave; stoga se razlikuje od standardnih izvještaja Ministarstva financijama o koji obuhvaćaju samo 53 jedinice lokalne samouprave. Procjena obračunskog načela napravljena je prilagodbom gotovinskih podataka iz službenih izvještaja neto dospjelih a neneplaćenih obveza u javnom sektoru.

rashoda veća u Hrvatskoj nego u drugim tranzicijskim zemljama, nego se i neke komponente i njihovi najnoviji trendovi znatno razlikuju od onih u zemljama s kojima se uspoređujemo.

2.31 Uspoređujući hrvatske rashode s rashodima novih država članica EU-a³² i zemalja EU15, te ispitujući razvoj strukture rashoda u Hrvatskoj, sljedeće činjenice proizlaze:

- Hrvatska ima jednu od najviših razina rashoda od svih zemalja u skupini za usporedbu (u 2006. godini samo je Mađarska imala veće rashode), i u prosjeku su tijekom razdoblja od 2000.-2006. godine, hrvatski rashodi bili više od 10 posto BDP-a viši od prosjeka zemalja EU10 i kohezijskih zemalja. Zapravo, hrvatski je javni sektor bio je veći nekih četiri posto BDP-a od EU15;
- Rashodi za plaće i nadnice su također u prosjeku viši u usporedbi sa zemljama EU10 (osim u Mađarskoj i Sloveniji). Masa plaća u Hrvatskoj pala je u postotku BDP-a od 2000. godine i sada se približila prosjeku zemalja EU15;
- Potrošnja države kao postotak BDP-a (bez plaća i nadnica) u određenoj se mjeri smanjila u promatranom razdoblju. Međutim, taj je omjer još uvijek preko dvije trećine viši od prosjeka EU15 i gotovo je dvostruko veći od prosjeka kohezijskih zemalja;
- Transferi i subvencije među najvišima su od svih zemalja s kojima se uspoređujemo, unatoč padu od 2003. godine. Izravne subvencije na razini od 2,7 posto BDP-a dvostruko su veće od prosječne razine za EU15, a osim toga informacije o subvencijama nisu potpune zbog pogrešne klasifikacije i neizvješćivanja (otpisi dugova), što bi još više povećalo jaz s onima kojima se uspoređujemo;
- Kapitalni su rashodi najviši među onima s kojima se uspoređujemo – više od tri puta veći od EU15 i dvostruko veći od razine novih država članica EU-a.

Tablica 2.4: Rashodi konsolidirane opće države prema ekonomskoj klasifikaciji 2000.-2006., % BDP-a

	Hrvatska 2007.	Hrvatska	Prosjek EU10	Prosjek Kohezijske	Prosjek EU15
Ukupni izdaci i neto pozajmljivanje	48,6	50,7	41,1	42,2	46,9
Tekući izdaci	40,6	43,1	35,8	35,7	44,8
Dobra i usluge	19,8	20,9	18,0	15,9	16,9
Plaće	9,8	10,9	9,7	11,1	10,7
Druga dobra i usluge	9,9	10,0	8,4	4,9	6,2
Plaćanje kamata	2,1	2,1	2,0	3,0	3,1
Subvencije i tekući transferi	23,7	20,0	15,8	15,6	21,2
Kapitalni rashodi	7,7	6,9	4,9	4,9	2,1
Neto pozajmljivanje	0,3	0,7	0,4	...	...

Izvor: GFS, izvješća MMF-a, Baza podataka Svjetske banke, procjena autora.

2.32 Hrvatska troši 20 posto sveukupne potrošnje opće države na plaće. Nove države članice EU-a općenito troše jedan do dva postotna boda BDP-a manje na plaće nego Hrvatska i ostale zemlje s kojima se uspoređujemo; međutim, nijedna od njih nema prosjek EU-a u pogledu zapošljavanja u javnom sektoru. Dok zemlje EU15 u prosjeku zapošljavaju 8,9 posto svoje populacije u javnom sektoru, taj omjer za Hrvatsku i EU10 je oko šest posto. Čini se da je zapošljavanje u javnoj službi jednako prosjeku u EU15, no Hrvatska je zadržala manju središnju i lokalnu vlast nego zemlje EU15. Glede profila zapošljavanja, Hrvatska je slična Slovačkoj, Bugarskoj, Poljskoj i Estoniji, ali što se tiče

³² EU10 uključuje Estoniju, Letoniju, Litvu, Mađarsku, Češku Republiku, Slovačku Republiku, Poljsku, Sloveniju, Bugarsku i Rumunjsku.

potrošnje javnih sredstava na plaće državnih službenika, Hrvatska troši jedan posto BDP-a više od drugih.

2.33 Prosječna potrošnja na poslovanje i održavanje u Hrvatskoj viša je od razine u zemljama s kojima se uspoređujemo, što također odražava neučinkovitu potrošnju inputa (npr. potrošnju energije, iznajmljivanje prostora) ili više jedinične cijene zbog nedovoljno konkurentne javne nabave. Međutim, ta je potrošnja prepolovljena od 1995. godine uglavnom zbog smanjenja komponente rashoda za obranu koja se ne odnosi na plaće. Obzirom na plan Hrvatske da se pridruži NATO-u, ostaje malo prostora za daljnje uštede u komponenti obrane koja se ne odnosi na plaće. S time je povezana i zabrinutost da će, obzirom na preveliki program ulaganja, Hrvatska morati odvojiti relativno više sredstava za poslovanje i održavanje u budućnosti što će još povećati već sada visoke razine potrošnje.

2.34 Subvencije i transferi i dalje predstavljaju lavovski dio rashoda države, kao i u EU8+2 zemljama, pri razini iznad 39 odnosno 38 posto. Hrvatska troši 20 posto BDP-a, što je manje nego u zemljama EU15, no tri do četiri postotna boda BDP-a više nego u kohezijskim i novim članicama EU. Najveći dio otpada na socijalne izdatke i subvencije, a oboje je previsoko u odnosu na EU10 i kohezijske zemlje. Iako je Hrvatska počela imati koristi od mirovinske reforme iz 2002., ad-hoc intervencije posljednjih godina u socijalnim sektorima poništile su učinak veće fiskalne uštede. Među EU10 zemljama s kojima se uspoređujemo, čini se da je većina zemalja uspjela zauzdati socijalne transfere od 2000. godine.

2.35 Moguće je da su hrvatski socijalni programi učinkovitiji od drugih. Unatoč trošenju sličnog postotka BDP-a na programe socijalnog osiguranja i skrbi, čini se da Hrvatska ima bolje usmjerene programe ublažavanja siromaštva nego, na primjer, Mađarska koja ima tri puta višu stopu siromaštva.

Tablica 2.5: Pojava siromaštva i socijalna pomoć

	Pojava siromaštva (postotak populacije s 4,30 \$/dan), 2003.	Rashodi za socijalno osiguranje i skrb (% BDP-a), 2006.
Hrvatska (2004.)	4	16,3
Latvija	24	10,1
Litva	17	10,5
Estonija	26	11,8
Češka	...	13,6
Poljska (2002.)	27	18,6
Rumunjska	58	8,9
Mađarska (2002.)	12	17,2
Bugarska	33	12,6
Slovenija	...	18,3
Slovačka Republika	...	11,1
Prosjek EU10	28.1	13.3

Izvori: Hrvatska: Ocjena životnog standarda, siječanj 2007.; Proračunski podaci: GFS, IMF, nacionalni podaci.

2.36 Subvencije se mogu koristiti za čitav niz različitih namjena: pokrivanje tržišnih neuspjeha, ostvarenje ekonomije razmjera u proizvodnji itd. Međutim, u Hrvatskoj je teško ocijeniti jesu li subvencije ostvarile te ciljeve. Ukupno promatrano, subvencije konsolidirane opće države, uključujući i one neizravne, iznosile su više od 3,3 posto BDP-a u 2007. i bile su uglavnom koncentrirane na promet (željeznice i prijevoznička društva), poljoprivredu i brodogradilišta. Jedna trećina izravnih subvencija konsolidirane opće države otpada na poljoprivredu i gotovo jedna trećina na Hrvatske željeznice. Jedinice lokalne samouprave subvencioniraju lokalna komunalna društva, ali nema dostupnih detaljnih podataka o kojim se iznosima radi. U mnogim slučajevima, izravne i neizravne subvencije koriste se radi odgode rješavanja različitih oblika kriza poduzeća, izbjegavajući ono što bi inače dovelo do bankrota i zdravog restrukturiranja poduzetničkog sektora. Istodobno,

zemlje EU15 izdvajaju jednu šestinu hrvatske razine državne pomoći. Državna pomoć bez željeznica iznosila je 0,58 posto BDP-a u EU25 u 2006., dok je u Hrvatskoj isti omjer bio 3,0 posto BDP-a.

2.37 Struktura državne pomoći u Hrvatskoj ukazuje na jako oslanjanje na sektorske subvencije koje se prema pravilima EU-a, kao i s ekonomskog stajališta, smatraju negativnima. Narušavaju tržišno natjecanje i smanjuju konkurentnost zemlje gledano dugoročno, održavajući takva poduzeća u poslu, i trateći javne resurse na poduzeća koje ne mogu opstati. Hrvatska izdvaja više od polovine državne pomoći na sektorsku pomoć, dok horizontalne potpore, koje se prvenstveno bave tržišno neuspješnima, dobivaju manje od jedne petine cjelokupne pomoći bez poljoprivrede i željeznica. Gotovo 80 posto sektorske pomoći otišlo je na brodogradilišta, promet i čeličane što pokazuje da će na te sektore najviše utjecati reforma potpora. Na primjer, u EU25 je u 2004. godini samo 3 posto sveukupnih potpora otišlo u brodogradilišta, dok je Hrvatska izdvojila oko 30 posto za istu svrhu. Ukupna potpora brodogradilištima iznosi preko 22 posto vrijednosti broda i preko 40 posto pomoći bilo je u obliku neizravnih vrsta potpora, a ne izravnih subvencija prema vrijednosti broda.

Slika 2.6: Struktura državnih potpora, 2001.-2006.

%	EU15	Hrvatska
Horizontalne	52,2	17,2
Sektorske	17,6	56,1
Regionalne	23,0	26,7
Ukupne potpore (bez poljoprivrede i prometa)	100,0	100,0

Izvor: Izvješće o državnim potporama EU

2.38 Stroža pravila o dodjeli državne potpore prema Zakonu o državnim potporama iz 2005. godine, usklađena s pravilima EU-a, trebaju potaknuti drugačiju raspodjelu davanja državne potpore. Europska Komisija donijela je “ Akcijski plan državnih potpora 2005.-2009.” koji zahtjeva relativno smanjenje ukupne državne potpore u BDP-u, preusmjerenje sa sektorske na horizontalnu potporu te transparentniji i učinkovitiji sustav odobravanja i kontrole. Hrvatski pokušaji kontrole razine potpora donošenjem srednjoročnoga Plana za smanjenje subvencija za razdoblje 2005.-2007. trebali bi biti praćeni restrukturiranjem cjelokupne pomoći i većom transparentnošću. Sektorske će subvencije morati biti ograničene na razvojnu pomoć, istraživanje i razvoj, zatvaranja radnih mjesta i smanjenja broja zaposlenih, a ne vezana za financijsko restrukturiranje, što je bio glavni pristup do sada. Potrebno je dalje procijeniti primjenu pravila SGEI (usluge od općega gospodarskoga interesa), a posebno u prometnom sektoru. Ako dobivena financijska potpora premašuje troškove i opravdanu stopu dobiti, onda takvu pomoć treba smatrati nezakonitom. Potrebno je jasno razgraničiti transfere za razvoj i održavanje željezničke infrastrukture od pokrivanja tekućih gubitaka. Subvencije lokalnih tijela vlasti treba preispitati prema istim pravilima.

2.39 Sa 8,2 posto BDP-a izdvojenih za kapitalna ulaganja, Hrvatska je netipična u pogledu raspodjele javnih resursa. Ne čini se čak ni da su zemlje EU10, gledane kao skupina, pogođene nedovoljnim ulaganjima u javnu infrastrukturu u usporedbi s razinama koje troše EU15. Uz prosjek od 5 posto BDP-a, razina kapitalnih rashoda u novim državama članicama EU-a blizu je razine u kohezijskim zemljama; razine koje su te zemlje dosegle uz podršku strukturnih fondova EU-a znatno su manje od hrvatskih kapitalnih ulaganja u ovom trenutku bez strukturnih fondova EU-a. Očito su za Hrvatsku ključna pitanja “koliko su dobra” ta kapitalna ulaganja i zašto Hrvatska ne planira iskoristiti više sredstava iz darovnica EU-a za te svrhe.

E. STRUKTURA RASHODA OPĆE DRŽAVE PREMA FUNKCIONALNOJ KLASIFIKACIJI

2.40 Funkcionalna klasifikacija rashoda potvrđuje znatan pomak u strukturi rashoda u promatranom razdoblju. Najznačajnije promjene mogu se primijetiti u potrošnji za vojne potrebe te u socijalnom osiguranju i skrbi. Razdoblje od 1991.-1995. bilo je obilježeno povećanjem potrošnje za vojne potrebe (izdaci za obranu iznosili su 1995. godine 9,5 posto BDP-a) i smanjenjem široko definiranih socijalnih troškova (zdravstvo, obrazovanje, socijalno osiguranje). Obnova kuća također je doprinijela fiskalnoj ekspanziji. U poslijeratnom razdoblju 1995.-2006. godine slika je izgledala sasvim suprotno – potrošnja za vojne potrebe pala je za 8,1 postotnih bodova BDP-a, dok su socijalni troškovi narasli za 1,9 postotnih bodova BDP-a. Dok je potrošnja za obnovu ostala uglavnom

nepromijenjena, izgradnja cesta i autocesta pozitivno je doprinijela ekspanziji. Od 2000. godine, obrazovanje, promet, socijalna skrb i poljoprivreda povećali su se na račun obrane (koja je činila veći dio u smanjenju od 4 posto), kao i zdravstvo i stanovanje zbog završetka poslijeratne obnove.

Tablica 2.6: Rashodi konsolidirane opće države prema funkcionalnoj klasifikaciji 1995.-2005., % BDP-a

	Hrvatska 2007.	Hrvatska	Prosjek EU10	Prosjek Kohezijske	Prosjek EU15 ^{1/}
Ukupni rashodi	48,3	50,8	42,3	40,5	46,9
Opće javne usluge	3,7	2,9	3,5	6,8	6,8
Obrana	1,5	3,7	1,5	1,6	1,6
Javni red i sigurnost	2,7	2,8	2,0	1,5	1,7
Obrazovanje	4,7	4,2	5,5	4,6	5,2
Zdravstvo	5,9	6,8	5,0	5,4	6,2
Socijalna zaštita	14,9	16,8	13,6	13,2	18,8
Usluge unaprjeđenja stanovanja i zajednice	4,0	3,7	1,7	0,9	1,0
Rekreacija, kultura i religija	1,7	1,3	1,1	0,8	1,0
Gorivo i energija	0,1	0,0	0,5	...	...
Poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo i lov	1,1	0,9	1,2	...	...
Rudarstvo, proizvodnja i građevinarstvo	1,2	0,6	0,2	...	...
Promet i komunikacije	4,7	4,1	2,2	...	...
Ostali ekonomski poslovi i usluge	1,0	0,7	1,1	...	...
Troškovi koji nisu klasificirani u glavne grupe	0,9	2,3	3,3	...	...

^{1/} 1995.-2005.

Izvori: GFS, Izvješće MMF-ovog osoblja, baza podataka WB-a, procjene osoblja.

2.41 Usporedba sa grupama zemalja u 2006. godini ukazuje da nakon značajnog smanjenja rashoda za potrebe obrane s 9,5 posto BDP-a u 1995., na 1,4 posto u 2006. godini, Hrvatska sada ima istu razinu kao zemlje EU10 i kohezijske zemlje. Uzorak ponašanja rashoda za obranu u prošlosti otkriva da je prilagodba ostvarena smanjenjem mase plaća i troškova nevezanih za plaće. Međutim, taj bi se trend uskoro mogao promijeniti zbog potrebe za modernizacijom koje nameće želja ove zemlje da se pridruži NATO-u. Uбудuće će izdaci za obranu u Hrvatskoj vjerojatno slijediti primjer država koje su već članice EU-a ili u naprednoj fazi prilagodbe NATO-vim standardima. To podrazumijeva daljnji rast troškova nevezanih za rad, dok će troškovi radne snage i dalje opadati.

2.42 U socijalnim sektorima javlja se sljedeći uzorak ponašanja:

- Potrošnja za obrazovanje otprilike je iznosila 1,3 postotna boda BDP-a manje nego kod onih s kojima se uspoređujemo tijekom promatranog razdoblja. Međutim, nedavni pomak u vladinoj politici na području obrazovanja doveo je Hrvatsku u isti položaj s ostalima usporednim zemljama;
- Potrošnja za zdravstvo od 6,8 posto BDP-a tijekom razdoblja 2000.-2006. godine je visoka, ali očekuju se neke uštede u srednjoročnom razdoblju budući da je sustav podvrgnut restrukturiranju i trebalo bi podržati najnovije trendove smanjenja potrošnje. Postoje dokazi da bi odgođeni troškovi održavanja tijekom posljednjeg desetljeća mogli opteretiti buduće proračune, ali procjene nisu napravljene;
- Iako su rashodi za socijalnu zaštitu niži nego u EU15, još su uvijek među najvišima u EU10 unatoč opadanju od 2001. godine zbog učinka mirovinske reforme. Omjer potrošnje za socijalnu zaštitu u BDP-u nalikuje na skandinavske zemlje, iako relativne koristi koje sustavi osiguravaju nisu usporedive. Hrvatski sustav socijalne skrbi još uvijek pati od neodgovarajuće usmjerenosti i preklapanja naknada čija bi racionalizacija mogla donijeti značajne uštede i poboljšanje usluga. Međutim, hrvatski sustav socijalne skrbi također

osigurava značajne naknade braniteljima zbog posljedica Domovinskoga rata, vrste rashoda koje nema u drugim zemljama s kojima se uspoređujemo;

- Rashodi za unaprjeđenje stanovanja i zajednice viši je za 2 postotna boda BDP-a od onih s kojima je uspoređujemo zbog poslijeratne obnove, još jedne vrste rashoda koja je specifična za hrvatske poslijeratne prilike.

2.43 Rashodi za promet premašuju modele potrošnje onih s kojima se uspoređujemo i čine se prevelikim. To je uglavnom posljedica ambicioznog programa ulaganja u ceste i autoceste koji je započeo u 2003. godini, što je podiglo rashode na oko dva postotna boda BDP-a više nego u zemljama s kojima se uspoređujemo. Međutim, u razdoblju 2006.-2008. godine rashodi za izgradnju cesta i autocesta trebali bi se smanjiti na ispod tri posto BDP-a kao što je predviđeno vladinim srednjoročnim planovima.

2.44 U ovom se dijelu izvješća ispituju trendovi glavnih elemenata sektorske potrošnje. Mirovine, obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita, promet, okoliš i javna uprava čine 72 posto ukupnih rashoda konsolidirane opće države (bez neto pozajmljivanja). Obzirom na njihov značaj u pogledu društvene dobrobiti velikog dijela stanovništva, bilo kakva racionalizacija rashoda u tim sektorima mora se napraviti tek nakon podosta analiza i savjetovanja. Analiza napravljena u Poglavlju 3. pokazuje kakvu vrstu analize treba napraviti za sve dijelove proračuna da bi se ostvarila sveobuhvatna reforma javnih financija.

F. POJEDNOSTAVLJENJE PRIHODA I POREZNE ADMINISTRIRACIJE

2.45 Povećanje potrošnje 1990.-ih i visoke razine rashoda tijekom ovog stoljeća bile su moguće zbog značajnog priljeva prihoda nakon porezne reforme započete 1993. godine. Vlada je modernizirala izravne poreze i uvela nove vrste poreza koji donose prihode, kao što su, trošarine, prirez porezu na dohodak, kao i jedinstvena stopa PDV-a od 22 posto (stope nula i 10 posto bili su uvedeni 1999. i 2005. godine). Istovremeno je Vlada također uložila znatne napore u poboljšanje porezne uprave. Porezni sustav ubire u prosjeku 86 posto svih prihoda opće države.

2.46 Iako su se porezni prihodi, uključujući socijalne doprinose, smanjivali kao udio BDP-a od 1998. godine, još uvijek čine preko 39,5 posto BDP-a. U strukturi prihoda najvažnije komponente su PDV i socijalni doprinosi koji zajedno čine oko dvije trećine ukupnih poreznih prihoda. Znatno porezno opterećenje koje snosi privatni sektor potaknuo je znatan dio gospodarske aktivnosti tijekom 1990.-ih u sivu ekonomiju i smanjio profitabilnost legalnog sektora gospodarstva.

2.47 Neporezni prihodi u zadnje vrijeme rastu kroz različite pristojbe i naknade koje se naplaćuju na razinama središnje i lokalne državne vlasti. Kako iznose preko 6,5 posto BDP-a, ti prihodi igraju važnu ulogu u financiranju. Međutim, ne samo da su prihodi od tih naknada porasli, već su se i troškovi poštivanja zakona povećali za porezne obveznike. Poslovni se sektor žali na netransparentnost naplate pristojbi, dok ne postoji evidencija pristojba, neki procjenjuju da postoji više od stotinu različitih vrsta, od kojih su neke plod proizvoljnih pravila na razini lokalne vlasti.

Tablica 2.7: Usporedba prihoda, prosjek 2000.-2006. (u % BDP-a)

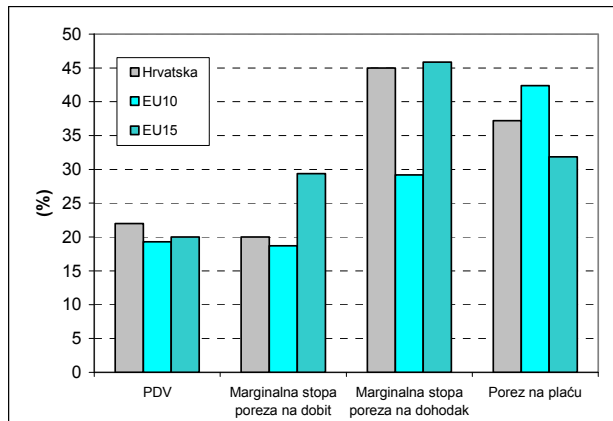
	Ukupni prihodi	Porezni prihodi
Hrvatska	45.9	40.2
Bugarska	39.6	32.3
Češka	40.5	37.7
Estonija	35.5	30.5
Mađarska	42.9	39.0
Latvija	34.4	28.9
Letonija	33.2	28.8
Poljska	38.9	34.0
Rumunjska	35.2	29.7
Slovačka	36.3	32.9
Slovenija	44.2	42.0
EU10 prosjek	38.1	33.6
EU15 prosjek	45.6	41.2
Kohezijske zemlje	39.6	34.4

^{1/} Konsolidirana opća država.

Izvori: IMF GFS i IFS; baza podataka Svjetske banke i procjene osoblja.

2.48 I udio prihoda u BDP-u i udio poreza u BDP-u najviši su Hrvatskoj među EU10 zemljama, i visoko su iznad EU i kohezijskih zemalja. Izjednačeni su s EU15. To podrazumijeva da postoji samo ograničen prostor za dodatno povećanje prihoda kroz poboljšanje porezne uprave, osim na području lokalnog poreza na nekretnine³³ i doprinosa iz plaća gdje se očekuje da će uvođenje jedinstvenog sustava ubiranja poboljšati mobilizaciju resursa u području koje se smatra jednom od najslabijih točaka u hrvatskoj poreznoj upravi.

Slika 2.7: Porezne stope u 2006. godini



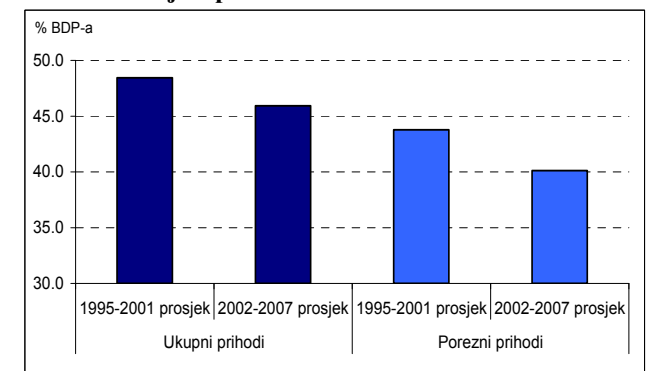
Izvori: Ministarstva financija, www.worldwide-tax.com, Uprava za socijalno osiguranje Sjedinjenih država, izračun autora

2.49 Porezne stope za ključne vrste poreza ne čine se previsokima, osim marginalne stope poreza na osobni dohodak. Tijekom posljednjeg desetljeća, mirovinska reforma i korištenje općih poreza za financiranje potrošnje za socijalno osiguranje pomogli su smanjiti poreze na rad. Vladin cilj da ublaži potrošnju višim porezima na potrošnju i stimulira poduzetništvo i rad nižim izravnim porezima podržan je promjenama porezne politike, uključujući uvođenje jedne od najviših stopa PDV-a u Europi.

Tijekom posljednjeg desetljeća, mirovinska reforma i korištenje općih poreza za financiranje potrošnje za socijalno osiguranje pomogli su smanjiti poreze na rad. Vladin cilj da ublaži potrošnju višim porezima na potrošnju i stimulira poduzetništvo i rad nižim izravnim porezima podržan je promjenama porezne politike, uključujući uvođenje jedne od najviših stopa PDV-a u Europi.

2.50 Od 2000. nakon “srednje” porezne reforme³⁴, Vlada je napravila značajne napore da smanji ukupno porezno opterećenje koje je do sada palo za tri postotna boda BDP-a koncentrirajući se na izravne poreze, a posebno poreze na dobit i na plaću koji su se činili prevelikima u usporedbi sa susjednim zemljama. Iako je reforma bila uspješna u ostvarenju svog primarnoga cilja (smanjenja poreznog opterećenja), paralelno je uvedeno i niz poreznih poticaja i razdoblja oslobođenja od plaćanja poreza da bi se privuklo investitore i potaklo zapošljavanje.

Slika 2.8: Omjeri prihoda u % BDP-a



Izvor: Ministarstvo financija

2.51 Porezni poticaji povećavaju administrativne troškove i privlače špekulativni kapital, dok rijetko postižu kompenzirajuće ekonomske koristi. Uz to, postoje planovi da se uvede više poreznih poticaja i oslobođenja od plaćanja poreza u okviru Nacionalne populacijske politike koju je usvojila Vlada krajem 2006. godine. Oni predstavljaju korak unazad u osiguranju učinkovitosti i cjelovitosti poreznog sustava koji je Hrvatskoj bio dobar.

2.52 Procjene o poreznoj evaziji pokazuju da se porezi na plaću češće izbjegavaju nego drugi porezi. Zaposlenici u obrtima te malim i srednjim poduzećima često lažno prikazuju svoje plaće kao minimalne plaće ili se odlučuju biti neslužbeno zaposleni. Definicija oporezivog dohotka promijenila

³³ Hrvatska trenutno ubire porez na promet nekretnina. Zbog nesređenog stanja u zemljišnim knjigama i nedostatka jedinstvenog registra imovine, uvođenje modernog poreza na imovinu nužno je odgoditi dok se ne stvore preduvjeti.

³⁴ Za pojedinosti vidi IMF (2000.).

se s vremenom. Porezna se osnovica postepeno uvećavala (osim izuzimanja dividendi i dobitka od kapitala iz porezne osnovice 2005. godine) i broj poreznih stopa je porastao, dok je broj poreznih poticaja i iznos osobnog poreznog odbitka znatno povećan s vremenom. Oslobođenje od poreza kakvo sada postoji ide zapravo u korist poreznim obveznicima s visokim dohotkom više nego poreznim obveznicima s niskim dohotkom. Četvrta marginalna stopa poreza na dohodak od 45 posto uvedena 2003. godine trebala je povećati progresivnost, međutim možda nije uspjela u tome jer motivira osobe s višim dohotkom da se prijave kao porezni obveznici poreza na dobit.

2.53 Proteklih su godina mnoge nove države članice EU-a provele reforme svojih sustava poreza na dohodak kako bi poboljšale poštivanje poreznih obveza i ojačale poticaje za rad. To su učinile proširenjem porezne osnovice, smanjenjem najviše marginalne stope poreza na dohodak (čak i donošenjem jedinstvene stope), otklanjanjem poreznih oslobođenja i izuzeća te jačanjem porezne uprave. Prvi rezultati pokazuju poboljšanja u poštivanju poreznih obveza.³⁵ Hrvatska bi mogla iskoristiti to pozitivno iskustvo.

Konsolidacija naplate poreza na plaću

2.54 Trenutno porezna uprava ubire, kontrolira i provodi poštivanje poreza na dohodak i svih doprinosa za socijalno osiguranje te kontrolira i provodi poštivanje prireza porezu na dohodak. To su nekada neovisno provodila tri fonda za socijalno osiguranje (Zavod za mirovinsko osiguranje, Zavod za zapošljavanje i Zavod za zdravstveno osiguranje). Od 2002.-2005. odgovornost za ubiranje doprinosa za drugi stup (uveden 2002. godine) povjerena je REGOS-u, osnovanom kao središnji registar socijalno osiguranih osoba i agencija za kliring drugog stupa. U 2005. godini Porezna je uprava preuzela svu odgovornost za ubiranje, nadzor i provedbu doprinosa za drugi stup. Prikupljeni doprinosi za drugi stup prebacuju se na privremeni račun, kojim upravlja HANFA, a REGOS ih raspoređuje na pojedinačne račune. Poslodavci plaćaju prirez izravno lokalnim jedinicama.

2.55 Za razliku od ubiranja poreza, prijavljivanje dohotka na koji se plaćaju porezi na plaću je rascjepkano, skupo i neučinkovito. Poslodavci podnose mjesečne zbirne skupne prijave Poreznoj upravi za plaće isplaćene u određenom mjesecu (posebno za dohodak i za isplate nevezane za dohodak, kao što su isplate honorara), a REGOS-u o uplaćenim individualnim doprinosima za prvi i drugi stup za određeni mjesec. Uz dodatna izvješća koja se šalju Zavodu za zdravstveno osiguranje (o ostvarenom dohotku radi obračuna naknade tijekom bolovanja ili rođiljne naknade) i Zavodu za zapošljavanje (prosječan dohodak za izračun naknade za nezaposlene), ti paralelni sustavi izvješćivanja predstavljaju velika administrativna opterećenja za poslodavce i stvaraju visoke troškove poštivanja poreznih obveza.

2.56 Unatoč REGOS-ovoj funkciji središnjeg registra socijalno osiguranih osoba, još uvijek postoje paralelne evidencije osiguranika. Poslodavac mora prijaviti svakog novog zaposlenika kod Zavoda za mirovinsko osiguranje, Zavoda za zdravstveno osiguranje i, nakon predaje godišnje porezne prijave, kod Porezne uprave. Ne postoji jedno mjesto za prijavu poreza na plaću i podnošenje izvješća, kakav je u početku bio zamišljen REGOS. Svaka institucija još uvijek vodi vlastiti registar poreznih obveznika/osiguranika; ne postoji registar osoba koje plaćaju prirez, što u mnogome otežava nadzor nad prijavama prireza.

2.57 Uvođenje mjesečnog individualiziranog izvješćivanja 2002. godine radi upravljanja drugim mirovinskim stupom prepoznato je kao prilika da se konsolidiraju zahtjevi za paralelnim izvješćivanjem za sve socijalne doprinose, porez na dohodak i prirez. Osnivanje REGOS-a i uvođenje jedinstvenog obrasca za RS mjesečne izvještaje napravljeno je s ciljem izrade središnje baze podataka svih davatelja doprinosa, uplatitelja poreza na dohodak i osiguranika, koja se centralno ažurira s podacima o mjesečnim dohocima kroz jedinstveni izvještajni kanal, te nudi

³⁵ IMF, "Reforma poreza na dohodak u Hrvatskoj," 2006.

učestalije i točnije podatke svim relevantnim institucijama. Jedinstveni sustav izvješćivanja postoji već tri godine, tijekom kojeg je zahtjev za paralelnim izvješćivanjem Zavoda za mirovinsko osiguranje uspješno zamijenjen jedinstvenim RS obrascem. Umjesto da uključi RS obrazac u svoj sustav izvješćivanja, Porezna ga je uprava odbila koristiti kao ključni izvor informacija zbog njegove navodne nepodudarnosti sa zahtjevima Porezne uprave glede podataka i mjesečnog pristizanja individualiziranih podataka koje Porezna uprava ne smatra bitnima. Konsolidacija podataka nadalje se zakomplicirala početkom 2003. godine kada je Porezna uprava uvela dodatne obrasce za prikupljanje podataka o porezu na dohodak i socijalnim doprinosima iz dohotka koji nije plaća, što je bio jasan znak da se reforma konsolidacije izvješćivanja o svim porezima na plaću neće provesti u planiranom roku. Konačno je 2004. godine izmijenjen i dopunjen Zakon o objedinjenom prijavljivanju socijalnih doprinosa, poreza na dohodak i prireza i napušten je koncept jedinstvenog izvješćivanja.

2.58 Kontrola i naplata poreza na dohodak, prireza i socijalnih doprinosa, koje centralno obavlja Porezna uprava za sve nadležne agencije, treba počivati na ujedinjenom protoku podataka koji slijedi novčani tok. Nadalje, izrada središnje baze podataka o poreznim obveznicima i osoba sa socijalnim osiguranjem, čiji se status prati od rođenja do smrti, pružila bi priliku da se smanji izbjegavanje plaćanja poreza na plaću. Mjesečno individualizirano izvješćivanje može se koristiti za brže ostvarenje prava i utvrđivanje naknada (u zdravstvenom osiguranju i osiguranju nezaposlenih) i za precizan izračun obveza iz poreza na dohodak i prireza bez potrebe za naknadnim usklađenjem. Mjesečni dotok podataka također omogućava trenutno davanje informacija osiguranicima, omogućavajući im da provjere da li njihov poslodavac plaća doprinose na vrijeme.

2.59 Ministarstvo financija uočilo je postojeće neučinkovitosti u evidenciji poreza na plaću, u izvješćivanju i procesima pohrane podataka, te neadekvatno definirane uloge institucija koje su uključene u njih, te je pokrenulo ocjenu uloge i odgovornosti Porezne uprave i drugih institucija koje imaju veze s prihodom od poreza na plaću i tokovima informacija. Ta procjena, koja je podržana projektom Svjetske banke, trebala bi dati preporuke za poboljšanje sadašnjeg sustava upravljanja porezom na plaću i njegovog institucionalnoga okvira. Ako REGOS nije odgovarajući institucionalni okvir za uvođenje konsolidiranog sustava izvješćivanja o porezu na plaću, kao što mu je bila namjena 2001. godine, mogu se istražiti drugi modeli konsolidacije. Na primjer, središnji registar svih poreznih obveznika i uplatitelja doprinosa mogao bi se stvoriti u Poreznoj upravi, s jednim mjestom za registraciju u njezinom središnjem registru poreznih obveznika i socijalno osiguranih osoba, i jednim mjesečnim individualiziranim izvješćem kao osnovom za određivanje obveze plaćanja, i konsolidiranje obveza plaćanja poreza na dohodak i prireza s obvezama da se plaća doprinos. Centralizirani sustav podataka mogao bi također biti povezan s jednim platnim nalogom za poslodavca, kojim bi se dalje učvrstila disciplina pri plaćanju.

Pojednostavljenje poreza na dohodak

2.60 Prihodi od poreza na dohodak čine nekih 12 posto ukupnih poreznih prihoda Hrvatske. Na razini od oko 4,8 posto BDP-a, ti prihodi su usporedivi s drugim zemljama: prihodi od tog poreza činili su oko 3 posto BDP-a u Slovačkoj i oko 7 posto BDP-a u Sloveniji. Obzirom na fiskalna ograničenja zbog velike potrošnje i visokog proračunskog manjka, ne postoji prostor u fiskalnom smislu za smanjenje prihoda od poreza na osobni dohodak u kratkom roku. Stoga, bilo kakva promjena politike poreza na dohodak morala bi biti fiskalno neutralna.

2.61 Bez obzira na to, Hrvatska bi mogla imati koristi od pojednostavljenja svog sadašnjeg sustava poreza na dohodak tako da smanji tržišne distorzije i poboljša poreznu administraciju. Smanjenje poremećaja u gospodarstvu podrazumijevalo bi smanjenje broja olakšica i izuzeća i stvaranje većih poreznih prihoda uz istu poreznu stopu. Poboljšanje porezne administracije podrazumijeva veću transparentnost poreznog sustava. Nadalje, porezne stope trebaju biti dovoljno niske da omoguće osobama s niskim dohotkom da sudjeluju u tržištu rada, a zadrže osobe s visokim dohotkom u poreznom sustavu. U skladu s ocjenom MMF-a, preporučuje se da zemlje osmisle svoj

sustav poreza na dohodak tako da uvedu oblik koji je jednostavno provesti, uz ograničene odbitke, umjerenu najvišu graničnu stopu, dovoljno veliku granicu izuzeća da isključi osobe sa skromnim dohocima uz značajno oslanjanje na oporezivanje po odbitku.³⁶

2.62 Broj olakšica i poreznih razreda bi se mogao smanjiti kako bi porez na dohodak postao učinkovitijim. Hrvatski sustav poreza na dohodak sastoji se od četiri porezna razreda s četiri granične stope od 15, 25, 35 i 45 posto, te od niza olakšica, izuzeća i poticaja. Zbog brojnih olakšica, koje općenito mogu koristiti samo imućniji porezni obveznici, efektivne porezne stope (definirane kao omjer plaćenoga poreza i prijavljenog bruto dohotka) znatno su niže od nominalnih stopa.

2.63 Sustav poreza na dohodak se previše koristi kao alat socijalne politike. Svaki porezni obveznik može odbiti od svoje porezne osnovice osnovni osobni porezni odbitak koji čini nekih 33 posto nacionalne prosječne bruto plaće (PBP). Pored toga može odbiti dodatnih 16,5 posto na ime nezaposlenog bračnog druga, te 16,5 posto za jedno dijete. Olakšice za djecu su velikodušne; porezni obveznik može koristiti 73 posto PBP-a za troje djece i gotovo 119 posto PBP-a za četvero djece. Olakšice su više za odabrane skupine osoba, poput starijih (66 posto PBP-a) ili osobe s teškim invaliditetom (9,9 posto PBP-a). Nadalje, sve su olakšice znatno više u prvoj skupini područja od posebne državne skrbi (više nego dvostruko), drugoj skupini područja od posebne državne skrbi (dvostruke olakšice), i trećoj skupini područja od posebne državne skrbi, te u brdskim i planinskim područjima.³⁷ Porezni obveznik može također iskoristiti do 20,7 posto PBP-a da smanji svoju poreznu osnovicu dokazanim dobrovoljnim osiguranjem i povratom troškova (za stanovanje, najam, stambene kredite i slično). Nekoliko skupina je izuzeto iz sustava poreza na dohodak, kao na primjer invalidi branitelji Domovinskoga rata.

2.64 Velike su olakšice zapravo postigle suprotan učinak od onoga koji se htjelo postići modelom sustava poreza na dohodak s četiri razreda, jer djeluju suprotno namjeravanom redistributivnom učinku uvođenja poreznih razreda. Porezni obveznik u Zagrebu s nezaposlenim bračnim drugom, dvoje djece i dobrovoljnim osiguranjem može smanjiti svoju poreznu osnovicu do 89 posto PBP-a. U drugim županijama iznos može biti još veći. Te visoke olakšice imaju dvije negativne posljedice: prvo, znatno smanjuju poreznu osnovicu a time i iznos ubranih poreza. Drugo, njihov distributivni učinak je vrlo upitan jer samo imućniji porezni obveznici mogu koristiti sve olakšice, dok osobe s niskim dohotkom imaju male ili nikakve koristi od njih.

Tablica 2.8: Osnovne karakteristike sustava poreza na dohodak

	2004.	2000-03
Broj poreznih obveznika		
Ukupno	2,592,520	2,455,838
Ukupno (%)	100	100
Zaposlenici	55	54
Umirovljenici	41	42
Samozaposlene osobe	5	4
Prihodi od poreza na dohodak (prema cijenama iz 2004.)		
Ukupno (kn m)	9,108	7,583
Ukupno (%)	100	100
Zaposlenici	89	88
Umirovljenici	3	3
Samozaposlene osobe	8	9
Prihodi od doprinosa (prema cijenama iz 2004.)		
Ukupno (kn m)	15,780	13,882
Ukupno (%)	100	100
Zaposlenici	100	100
Umirovljenici	0	0
Samozaposlene osobe	0	0

Izvor: Porezne prijave, Porezna uprava RH, izračun osoblja.

³⁶ Stepanyan, Vahram (2003.). Reforma poreznih sustava: Iskustvo Baltičkih zemalja, Rusije i drugih zemalja bivšeg Sovjetskog Saveza. MMF-ov radni dokument WP/03/173. Moore, David (2005.). Reforme poreza i socijalne skrbi u Slovačkoj 2004. MMF-ov radni dokument WP/05/133.

³⁷ Prvo područje sastoji se od četiri naselja, drugo područje od 53 grada i općine te mnogo naselja, a treće područje od 68 općina. Ministarstvo financija, Republika Hrvatska (2005.). Hrvatski Porezni Sustav.

2.65 Samo 59 posto stanovništva plaća porez na dohodak. Ukupan broj poreznih obveznika u Hrvatskoj u 2004. godini iznosio je oko 2,6 milijuna, od kojih je 55 posto bilo zaposlenika, 41 posto umirovljenika i 4 posto samozaposlenih. Iako broj poreznih obveznika raste od 2000. godine u prosjeku za 2,2 posto godišnje, udjeli triju skupina ostali su gotovo nepromijenjeni. Od ukupnog prikupljenog iznosa, zaposlenici su doprinijeli s 89 posto, umirovljenici s 3 posto i samozaposleni s 8 posto. Teret socijalnih doprinosa u ukupnom poreznom klinu, posebno za osobe s niskim dohotkom, puno je veći od poreza na dohodak. Razlog je taj što svi zaposlenici izdvajaju 20 posto za socijalne doprinose, a poslodavci plaćaju još 17,2 posto.

2.66 Razlika između poreznog klina radnika samca s PBP-om i zaposlenika iz najvišeg decila manja je od osam postotnih bodova. Ukupan porezni klin (uključujući 17,2 posto doprinosa koje plaća poslodavac) medijanskog zaposlenika iznosi samo 36,2 posto. Za prosječnog zaposlenika (definirano prema poreznoj prijavi) ta brojka iznosi 40,2 posto, a za zaposlenika na vrhu 45,3 posto. U prosjeku je 2004. porezni obveznik platio porez na dohodak u iznosu od 8 posto svoga bruto prihoda, tako da je zaposlenik platio nešto malo više (10 posto), umirovljenik gotovo ništa (1 posto), a samozaposleni najviše (14 posto). Ti su omjeri bili stabilni između 2000.-2004. godine.

2.67 Efektivna stopa poreza nametnuta prosječnom zaposleniku niža je od one u EU15 i OECD, gdje su odgovarajuće porezne stope od 10 do 25 posto bruto plaće. Međutim, zbog viših socijalnih doprinosa, zbroj poreza i doprinosa koje plaća prosječni zaposlenik vrlo je sličan onom u EU15 i malo viši od onoga u OECD-u.³⁸

2.68 Većina olakšica i pogodnosti može se zamijeniti drugim politikama, kao što su socijalni naknade i regionalne politike, a koji bi na učinkovitiji način došli do ciljane skupine ili regije.

Tablica 2.9: Efektivne porezne stope u 2004.

	Medijan	Prosjek	Najviših 10%
Svi porezni obveznici			
Godišnji bruto dohodak u kn	28,700	41,500	139,900
Godišnji realni rast 2000.-04.	7.4	3.3	5.1
Efektivna stopa poreza na dohodak, %	2.5	8.5	14.5
Udio prihoda od poreza na dohodak, % *	4.5	..	58.0
Zaposlenici			
Godišnji bruto dohodak u kn	39,200	56,400	161,600
Godišnji realni rast 2000.-04.	2.7	2.5	3.9
Efektivna stopa poreza na dohodak, %	5.2	10.2	16.3
Stopa socijalnih doprinosa	20.0	19.7	19.6
Udio prihoda od poreza na dohodak, % *	8.8	..	51.1
Umirovljenici			
Godišnji bruto dohodak u kn	18,700	21,500	51,100
Godišnji realni rast 2000.-04.	13.2	6.0	3.3
Efektivna stopa poreza na dohodak, %	0.0	1.1	3.3
Udio prihoda od poreza na dohodak, % *	4.0	..	93.8
Samozaposlene osobe			
Godišnji bruto dohodak u kn	27,900	42,700	186,600
Godišnji realni rast 2000.-04.	1.9	-2.0	6.5
Efektivna stopa poreza na dohodak, %	3.5	14.4	20.2
Udio prihoda od poreza na dohodak, % *	1.9	..	65.5

* Udio prihoda prikupljenih unutar skupine. Medijan: prihodi ubrani od 50% donjeg segmenta populacije. Izvor: Porezna uprava RH, izračun osoblja.

³⁸ OECD izvještava o efektivnim poreznim stopama u OECD-u (2003.). Oporezivanje plaća 2002.-2003. U drugom je izvještaju izračunat zbroj efektivnih poreza i socijalnih doprinosa koje plaća zaposlenik s prosječnim primanjem, samac i bez djece. Brojka za Hrvatsku bila bi 29,9 posto, dok je prosjek za EU15 2003. bio 29,2 posto, a za OECD 25,6 posto. OECD (2004.). Nedavni trendovi u poreznoj politici i reforme u zemljama OECD-a. Istraživanja porezne politike OECD-a br.9, str.22-26.

Nadalje, članstvo u Europskoj Uniji pruža priliku da se osmisle strategije i iskoriste fondovi EU-a kako bi se pomoglo upravo siromašnima ili nezaposlenima, te razvilo regionalne politike. Stoga bi bilo razumno smanjiti iznos i broj olakšica i istovremeno smanjiti broj poreznih razreda.

G. SUSTAV UPRAVLJANJA JAVNIM RASHODIMA

2.69 Hrvatske su vlasti ostvarile značajan napredak u jačanju upravljanja javnim rashodima tijekom posljednjih nekoliko godina. Poboljšani su procesi provedbe proračuna, uključujući strukturu obračuna i izvještavanja. Službeno su usvojeni GFS 2001 standardi u računovodstvu i izvještavanju, iako pridržavanje tih standarda u nekim lokalnim samoupravama ostaje upitno. Proširen je jedinstveni račun riznice tako da obuhvati bankovne račune svih ministarstava i preostalih izvanproračunskih fondova (Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i Hrvatski zavod za zapošljavanje). Osim toga, Ministarstvo financija je obavilo sve pripremne radove za integraciju postojećih sustava informiranja radi upravljanja financijama u 2007. godini. Dok je Vlada ostvarila napredak u kontroliranju dospjelih a nenaplaćenih obveza, one još uvijek postoje (na primjer u zdravstvu). Može se očekivati da ih jačanje procesa financijskoga upravljanja s vremenom smanji.

2.70 Hrvatska je vlada ulagala velike napore u posljednje četiri godine da poboljša pravila i važnost višegodišnjeg proračunskog planiranja. Ti su napori bili podržani potrebom da se uvede trogodišnja projekcija u Pretpristupne ekonomske programe (PEP) kao i potrebom za općim poboljšanjem kvalitete makroekonomskoga projekcija. U 2006. godini po prvi puta su statistički podaci o javnim financijama sastavljeni u skladu s ESA 95 metodologijom, primjenom tablica transfera između nacionalnog računskoga okvira i metodologije ESA 95, što će omogućiti usporedbu statističkih podataka o javnim financijama po zemljama. Nadalje, obuhvat državnog proračuna proširen je od proračuna za 2006. nadalje, te uključuje prihode od lutrije, cestarine, vlastite prihode korisnika proračuna, prihoda koji podliježu posebnim propisima (administrativni porezi i drugi destinirani prihodi), te darovnice EU. Uspostavljena je i kontrola ubiranja i korištenja destiniranih prihoda.

2.71 Uveden je novi sustav upravljanja javnih dugom i njegove evidencije, kao i elektronski sustav aukcija blagajničkih zapisa, a odjel u Ministarstvu financija koji se bavi upravljanjem dugom je reorganiziran tako da ima odvojene front (izdavanje duga), middle (upravljanje rizicima) i back (evidentiranje, planiranje i analiza duga) urede. Prihvaćena je strategija upravljanja javnih dugom za 2006. godinu, zajedno sa srednjoročnim proračunom. Nadalje, vlasti su uz pomoći EK osnovale jedinice interne revizije u svim ministarstvima, središnjim državnim organizacijama i izvanproračunskim fondovima. U tijeku je njihova uspostava u jedinicama lokalne samouprave. Donesen je Zakon o financijskom upravljanju i sustavima kontrole u javnom sektoru i imenovani su kontrolori za sva ministarstva.

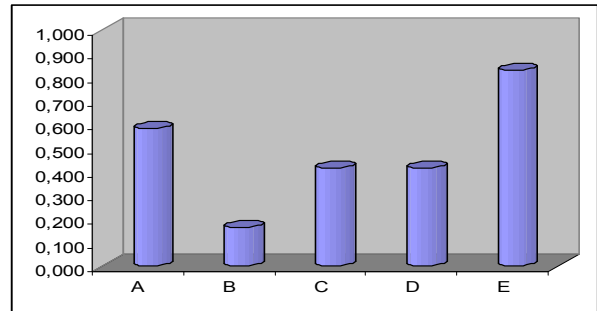
2.72 Hrvatska je postigla napredak u modernizaciji svog sustava upravljanja javnim izdacima (eng. PEMS), ali treba poduzeti konkretne dodatne napore na područjima: (i) donošenja proračuna na temelju učinka i programa, (ii) analitičkim temeljima odluka o proračunskim izdvajanjima, (iii) transparentnosti proračuna i (iv) integraciji strateškog i proračunskoga planiranja. Službeno je uvedeno donošenje proračuna na temelju programa, ali i dalje ima ograničeni značaj zbog nepostojanja valjanog mehanizma raspodjele troškova kao i skupa mjerljivih pokazatelja učinkovitosti programa. Organizacijsko i funkcionalno promatranje proračuna još uvijek dominira nad programskim aspektom, što ograničava transparentnost u proračunskim prezentacijama i konzultacijama. Kao posljedica toga, utjecaj ekonomske i socijalne analize sadašnjih i budućih učinaka javnih izdataka na odluke o proračunskoj raspodjeli sredstava ostaje ograničen. Vladino prihvaćanje Strateškog okvira za razvoj za 2006.-2013. u srpnju 2006. godine bilo je prilika za povezivanje širih strateških razmatranja s operativnim proračunskim odlukama. Međutim, nedostatak sustava koji objedinjuju mogućnosti strateških prioriteta i odabir strateških ciljeva s proračunskim izdvajanjima nastavio je ograničavati učinkovitost i djelotvornost politike.

2.73 Postavljanje mjerila za sustav upravljanja javnim izdacima³⁹ pokazalo je da problemi planiranja proračuna leže više u određivanju prioriteta nego u općoj fiskalnoj disciplini. Najveća odstupanja od najbolje prakse utvrđena su na sljedećim područjima: raspodjela izdataka na temelju ekonomske analize; mehanizmi savjetovanja (posebno sa Saborom); slaba dominacija Ministarstva financija u odlučivanju o prijepornim proračunskim izdvajanjima; povezivanje raspodjele sredstava s ocjenama proračunskih programa; otvorene diskusije o konkurentskim proračunskim prioritetima; i, općenito, nedostatan smanjenje postojećih programa na temelju ocjena o njihovom učinku i objektivnih kriterija.

2.74 Napredak u razvoju PEMS-a je i dalje ograničen, o čemu svjedoči ograničena zastupljenost ciljeva iz Strateškog okvira za razvoj (na primjer obrazovanje, promicanje poduzetništva i poslovne klime, restrukturiranje i privatizacija) **kod stvarne raspodjele proračunskih sredstava.** Nedostatak povezanosti strateških ciljeva i godišnjih proračunskih izdvajanja ilustrira usporedba rangiranja prioriteta koje je implicitno vidljivo iz Strateškog okvira za razvoj za 2006.-2013 i proračuna za 2007. godinu. Svrha te usporedbe nije dati sveobuhvatnu procjenu, nego prikazati poteškoće uspoređujući strateške i proračunske prioritete. Okvir za usporedbu nije čvrst, jer se definicije strateških područja i ciljeva u Strateškom okviru ne mogu lako uskladiti s proračunskim izdvajanjima. Najveći prioritet u proračunu za 2007. godinu dan je regionalnom uravnoteženju rasta i fiskalnoj decentralizaciji. Proračunsko izdvajanje za programe regionalnog razvoja gotovo se udvostručilo u odnosu na 2006. te utrostručilo u odnosu na 2003. godinu. Promatrajući Strateški okvir, uravnoteženi regionalni razvoj odražava se u definiciji samo dvaju ciljeva od njih sedam u odjeljku VI, koji govori o prostoru, prirodi, okolišu i regionalnom razvoju, i nije postavljen kao prioritet. S druge strane, najveći prioritet Strateškog okvira naveden je u odjeljku o ljudima i znanju koji treba usporediti s odjeljkom o obrazovanju i znanosti u proračunu. Ovo je proračunsko izdvajanje povećano za 5,5 posto, što ne odgovara prioritetima u Strateškom okviru.

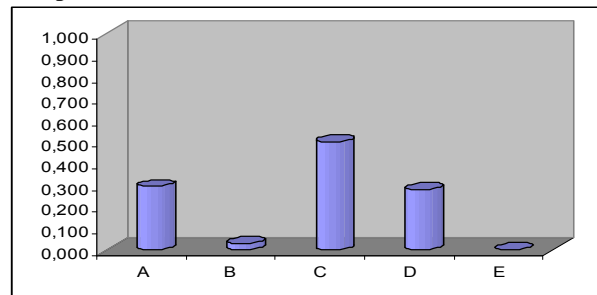
2.75 Usklađenje okvira/klasifikacija koje se koriste u strateškom i proračunskom planiranju treba biti prvi korak u izgradnji integriranog sustava strateškog i proračunskoga planiranja. Usklađenje okvira nužan je preduvjet za širu i bolju procjenu odnosa između strateških ciljeva i raspodjele proračunskih sredstava. Sljedeći korak u razvoju integriranog okvira za strateško i proračunsko planiranje treba biti poboljšanje definicija strateških ciljeva kako bi se povećala mjerljivost i jednostavnost rangiranja prioriteta. Analiza koju su proveli konzultanti uz pomoć IDF-ove darovnice u 2006. pokazala je da i sami strateški dokumenti (Strateški okvir za razvoj za 2006.-

Slika 2.9: PEMS mjerila za agregatnu fiskalnu disciplinu



Max; Najbolja praksa = 1 A. Makro okvir i mehanizam usklađenja; B. Dominacija središnjih ministarstava; C. Formalna ograničenja; D. teška proračunska ograničenja; E. Sveobuhvatnost proračuna;

Slika 2.10: PEMS mjerila za agregatnu fiskalnu disciplinu



Max = 1. A. izdvajanja vezana za strateške rezultate; B. širina konzultacija; C. Fleksibilnost nadležnih agencija; D. Sveobuhvatnost proračuna; E. primjena objektivnih kriterija.

³⁹ Uz podršku IDF darovnice Svjetske banke za Jačanje upravljanja proračunom u 2005. i na temelju metodologije Camposa i Pradhana (1995.).

2013. i Pretpristupni ekonomski program) mogu biti puno bolji: npr. od 75 ciljeva u Strateškom okviru, 32 su izravno mjerljiva. Stoga se preporuča definirati skup pokazatelja za praćenje ostvarenja strateških ciljeva s dugoročnim ciljem izrade državnog “balanced scorecard-a” (uravnoteženog sustava ciljeva). To se može ostvariti samo ako se dokumenti za strateško planiranje temelje na istoj klasifikaciji (klasifikaciji programa) kao i plan proračuna.

Tablica 2.10: Karakteristike SDF-a							
Strateško područje	Prioritet	Broj stranica	Broj ciljeva	Broj instrumenata/kcija	Broj mjerljivih indikatora***	Plan****	Izvori sredstava
Ljudi i znanje	Osnova	6	7	15	5	0	-
Znanost, tehnologija i informacijsko-komunikacijska tehnologija	Osnova	6	12	22	4	0	-
Socijalna kohezija i socijalna pravda	Osnova	5	6	13	1	0	-
Promet i energija	Osnova	5	6	14	3	0	-
Prostor, priroda, okoliš i regionalni razvitak	Poveznica	6	7	20	3	0	-
Makroekonomska stabilnost i	Poveznica	7	6	12	6	6	-
Financije i kapital	Poveznica	5	5	13	1	1	-
Poduzetnička klima	Glavni pokretač	5	6	15	1	3	-
Privatizacija i restrukturiranje	Glavni pokretač	4	6	15	1	3	-
Nova uloga države	Glavni pokretač	14	14	43	7	1****	-
UKUPNO		63**	75	178	32	12	

*Ovo je “strateški konglomerat” koji uključuje javnu upravu, pravosuđe i reformu javnih financija.
 Konglomeratska” struktura ovog strateškog područja primjetna je i u strukturi teksta, koji je relativno strogo podijelje, izuzev ovog područja. ** Postoji još i 11 stranica uvoda, ekonomske projekcije i impresum. * Kao mjerljiv indikator pobrojane su sve tablice, slike, reference u opisu cilja vremenske serije ili bilo koja vrsta podataka koja bi mogla poslužiti kao indikator (ako nije definiran kao takav). Nepostojanje mjerljivog indikatora ne znači kako on ne postoji. To znači da autori nisu obratili pozornost kako bi definirali ili uputili na buduće mjerljive indikatore. **** I je stavljen pod planom ukoliko postoji bilo kakvo spominjanje vremenskog horizonta u svrhu ispunjenja zadanih ciljeva. ***** Za samo normativno usklađivanje s Aquisom postoji plan, barem implicitno.

Tablica 2.11: Odabrana izdvajanja u 2006. i 2007. godini

U milijunima kuna	2006. Plan	2007. plan	Indeks (2007 /2006)
Regionalni razvoj*	1 080	2 026	187.6
Populacijska politika**	2 813	3 545	126.0
Skrb za branitelje***	4 920	5 517	112.1
Zdravstvo****	18 715	20 472	109.4
Unaprijeđenje poslovnog okruženja ^x	3 309	3 611	109.1
Mirovine****	28 473	30 212	106.1
Obrazovanje, znanost i istraživanje	8 850	9 332	105.5

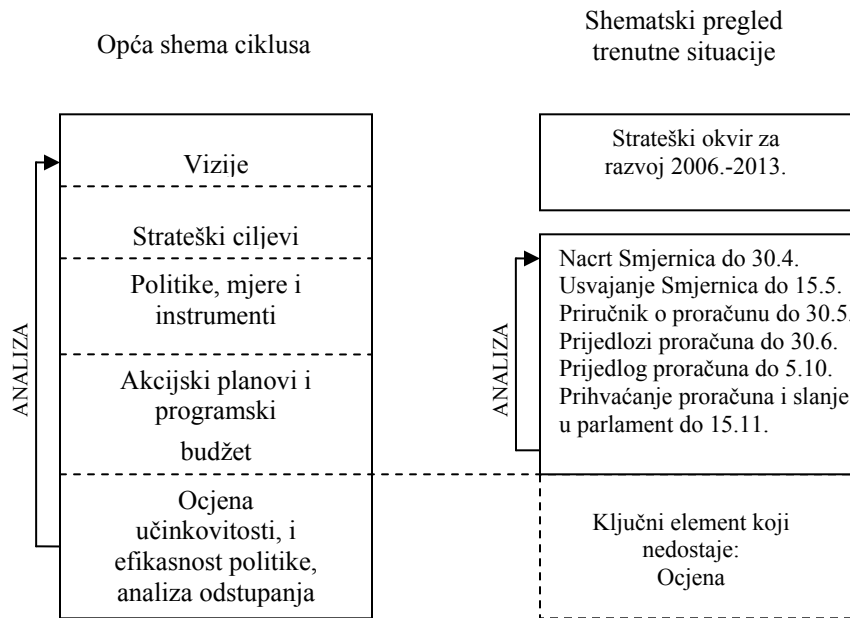
T.4, str. 16 službene publikacije “Proračun za 2007.: za uravnoteženiji razvoj Hrvatske”, Ministarstvo financija; ** T.10, str.31; *** T.14, str. 39; **** T.17, str. 43; x T.6, str. 24; xx T.8, str. 28 bez informatike, sporta i međunarodne suradnje. Izdvajanja su odabrana prema tri kriterija: izdvajanje je veće od 1 milijarde kuna i u 2006. i 2007.; izdvajanje je predstavljeno u brošuri Ministarstva financija; izdvajanje je predstavljeno na transparentan način (npr. podaci iz T.5 “Ulaganje u infrastrukturu” nisu predstavljeni jer nije jasno uključuje li taj iznos subvencije. Ukupno, sedam izdvajanja prikazanih u tablici čini 69,1% od ukupnih planiranih izdataka u 2007. godini.

2.76 Nadalje, da bi se razvio integrirani sustav strateškog i proračunskoga planiranja potrebno je uspostaviti formalni odnos između strateškog i proračunskoga planiranja te osigurati dosljednu primjenu analitičkih inputa kod odluka o raspodjeli proračunskih sredstava. Trenutno je proces planiranja proračuna uređen Zakonom o proračunu iz 2003. godine, kao što je prikazano na desnoj strani donje sheme. Taj je proces podržan makroekonomskom analizom i projekcijama. Njegovi su rezultati vidljivi u Smjernicama fiskalne politike koje osiguravaju učinkovite makro-proračunske limite, kao što je prikazano u procjeni cjelokupne fiskalne discipline u sklopu našeg sustava postavljanja mjerila za PEMS. Tri kritična elementa trenutno nedostaju u procesu: veze sa strateškim planiranjem, provedeni sustav ocjene izdataka i zajednička analitička platforma. Tri ključne preporuke treba slijediti radi prevladavanja sadašnjih slabosti:

- Primjena standardizirane metodologije za prikupljanje strateških planova ministarstva prije nego započne proces planiranja proračuna,
- Izrada godišnjeg strateškog dokumenta koji ističe ključne prioritete politika prije nego započne proces planiranja proračuna,
- Donošenje godišnjeg strateškog dokumenta kao dodatka prijedlogu proračuna radi isticanja argumenata za odabir prioriteta.

Te bi inovacije u procesu planiranja mogle dati bitan doprinos transparentnosti proračuna i procesu savjetovanja, jer bi se rano iznošenje prioriteta u obliku nacрта moglo podijeliti i prodiskutirati s ključnim socijalnim partnerima i drugim zainteresiranim stranama.

Slika 2.11: Ciklus promjene strategije



2.77 Odluke o dodjeli proračunskih sredstava donose se bez dovoljne analitičke podloge. U Ministarstvu financija i u Vladi općenito, bilo bi od velike koristi ojačati analitički kapacitet za provedbu sektorske analize i ocjenu godišnjih fiskalnih izdataka. U suprotnome, biti će još veće opterećenje kada proces pridruživanja u EU znatno poveća potražnju za analitičkim uslugama potrebnima za razvoj aplikacija za korištenje fondova EU te kada porastu potrebe za više analitičkih inputa u stvaranje i poboljšanje propisa (na primjer, RIA—procjena regulatornog učinka, koja je trenutno u Hrvatskoj u povojima). Hitno je potrebno konsolidirati postojeće i uložiti u nove analitičke kapacitete u hrvatskoj Vladi. Analiza nije zamjena nego pomoć pri odlučivanju koje jest i uvijek će i biti političko. Postojanje visokokvalitetne analitičke podrške pojašnjava mogućnosti i čini političko odlučivanje jednostavnijim i transparentnijim. Važnost ovog faktora ne da se dovoljno naglasiti, budući da analitička ulaganja općenito vode do više kvalitete odluka, proračunskih prezentacija, savjetovanja i veće transparentnosti proračuna.

2.78 Poboljšanje kvalitete makroekonomske analize i projekcija potrebno je replicirati i na sektorskim i programskim razinama. Zajednička platforma za istraživačku i analitičku podršku kod odabira između konkurentnih izdvajanjima nužan je i za proces planiranja i za ocjenjivanja. Informacije se mogu kretati od jednostavnih međunarodnih usporedbi pokazatelja izdataka do opširne zbirke istraživačkih radova i pokazatelja učinkovitosti različitih vrsta javnih izdataka. Treba oformiti mali analitički tim stručnjaka za ključne sektore (područja rashoda) u sklopu Odjela za planiranje proračuna, koji bi dijelio istu platformu baze informacija s Makroekonomskim odjelom i Središnjim uredom za razvojnu strategiju i fondove EU-a. Spomenute institucije trebaju osigurati operativnu suradnju na temelju jasne podjele odgovornosti unutar integriranog procesa. Nacrite ključnih dokumenata, kao što su višegodišnje razvojne strategije, godišnje izvještaje o strategiji (sastoje se od pojedinačnih strategija ministarstva kao priloge uz prijedlog proračuna), ocjene izdataka i slično, trebaju izraditi ili koordinirati te državne jedinice.

II DIO: ISPORUKA JAVNIH DOBARA

3. INFRASTRUKTURA

3.1 Središnji izazov za Republiku Hrvatsku u sektoru transporta je osigurati fiskalnu održivost sustava usvajanjem discipliniranijeg pristupa planiranju i određivanju prioriteta ulaganja, te na adekvatan način osiguravati održavanje imovine. U sektoru cesta, Hrvatska je u drugoj fazi velikog razvojnog programa za autoceste (2001. - 2008. godine) na koji trenutno troši oko 3,6 posto BDP-a godišnje (2007). Iako unaprjeđenje cestovne infrastrukture donosi mnogostruke koristi u pogledu regionalnog, socijalnog i ekonomskog razvoja zemlje, jedinični troškovi za ova ulaganja su visoka zbog previsokih standarda. Gore navedeno, kao i tempo implementacije gomilaju rashode za potrebno održavanje i obnovu postojećih cestovnih mreža, te se ujedno i gomila zaostatak u održavanju. Slijedom toga, cilj Programa građenja i održavanja javnih cesta za razdoblje od 2005. do 2008. godine je smanjenje ukupnih rashoda u sektoru cesta i povećanje udjela u ukupnim rashodima za održavanje i obnovu. Usredotočenje na zadržavanje ukupnih troškova transporta niskima povećat će konkurentnost i komparativnu prednost Hrvatske. Daljnji koraci koji bi trebali poduprijeti ovaj cilj uključivali bi izlaganje društava za održavanje cesta jačoj konkurenciji, korištenje natječajnog ugovaranja, uvođenje odgovarajućih shema poticaja za cestovne operatore u javnom vlasništvu, i razvoj konkurentnog tržišta javno-privatnog partnerstva za osiguravanje cestovne infrastrukture. Nadalje, država treba pažljivo analizirati obveze nastale prema koncesionarima koje proizlaze iz složene uloge koju ima kao dioničar u ovakvim operacijama.

3.2 U sektoru željeznica, trenutna razina subvencija od 0,6 posto BDP-a je neodrživa i visoka u usporedbi sa zemljama članicama Europske Unije i susjednim zemljama, te bi se mogla upola smanjiti. Produktivnost rada se poboljšala ali je još uvijek prilično niska. Pretjerani broj zaposlenih i plaće koje su daleko od usklađenosti sa ostalim sudionicima na tržištu rada rezultiraju prihodima Hrvatskih željeznica (HŽ) koje ne pokrivaju ni troškove rada tog trgovačkog društva. Uz to, HŽ trpi oštra povećanja konkurencije koja dolazi iz cestovne mreže koje se rapidno širi. HŽ prolaze kroz značajan proces restrukturiranja, no taj bi se proces trebao provoditi uz veću odlučnost kako bi se smanjili operativni troškovi i povećali prihodi, posebice kroz daljnje smanjenje zaposlenih. Međutim, nacrt srednjoročnog poslovnog plana HŽ-a još uvijek je usmjeren na skupa dodatna ulaganja umjesto na veću poslovnu konkurentnost. To je zato što investicijski planovi ne uzimaju u obzir učinke načina financiranja duga, niti uključuju usporednu analizu troškova i ostvarenih koristi, a ni mjere za povećanje učinkovitosti sadašnjeg poslovanja nisu razmotrene s dovoljno pažnje. Potrebno je poduzeti korake ka ograničavanju mreže na komercijalno isplative linije, privatizirati ili likvidirati sve tvrtke u vlasništvu koje nisu nužne za osnovnu djelatnost, isto tako postupiti i s nekretninama, zatim izložiti konkurenciji kako unutarnje tako i vanjske dobavljače ili uvesti konkurentno određivanje cijena, te vezati sve subvencije poslovanju za ugovore prema rezultatima.

3.3 Mogućnost daljnjeg rasta tranzitnih aktivnosti kroz Hrvatsku kroz važnije luke je velika. Hrvatska je pokrenula velik broj velikih projekata kako bi unaprijedila kapacitete u lukama Rijeka, Ploče i Zadar. Promet u lukama je sustavno povećan sa 18,6 milijuna tona u 2002. godini na 30,1 milijun tona u 2007. godini, što potvrđuje važnost tranzita. Preko 80 posto prometa je međunarodno. Uz čvrsta mineralna goriva, naftu i naftne derivati koji čine 74 posto tranzita, prijevoz ruda, ugljena i metalnih proizvoda prevladava. Takva vrsta prometa ubrzano raste u posljednjih deset godina (140 posto), i čini se da će i dalje rasti. Međutim, ukupna efikasnost luka je ugrožena neadekvatnim kapacitetom, operativnim planovima, sredstvima, te tarifama. Razvijaju se planovi za značajan rast lučkih kapaciteta, no doći će prekasno kako bi se odgovorilo sadašnjim tržišnim zahtjevima, u smislu veće efikasnosti na koridorima. Tako, uloga prijevoza robe putem željeznica i

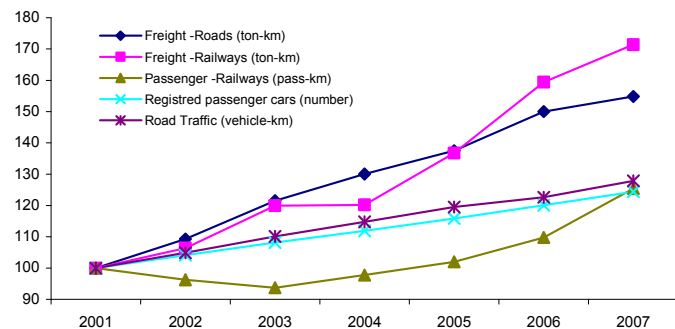
cesta postaje bitna u svrhu smanjenja jaza između kapaciteta i predviđene potražnje kroz unaprjeđenje operativne efikasnosti.

A. PREGLED

3.4 Transportni sustav Hrvatske je podosta velik. Sastoji se od (a) oko 1,163 km autocesta, 27 000 km klasificiranih međugradskih cesta i 22 000 km lokalnih cesta; i (b) željezničke mreže duge 2,664 km od kojih je oko 250 km dvokolosiječnih pruga, a 1000 km je elektrificirano. Uz ceste i željeznice, transportna infrastruktura također uključuje i (a) glavne morske luke u Rijeci i Pločama, te 5 sekundarnih morskih luka, i velik broj riječnih luka u dužini od 918 km na rijekama Savi i Dravi; i (b) sedam međunarodnih aerodroma. Infrastruktura luka i zračna infrastruktura ovdje nisu razmatrane.

3.5 Ekonomski rast, povećanje trgovine sa Europom, razvoj turizma i ponovno uspostavljanje tranzitnog prometa stimulirali su potražnju za transportom u Hrvatskoj tijekom posljednjih 5 godina. U razdoblju od 2001. do 2007. godine, kopneni teretni prijevoz povećao se u prosjeku za 8 posto po godini, ili 1.8 puta više od prosječnog realnog rasta BDP-a u istom razdoblju. Željeznički promet je rastao brže nego cestovni promet (Prikaz 3.1), iako se cestom sada obavlja tri četvrtine kopnenog teretnog prijevoza, a ostatak se prevozi željeznicom.

Slika 3.1: Trendovi u cestovnom i željezničkom transportu (2001=100)



Izvor: DZS

3.6 Unatoč povoljnom povećanju prometa, značajnim se iznosom javnih sredstava nastavlja subvencionirati slabe poslovne rezultate HŽ-a. Iznos državnih subvencija po jedinici prometa prevezenoj željeznicom u periodu od 2000. do 2007. godine znatno je viši nego u zemljama Središnje i Južne Europe. Do danas, restrukturiranje sektora još uvijek nije donijelo ukupna poboljšanja financijskih rezultata, potrebna da bi se ukinuo priljev sredstava iz proračuna. Transferi iz proračuna za operativne gubitke i investicije, iako u opadanju, još uvijek su visoki i iznose jedan posto BDP-a. Implementacijom programa preustroja zaposlenika od 2000. godine udvostručila se produktivnost rada, ali to još uvijek prilično zaostaje za standardima u produktivnosti susjednih zemalja. Naknadna povećanja plaća znatno su povisila troškove rada i sadašnji operativni prihodi nisu dostatni za pokrivanje čak niti tih troškova. Prosječna neto plaća u željeznicama i dalje je iznad prosjeka na tržištu (oko 13 posto), dok 43 posto osoblja ima manje od srednje stručne spreme.

3.7 Nije za očekivati smanjenje operativnih gubitaka kao i daljnjih potreba za restrukturiranjem zbog državnih planova o ulaganju od 18 milijardi kuna u idućih 5 godina. To bi značilo da će se ukupna javna financijska potpora udvostručiti od 2002. do 2008. godine i biti tri puta veća od razine u 2002. godini do 2009. godine, a predloženi program ulaganja imao bi gotovo zanemariv utjecaj na smanjenje godišnjih operativnih subvencija.

3.8 Nakon znatnih ulaganja u mrežu autocesta od 2001. godine, željeznice se suočavaju sa jakom domaćom konkurencijom. Već je jasno da je prosječni prihod po putničkom kilometru i tonskom kilometru u opadanju, i da će se taj trend nastaviti s otvaranjem tržišta prema međunarodnim tržišnim operaterima. Neprofitabilne lokalne linije dodatno ruše poziciju HŽ-a, jer proračunska potpora za obveze pružanja javnih usluga još nije utvrđena na lokalnoj razini, uz iznimke kao što je Grad Zagreb.

3.9 Javni kapitalni rashodi za ceste i autoceste su se skoro udvostručili mjereni kao udio u BDP-u, sa 1.9 posto u 2001. godini na prosječnim 3.6 posto u periodu od 2002. godine do 2006. godine; s time da se povećanje odvijalo na uštrb održavanja. Stoga se sada pojavljuje značajno kašnjenje u održavanju nacionalnih i lokalnih cesta. Smatra se da je polovica državnih cesta u lošem stanju. Nadalje, trošak održavanja najnovijih i predloženih budućih ulaganja dovest će do dodatnog pritiska na krhki fiskalni okvir.

3.10 Nekoliko pokušaja uvođenja privatnog sektora putem projekata javno-privatnog partnerstva (JPP) rezultirala su složenim institucionalnim aranžmanima. Ovi projekti ostaju pretežno javni ili u javnom vlasništvu ali s puno složenijim odgovornostima i financijskim rizicima. Potencijalne obveze koje proizlaze iz ugovora o JPP-u još nisu procijenjene, a Ministarstvo financija je tek nedavno uspostavilo registar koncesionara i smjernice za strukturiranje JPP ugovora zajedno s godišnjih limitima fiskalnih obveza.

B. ŽELJEZNICE

UČINKOVITOST

3.11 Hrvatske Željeznice (HŽ) jedan su od najvećih prijevoznika u jugo-istočnoj Europi, no u usporedbi s Europskim standardima, još uvijek vrlo mala željeznica, još i više po međunarodnim standardima. Velik broj europskih željeznica u zemljama sa sličnim brojem stanovnika – sve baltičke zemlje, Finska, Slovačka – prevoze puno veće količine. Veličina je bitan faktor zbog ekonomije razmjera – prosječna duljina prijevoza (udaljenost) i ukupna razina prometa - igraju važnu ulogu u ovom sektoru.

3.12 Studija REBIS⁴⁰ iz 2003. godine utvrdila je da željeznička infrastruktura na glavnim linijama od srednjeg do dobrog stanja. HŽ upravlja željezničkom mrežom od 2.722 km, od čega je 254 km dvokolosiječno i 980 km (ili 36 posto) elektrificirano. Glavne linije obuhvaćaju otprilike 850 km koridora X, Vb i Vc. Mreža je relativno dobro održavana sa 65 posto mreže koja dopušta brzine iznad 80 km – što je općenito dovoljno da se zadrži konkurentnost u poslu teretnog prijevoza, naročito kada se zna da je prosječna daljina prijevoza u Hrvatskoj oko 200 km.

Tablica 3.1: Usporedba prometa na odabranim željeznicama u Europi u 2006.

Željezničko poduzeće	Putnički promet				Teretni promet			Ukupno TU (Putnički kilometri+Tonski kilometri)	Veličina Komp.
	Putnici	kilometri	Prosječna udaljenost	% TU	Tone	Tonski kilometri	Prosječna duljina		
Hrvatska	36.7	1,213	33	31%	13.7	2,733	199	3,946	1.0
Srbija (ZS)	15.4	977	63	24%	12.3	3,164	257	4,141	1.0
Slovenija	14.8	764	52	18%	18	3,462	192	4,226	1.1
Bugarska	38.3	2,628	69	34%	20.4	5,212	255	7,840	2.0
Rumunjska	98.7	8,633	87	38%	62.8	14,262	227	22,895	5.8
Mađarska (MAV Rt)	120.9	7,199	60	47%	45.3	8,270	183	15,469	3.9
Poljska	272	18,626	68	28%	163.5	47,847	293	66,473	16.8
Slovačka (ZSSK)	50.3	2,227	44	19%	49.8	9,675	194	11,902	3.0
Češka	178.8	6,553	37	29%	86.8	16,214	187	22,767	5.8
Estonija	5.2	192	37	2%	43.3	9,567	221	9,759	2.5
Latvija	23.9	810	34	5%	51.1	16,877	330	17,687	4.5
Litva	7	443	63	4%	45.6	11,637	255	12,080	3.1

Izvor: UIC statistika, izračun Svjetske banke

3.13 Vozni park i korištenje pogonske snage je 30-50 posto ispod razine željeznica zapadnih europskih zemalja. Sadašnji vozni park HŽ-a i inventar pogonske snage se sastoji od 275 lokomotiva, 571 putnički vagon i 6.813 teretnih vagona u 2006. godini. Ti brojevi nadmašuju

⁴⁰Europska Komisija, Studija infrastrukture Balkanske regije – Prijevoz, srpanj 2003.

zahtjeve koje postavljaju trenutne razine prometa. Međutim, vozni park HŽ-a i inventar pogonske snage je u prosjeku star, a struktura voznog parka ne odgovara potrebama tržišta.

3.14 Putnički promet čini oko trećinu ukupnog željezničkog prometa u Hrvatskoj, ali je prosječna udaljenost na kojoj se putuje vrlo kratka, čak i po europskim standardima, a to snižava operativnu učinkovitost i profitabilnost. Broj putovanja putnika po godini dosegao je skoro 46 milijuna u 2007. godini – značajno povećanje od 26 posto u odnosu na 2003. godinu. Međutim, istovremeno smanjenje propotovane udaljenosti zadržalo je prosječnu razinu putničkih kilometara nepromijenjenom, a udio željezničkog prometa u ukupnom putničkom transportu se nastavio smanjivati. Iako je 36 posto putnika u 2006. godini koristilo željeznicu, na željeznice se odnosilo samo 18.6 posto putničkih kilometara propotovanih u Hrvatskoj te i dalje ostaju cjenovno nekonkurentne u odnosu na usluge prijevoza autobusom ili avionom.

EFIKASNOST

3.15 Ponovno povećanje prometa te program smanjenja zaposlenih koji je rezultirao smanjenjem od 42 posto u razdoblju od 1998. do 2006. godine, nisu bili dovoljni u ostvarivanju značajnijeg napretka u financijskim rezultatima HŽ-a. Unatoč udvostručenju produktivnosti od 2000. godine, trenutna produktivnost još je uvijek ispod niža od ostalih europskih željeznica. Sadašnja vrijednost produktivnosti je značajno ispod one postignute od strane drugih željeznica, i iznosi 64 posto produktivnosti zabilježene u Švicarskoj, 53 posto u Austriji, ili 46 posto od one u Njemačkoj. Produktivnost zaposlenika HŽ-a u 2006. predstavlja 50% prosječne produktivnosti u EU-27 ili drugim riječima tek je dosegla razinu rumunjskih željeznica. Te brojke pokazuju da usprkos poboljšanjima, produktivnost HŽ-a je još uvijek ispod razine koja bi im dozvolila da uspješno konkuriraju na slobodnom tržištu prijevoza. Postoje samo dva načina da se poboljša produktivnost zaposlenika: smanjenje zaposlenih i povećanje količine prijevoza.

Tablica 3.2: Ključni pokazatelji rezultata željeznica

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Jedinice prometa (putnički kilometri+tonski kilometri u milijunima)	2.985	3.18	3.489	3.614	3.907	3.946	4.372	4.522
Produktivnost rada (u tisućama jedinica prometa/zaposleni)	143	161	186	211	252	266	309	332
Troškovi rada kao % operativnog prihoda	88%	92%	96%	133%	126%	124%	113%	96%
Prosječan jedinični operativni trošak (isključena amortizacija)	0,75	0,73	0,67	0,69	0,73	0,75	0,70	0,68
Radni omjer (bez subvencije)	202%	213%	195%	240%	240%	242%	220%	190%

Izvori: DZS, HŽ.

3.16 U usporedbi sa željeznicama u drugim zemljama u Europi koje imaju sličan broj stanovnika i strukturu prometa, primjetno je da HŽ pati od posebno niske razine produktivnosti rada i visokih jediničnih troškova rada. Međunarodne usporedbe rezultata željeznica često su otežane zbog vrlo različitih karakteristika prometa (teretni prijevoz je sam po sebi profitabilniji nego putnički prijevoz), mreže, organizacije sektora željeznica i računovodstvenih politika, naročito kada se odvoje redovni prihodi od proračunskih potpora. Međutim, indikatori učinkovitosti koji povezuju broj zaposlenika i troškove rada s ukupnim prometom nisu toliko podložni varijacijama u interpretaciji kao što su to mjere kao na primjer indikatori radnog omjera ili profitabilnosti.

Tablica 3.3: Produktivnost i troškovi rada za odabrane europske željeznice u 2006. godini

	Hrvatska	Slovenija	Bugarska	Rumunjska	Finska	Austrija
Područje (u km kvadratnim)	57	20	111	239	339	84
Ukupna populacija (u milijunima)	4,4	2	7,7	21,6	5,2	8,2
Udio putničkog prometa u ukupnom prometu	29%	19%	32%	35%	25%	31%

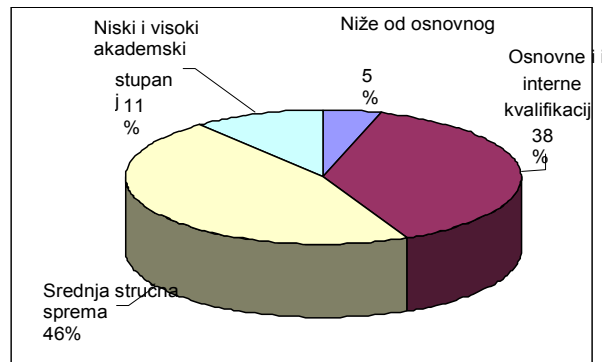
Jedinice prometa (putnički kilometri+tonski kilometri, u milijunima)	4.667	4.166	7.671	22.773	14,666	27.646
Zaposleni (u '000)	14,2	8,1	33,8	65,9	10,3	45,2
Produktivnost (u'000 jedinica prometa po zaposleniku)	343	514	227	346	1,424	612
Ukupni troškovi rada (u milijunima Eura)	211	160	61	305	557	2,038
Troškovi rada po jedinici prometa (u Eurima)	0,05	0,04	0,01	0,01	0,04	0,07

* za zemlje EU-e 2004. godina

Izvori: UIC (Union Internationale des Chemins de Fer.), Svjetska banka i Godišnji izvještaji za odabrane željeznice.

3.17 Znatno povećanje plaća odobreno u 2003. i 2008. godini nije samo poništilo prethodne uspjehe reforme, nego je stavilo pritisak na troškove rada, koji premašuju poslovne prihode HŽ-a. Troškovi rada po jedinici prometa su viši čak i od onih u Sloveniji koja ima znatno veće plaće i manji željeznički sustav. Prosječna bruto plaća u HŽ-u na početku 2008. godine iznosila je 8.282 kuna, što je 12 posto iznad prosječne plaće u Hrvatskoj te 13,6 posto iznad prosječne plaće u sektoru obrazovanja. Struktura kvalifikacija zaposlenika je, međutim, vrlo niska – 43 posto zaposlenih ima manje od srednje stručne spreme.

Slika 3.2: Profil obrazovanja radnika u željeznici, 2005. godina

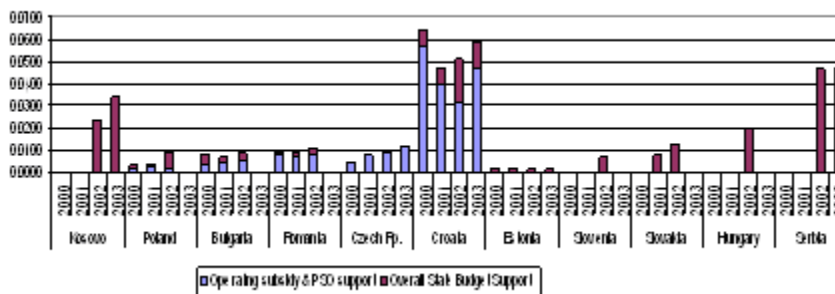


Izvor: Godišnja statistika HŽ-a, 2005.

3.18 Smanjenje zaposlenih, koje je započelo početkom desetljeća, sporo se nastavlja. Ranije smanjenje zaposlenih postignuto je odvajanjem ovisnih društava. Međutim, budući da su ovisna društva ostali jedini dobavljači HŽ-a, jedinični operativni troškovi nisu se smanjili onoliko koliko se moglo očekivati. Radni omjer (rashodi bez amortizacije i financijskih troškova u postotku od prihoda bez subvencija) nastavio je padati sve do kraja 2004. godine, kada je dosegao rekordnih 240 posto. Taj je trend napokon preokrenut 2005. godine, jer je HŽ nastavio smanjivati broj osoblja u glavnoj djelatnosti. Međutim, prosječno smanjenje od samo 580 zaposlenika po godini, ili čak 320 zaposlenika u 2007. godini, je i dalje skromno. Poboljšani rezultati prometa i boljih prihoda su jedini razlog što se omjer rada smanjio sa 240 na 190 posto u 2006. godini, međutim došlo je do ponovnog pogoršanja u 2007. godini s radnim omjerom od 193 posto. Da bi restrukturiranje išlo brže, trebat će značajno povećati smanjenje broja radnika.

3.19 Željeznice i dalje predstavljaju težak financijski teret za državni proračun, prvenstveno zbog loših operativnih rezultata HŽ-a. Pad u prometu, koji je započeo raspadom bivše Jugoslavije, nastavio se u 1999. godini djelomično zbog nepovoljnih vanjskih okolnosti, kao što je kriza na Kosovu. Teretni promet opao je za 3 posto, no prosječni je prihod po jedinici prometa puno više pogođen i smanjio se za 12-14 posto. Od 2000. godine, teretni promet se polako oporavlja, dosežući

Slika 3.3: Podrška iz državnog proračuna po jedinici željezničkog prometa u USD

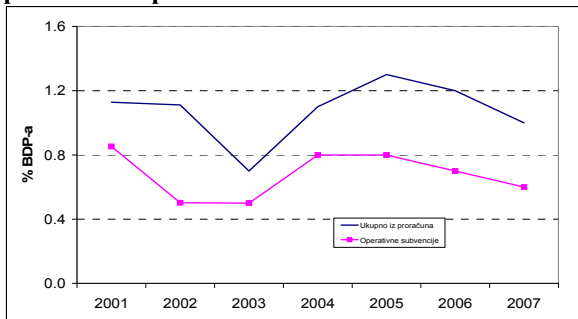


Izvor: Svjetska banka.

146 posto razine postignutog u 1999. do kraja 2005. godine. Putnički promet je ostao više-manje nepromijenjen od 2000. godine.

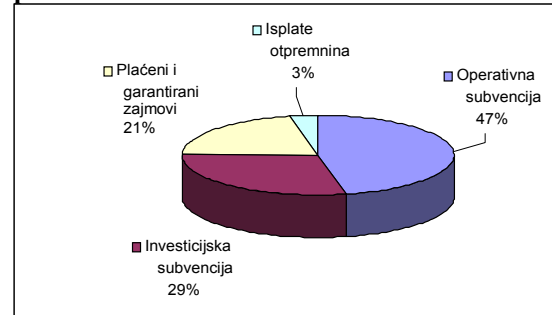
3.20 Razina državne potpore željeznicama u Hrvatskoj je vrlo visoka prema međunarodnim i domaćim standardima. Kada se usporede dužine željezničkih mreža, Hrvatska je dodijelila 190.000 US dolara po km-pravcu u 2005. godini, što je 10 posto više nego Turska (172.000 US dolara), i 422 posto više nego Rumunjska (45.000 US dolara). Iznos državnih subvencija po jedinici prometa prevezenoj željeznicom u periodu od 2000. do 2004. godine također je znatno iznad iznosa nego u ostalim zemljama Srednje i južne Europe (Slika 3.4), kao što je slučaj i sa državnom proračunskom potporom u postotku od BDP-a. U 2007. godini, proračunska potpora od jedan posto BDP-a je i dalje jednaka jednoj trećini ukupne potrošnje za socijalnu skrb ili pet puta veća od troška za naknade za održavanje, koje se daju na temelju imovinskog stanja i izravno ih dobiva 125.000 osoba koje žive u siromaštvu. Time je u konačnici neizravno donijeta javna odluka da se obeštete svi oni koji koriste ili koji su zaposleni na željeznici.

Slika 3.4: Državna potpora željeznicama iz proračuna u periodu 2001.-2007.



Izvor: Ministarstvo financija, Godišnje izvješće HŽ-a za 2005.

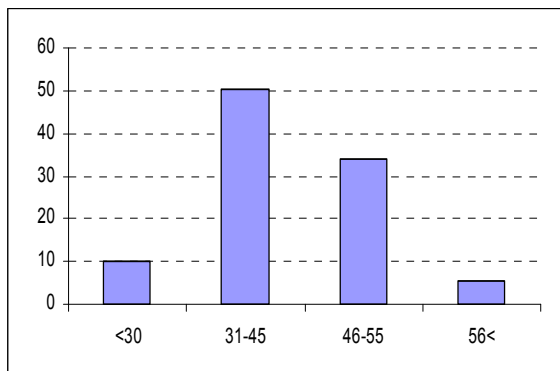
Slika 3.5: Struktura potpore željeznicama iz proračuna u 2006.



Izvor: Poslovni plan HŽ-a za period 2006.-2010.

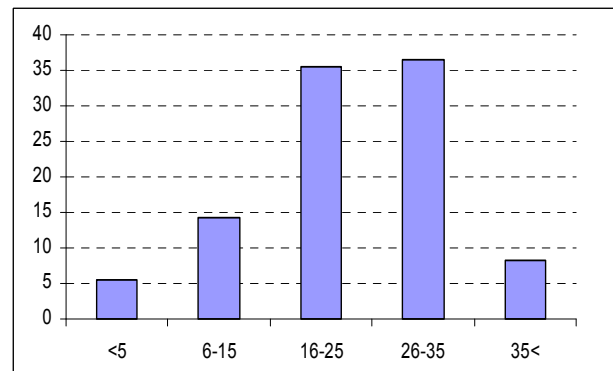
3.21 Meka proračunska ograničenja do sada prakticirana prema željeznicama su djelomično takva zbog činjenice što HŽ ima velik broj članova sindikata i veliki je poslodavac. Iako HŽ i njegova ovisna društva zapošljavaju oko 20.639 zaposlenika (u 2007. godini) ili 1.1. posto ukupne radne snage, imaju više od trinaest sindikata s, kako se čini, dobrim pregovaračkim sposobnostima. Nesklad razine plaće prema obrazovnom profilu zaposlenika dodatno je povećan doplatcima kao što su bonusi, visoke otpremnine, dugim otkaznim rokovima, radnim uvjetima; što sve priječi pomlađivanju i poboljšanju obrazovnog profila zaposlenika (Slike 3.6 i 3.7). Bonusi dodaju ukupnom iznosu osnovne plaće preko 30 posto, dok radni uvjeti smanjuju produktivnost željeznica (na primjer, vozač lokomotive koji je proveo 4 sata vozeći vlak, ne može ga potom vratiti na mjesto polazišta jer bi time premašio svoj limit radnih sati).

Slika 3.6: Starosna dob zaposlenih u HŽ-u 2005.



Izvor: Godišnje izvješće HŽ-a za 2005.

Slika 3.7: Zaposlenici HŽ-a po godinama staža u 2005.



Izvor: Godišnje izvješće HŽ-a za 2005.

3.22 Nastavak uobičajenog poslovanja dovest će do povećanog opterećenja javnih resursa.

To je zbog (i) investicijskih zajmova koji će povećati dugove i kamate, (ii) daljnjeg pritiska povećanja realnih plaća u željeznicama, i (iii) zbog povećane konkurencije od strane drugih željezničkih operatera, alternativnih međunarodnih koridora i cestovnog transporta koji će smanjiti prinose od teretnog željezničkog prometa, a možda i obujam prometa. Država shvaća da HŽ i njegova sadašnja operativna i financijska učinkovitost nije održiva i da tvrtka nije spremna za konkurenciju – koja će se sigurno još povećati liberalizacijom željezničkog tržišta prilikom pristupanja Europskoj uniji. Započela je implementacija Zakona o željeznicama iz 2006. godine, razdvajanjem željeznice na četiri trgovačka društva i krovnu organizaciju (HŽ Holding). Uz to, postoji još 14 manjih tvrtki-kćeri koje se bave pružanjem pomoćnih usluga, s obzirom da su samo dvije privatizirane u 2007. godini, dok je jedna tvrtka u stečajnoj proceduri.

3.23 Transformacija HŽ-a u holding strukturu neće sama po sebi rezultirati većom učinkovitošću i boljim financijskim rezultatima, iako će povećati transparentnost troškova i udovoljiti direktivama EU-a. Izvještaj koji je pripremila konzultantska tvrtka McKinsey&Co u 2005⁴¹. godini predlaže niz reformi koji će osigurati da srednjoročni ciljevi budu zadovoljeni i da transformacija HŽ-a donese trajna poboljšanja učinkovitosti i konkurentnosti, a ne samo novu organizacijsku strukturu. Neke od ključnih reformskih inicijativa, kao što je prijedlog racionalizacije lokalnih

željezničkih linija i usluga, te uvođenje ugovora o obvezi pružanja javnih usluga, još uvijek treba odobriti Vlada i/ili Sabor.

Tablica 3.4: Predviđene javne financijske potrebe, u milijunima kuna

	2007.	2008.	2009.	2010.
Operativna subvencija	1.357	1.328	1.284	1.291
Potporna ulaganjima	1.539	2.016	4.155	3.914
Isplaćeni i preuzeti krediti	680	595	547	464
Isplate otpremnina	105	79	79	52
Ukupna javna financijska potpora	3.681	4.018	6.065	5.669
<i>u % BDP-a</i>	<i>1,5</i>	<i>1,6</i>	<i>2,4</i>	<i>2,3</i>

Izvor: Poslovni plan HŽ-a za period 2006.-2010., nacrt

3.24 Nacrt srednjoročnog poslovnog plana

HŽ-a ne odražava promjenu usmjerenja prema većoj komercijalnoj konkurentnosti, već umjesto toga predlaže investicijski program koji je fiskalno pretjeran i kojemu nedostaje ukupna sektorska strategija s valjanim ekonomskim opravdanjem. Nacrt plana se temelji na kreiranju željeznice velike brzine, uz korištenje najmodernije tehnologije, kao glavni cilj. Međutim, dobri poslovni običaji zahtijevaju da željeznica bude organizirana na način da služi sadašnjim

⁴¹McKinsey&Co, Unaprjeđenje konkurentnosti Hrvatskog željezničkog prijevoza kroz restrukturiranje Hrvatskih željeznica, 2005.

potrebama poslovnog sektora na najisplativiji način. Ukratko, plan treba biti napravljen tako da pruža dovoljno tehničkih informacija za donositelje odluka:

- Program ulaganja treba jasan okvir za odlučivanje o ulaganjima koji će se temeljiti na analizi troškova i koristi i previđenim ekonomskim stopama povrata;
- Treba odrediti prioritet predloženih ulaganja, jer je državni proračun ograničen, a dana sredstva će vjerojatno biti manja od iznosa koji su traženi;
- Inkrementalni kapital i tekući troškovi usluga u okviru obveze pružanja javnih usluga trebaju biti izračunati odvojeno i istaknuti;
- Prijedlozi ulaganja trebaju biti izmijenjeni i dopunjeni na način da uzmu u obzir potencijalno povećanje produktivnosti imovine;
- Središnji cilj, kao što su 'Zahtjevi za ukupnom potporom iz budžeta' ili 'Operativni omjer'⁴² mora biti definiran kako bi omogućio vladi da provodi upravljanje sektorom na djelotvorniji način i da obuhvati međusobno ovisne ciljeve koji se odnose na promet, prihod, smanjenje broja zaposlenika, smanjenje troškova, produktivnosti zaposlenika, omjer rada itd.; i
- Financijske prognoze trebale bi pokazati učinak predloženih ulaganja.

3.25 Nacrt srednjoročnog plana ne govori puno o poboljšanjima učinkovitosti i produktivnosti, iako bi u potpunosti implementirana strategija poboljšanja smanjenja predložene razine ulaganja mogla dovesti do znatnih ušteda. Ponajprije, prijedlozi ulaganja u željeznički vozni park ne uzimaju u obzir potencijal za povećanje učinkovitosti i produktivnosti pogonske snage i voznog parka, posebice povećanje stope iskoristivosti i raspoloživosti lokomotiva, smanjenje roka obnove vagona te poboljšanu iskoristivost i racionalizaciju putničkih usluga.

3.26 Program ulaganja je skup različitih prijedloga za ulaganja i nedostaje mu provedbeni pristup i okvir financiranja kako bi se procijenila realna razina ulaganja. Kod normalnih privatnih poduzeća, povećanje investicija znače povećanje zahtjeva za otplatom duga, povećanu amortizaciju, povećani rizik i nižu profitabilnost, što opseg ulaganja ograničava na realnu razinu. Primjerice, kako se od trgovačkog društva HŽ Infrastruktura d.o.o. ne zahtjeva da otplaćuje dug i računa se da će država financirati njihov godišnji manjak, HŽ Infrastruktura d.o.o., nažalost, nije pod nikakvim pritiskom niti je motivirana da ograniči razinu investicija.

3.27 Vlada i HŽ se najprije trebaju dogovoriti o okviru za donošenje odluka o ulaganjima, koji će uzeti u obzir fiskalna ograničenja i limite u državnom proračunu. Postoje barem četiri takva pristupa za odlučivanje o ulaganjima koje bi država mogla razmotriti: (i) pristup na temelju tehničkih standarda; (ii) pristup postepenog poboljšanja, (iii) pristup prema isplativosti, (iv) simulirani pristup prema operativnom omjeru. Ovi pristupi nisu nužno isključivi, i ako se želi, može ih se primjenjivati istovremeno.

PREPORUKE

3.28 Restrukturiranje HŽ-a i smanjenje njegovog velikog oslanjanja na podršku iz proračuna trebalo bi i dalje biti glavni cilj u srednjoročnom razdoblju. Medusobno djelovanje različitih ciljeva u pogledu prometa, prihoda, smanjenja broja zaposlenih, smanjenja troškova, produktivnosti zaposlenika i radnog omjera su oscilirajući i netransparentni, osim ako se ne povežu kroz jedan središnji cilj, kao što je "Smanjenje ukupne podrške iz proračuna" ili "Operativni omjer" u sektoru (omjer ukupnih troškova poslovanja, uključujući amortizaciju i otplatu dugova i operativnih prihoda bez ikakve podrške iz proračuna). Samo takva jasna usmjerenost na jedan središnji cilj omogućit će vladi učinkovitije upravljanje sektorom, čija će se složenost samo povećati s transformacijom Hrvatskih željeznica i budućim otvaranjem tržišta drugim prijevoznicima.

⁴² Omjer ukupnih operativnih troškova, uključujući i amortizaciju i servisiranje duga, i operativnih prihoda bez potpora iz proračuna.

3.29 Kako bi postale konkurentne, financijski održive i sposobne poslovati uz smanjenu razinu državne potpore, na razini ispod sadašnjih jedan posto BDP-a, željeznice će trebati preustrojiti svoju tehnologiju, sustave, broj zaposlenih i investicije, uz sljedeće korake tijekom srednjoročnog razdoblja:

- **Određivanje prioriteta ulaganja s davanjem prvenstva ulaganjima u imovinu koja generira najveći dio prihoda i/ili koja je ključna za povećanje učinkovitosti poslovanja.** Primarni cilj ulaganja trebao bi biti onaj koji omogućuje najbolje opsluživanje postojećeg tržišta i kupaca na najučinkovitiji način. Trošak ulaganja treba povezati sa sveobuhvatnim financijskim projekcijama, bez obzira da li će ih snositi izravno željeznice ili će ih subvencionirati država.
- **Zatvaranje neekonomičnih linija i preustroj mreže radi njenog usklađivanja s predviđenom prometnom potražnjom, koja obuhvaća više od predloženoga programom, kojeg je nedavno pripremio HŽ.** Iznimno kratka prosječna proputovana udaljenost, uz izvrsne stanje autocesta u Hrvatskoj, neizbježno će smanjiti atraktivnost i konkurentnost usluge prijevoza putnika željeznicom. Fokus bi trebalo preusmjeriti na usluge prigradskog prijevoza kako bi se smanjila zakrčenost gradskog prometa, uz istodobno ograničavanje visokih troškova održavanja regionalnih putničkih usluga i mreže.
- **Smanjenje broja zaposlenika za 30 posto u iduće tri godine, uključujući zaposlenike u ovisnim društvima koji neće biti privatizirani u tom vremenskom roku.** HŽ zaostaje za većinom europskih željeznica u produktivnosti rada, a nije vjerojatno da će predložena skromna smanjenja broja zaposlenika u srednjoročnom poslovnom planu promijeniti tu situaciju. Štoviše, jedinična cijena rada je visoka i nastavit će rasti. Zbog takve će situacije HŽ biti iznimno izložen opasnosti od konkurencije drugih teretnih prijevoznika kad jednom mreža postane otvorena konkurenciji. Sve dok su ovisna društva jedini dobavljači HŽ-a, trošak njihovog prekomjernog broja zaposlenika realno snosi HŽ. Stoga, sveobuhvatni planovi ušteda koje se odnose na troškove rada trebaju uključivati ovisna društva.
- **Provedba rigoroznog programa poboljšanja učinkovitosti (šire od programa smanjenja broja zaposlenika) i izlaganje svih internih i vanjskih dobavljača konkurenciji ili barem određivanje cijena prema međunarodnim mjerilima najbolje prakse.** Beskompromisno implementirana strategija poboljšanja učinkovitosti i produktivnosti može dovesti do znatnih smanjenja potrebnih razina ulaganja i državnih subvencija poslovanju u srednjoročnom razdoblju, i apsolutno je potrebna za dugoročni opstanak HŽ-a na konkurentnom željezničkom tržištu nakon ulaska Hrvatske u EU. U srednjoročnom razdoblju, nekoliko ovisnih društava i dalje će biti jedini dobavljači za HŽ, vjerojatno čak i nakon njihove privatizacije. Zato je vrlo važno za konkurentnost i transparentnost ukupnih troškova HŽ-a da interno izračunavanje transfernih cijena bude što prije zamijenjeno sa konkurentnim određivanjem cijena prema mjerilima najbolje prakse. Ako dobavljač ne može zadržati profitabilnost po određivanju cijena prema tim mjerilima, trebao bi biti privatiziran ili likvidiran. Ne treba očekivati da HŽ subvencionira svoja ovisna društva.
- **Vezivanje svih operativnih subvencija bilo iz državnih ili iz lokalnih proračuna za ugovore na bazi rezultata kao što su ugovori o obvezi pružanja javnih usluga i ugovori o održavanju infrastrukture, sa ciljevima iz programa poboljšanja učinkovitosti.** Iako će operativne subvencije i dalje biti potrebne za trgovačka društva koje pružaju usluge infrastrukture i putničkog prijevoza, režimi subvencija koji su usmjereni na pokrivanje operativnog deficita naročito su štetni i dovode do poticanja opuštenosti a ne konkurentnosti. Treba ih zamijeniti *varijabilnim ugovorima o uslugama*, koji bi postepeno postali predmet javnog nadmetanja.
- **Privatizacija ili likvidacija svih ovisnih društava koji nisu dio osnovne djelatnosti i svih suvišnih nekretnina.** HŽ ima ograničeno vrijeme za preoblikovanje svojih operacija, smanjenje troškova i svega što managementu odvlači pažnju, kako bi razvio transparentnu financijsku strukturu i imovinsku strukturu. Sve potrebne subvencije trebale bi biti usmjerene

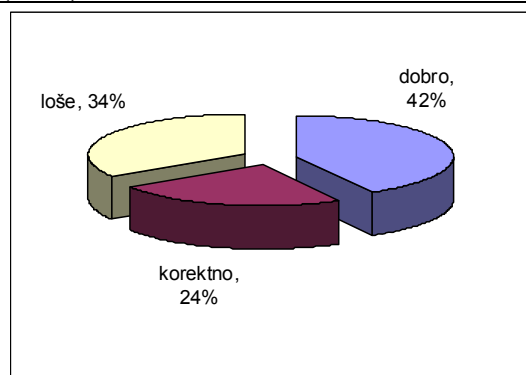
kroz ugovore o obvezi pružanja javne usluge i ugovore o održavanju infrastrukture, a ne kroz moguće dobiti od prodaje suvišne imovine. Nadalje, prodaja nekretnina i privatizacija ovisnih društava je dugotrajan proces kojeg najbolje provode specijalizirani subjekti kao što je Hrvatski privatizacijski fond i društva za prodaju nekretninama.

C. CESTOVNA INFRASTRUKTURA

UČINKOVITOST

3.30 Hrvatska je udvostručila dužinu mreže svojih autocesta u razdoblju od 2001. do 2004. godine do dužine veće od 1.100 kilometara, što je u regiji postao primjer dobre implementacije programa, kao i kvalitete autocesta. Međutim, odluka o ulaganju u mrežu autocesta nije se uvijek temeljila na kvalitetnoj analizi troškova i koristi ili na ekonomskoj opravdanosti, i u nekoliko je studija zaključeno da je mreža autoceste iz kasnih devedesetih godina imala dovoljan kapacitet (uz nekoliko iznimaka) za stvarnu i predviđenu potražnju⁴³. Međutim, odluka o ulaganju donesena je na temelju politike, strategije i razvitka – mreža autoceste je bila i još uvijek jest integralan dio razvoja turizma u regijama koje su bile izvan mreže autocesta naslijeđene od bivše Jugoslavije. Također, država smatra mrežu autocesta važnim čimbenikom u jačanju regionalne povezanosti, naročito kada se uzme u obzir geografski položaj Hrvatske, i očekuje da će mreža autoceste djeluje kao učinkovita veza sa Europskom Unijom. Postoje analitičke studije koje to i potvrđuju⁴⁴.

Slika 3.8: Stanje državne cestovne mreže (2006.)



Izvor: HC

3.31 Velika ulaganja Hrvatske u nove autoceste učinjena su na štetu održavanja ostalih cesta, i rezultirala znatnim financijskim obvezama servisiranja duga koji je nastao zbog financiranja navedenih ulaganja. Hrvatska ima razvijeniju mrežu autocesta nego zemlje EU15, mjereno i po gustoći autocesta po 100 km² (Hrvatskih 2,06 naspram 1,65 u EU15) ili po autocestama na 100 tisuća stanovnika (26 km u Hrvatskoj naspram 14 km u zemljama EU15). Međutim, zbog znatnog zaostatka u održavanju, sadašnje stanje mreže je znatno ispod standarda. Međutim, Vlada je u drugoj fazi Nacionalnog programa cestovnih ulaganja, nastojala rješavati zaostatke, a to je dovelo do određenih poboljšanja stanja cesta. Hrvatske ceste (HC) procjenjuju da je trećina državnih cesta u lošem stanju (Slika 3.8), a veliki broj objekata na državnim cestama (mostovi, nadvožnjaci) trebaju hitan popravak. Stanje županijskih i lokalnih cesta nije bolje od stanja državnih cesta. HC su utvrdile da se propadanje državnih cesta zaustavilo u 2005. godini. Iako je to pozitivan korak, rješavanje nakupljenih zaostataka u održavanju zahtijevat će zaokret u politici države glede budućih prioriteta kada je u pitanju trošenje.

⁴³ Regionalna studija o prometnoj infrastrukturi (TIRS) na Balkanu (03/2002), Louis Berger SA za pakt o stabilnosti i REBIS 2003.

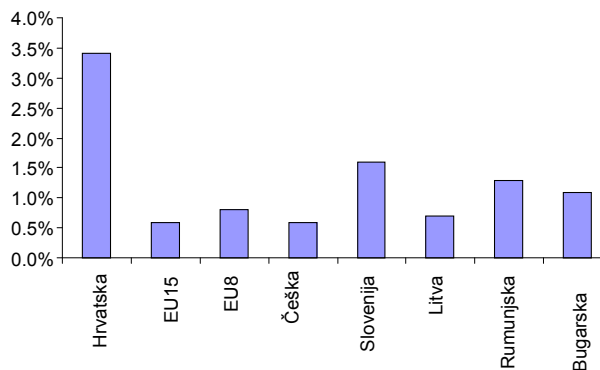
⁴⁴ Svjetska banka (2007), Ocjena životnog standarda u Hrvatskoj

EFIKASNOST

3.32 Sadašnji program ulaganja u ceste, koji je započeo u 2001. godini⁴⁵, relativno je velik u odnosu na veličinu hrvatskog gospodarstva i gospodarstava njezinih susjeda, a buduće obveze iz tih ulaganja u državnim knjigama također nisu zanemarive. U razdoblju od 2001. do 2004. godine ukupni javni izdaci za cestovnu infrastrukturu, u prosjeku su iznosili 3,5 posto BDP-a godišnje, od čega je dvije trećine iskorišteno za razvoj i rad mreže autocesta, dok je 60 posto tih izdataka bilo pokriveno državnim dugom ili dugom s državnim jamstvom. Ova razina potrošnje iznimno je visoka u usporedbi s regijom i zapadnom Europom (Slika 3.9). Međutim, postignuti rezultati su uistinu značajni.

3.33 Trošak programa vlade za razdoblje od 2005. do 2008. godine nakon rebalansa za 2007. godinu procijenjen je na 3,4 posto BDP-a godišnje, uz relativno umjereno povećanje udjela za održavanje cesta. Do 2008. godine planira se smanjenje izgradnje novih cesta na razinu od 2,0 posto BDP-a, dok će se održavanje zadržati na otprilike 0,9 posto BDP-a godišnje. Pitanje koje se nameće je kako uravnotežiti potrebe za budućim ulaganjima u cestovnu mrežu, isključujući autoceste, jer upravo tamo postoji zaostatak u održavanju s istodobnim održavanjem skupocjene nove imovine - autocesta, te otplaćivanjem nastalih financijskih obveza.

Slika 3.9: Javni izdaci za cestovnu infrastrukturu, prosjek 2001- 2004, u % BDP-a



Izvor: Trendovi u investicijama u transportnu infrastrukturu 1985.-2000., ECMT 2003 i procjene Svjetske banke.

⁴⁵ Program izgradnje i održavanja javnih cesta u razdoblju 2001–2004. i 2005-2008. godine.

Tablica 3.5: Izdaci za cestovnu infrastrukturu od 2001 do 2008., u milijunima kuna^{1/}

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2001.- 2004.	2005.- 2008.
	Ostvare nje	Ostva renje	Ostva renje	Ostva renje	Ostva renje	Ostva renje	Procjen a	Plan.		
Iskorištena sredstva										
Sanacija i povremeno održavanje	1.086	1.889	2.132	2.659	2.584	2.385	2.603	2.691	7.766	10.262
Nova izgradnja	1.883	4.081	7.010	5.874	5.380	5.826	6.825	6.073	18.848	24.104
Ostalo	0	212	238	241	307	412	396	362	691	1.477
Otplaćivanje duga	60	17	48	32	642	936	1.538	1.834	157	4.950
od čega kamate	60	17	48	32	492	659	922	1.109	157	3.181
od čega glavnica	0	0	0	0	150	277	616	726	0	1.769
Ukupno	3.029	6.199	9.428	8.806	8.912	9.559	11.362	10.960	27.461	40.793
% BDP-a	1,8	3,4	4,8	4,1	3,9	3,8	4,1	3,6	3,5	3,9
Izvori sredstava										
Prihodi od cestarina	156	606	775	1.072	1.262	1.279	1.401	1.494	2.609	5.436
Naknade iz cijene goriva	1.247	2.486	2.639	2.677	2.761	3.232	5.004	3.260	9.049	14.258
Ostali vlastiti prihodi	390	577	581	283	1.231	1.417	1.485	1.527	1.831	5.391
Povrat PDV-a	72	152	250	306	0	0	0	0	780	0
Proračun	151	206	235	0	0	0	0	0	592	0
Dugoročno zaduživanje	1.080	2.652	3.848	4.659	3.785	3.102	3.161	3.095	12.239	13.143
Ukupno	3.096	6.679	8.328	8.997	9.040	9.030	11.051	9.106	27.100	38.227

^{1/} Isključuje koncesije tvrtki Bina-Istra i AZM-a

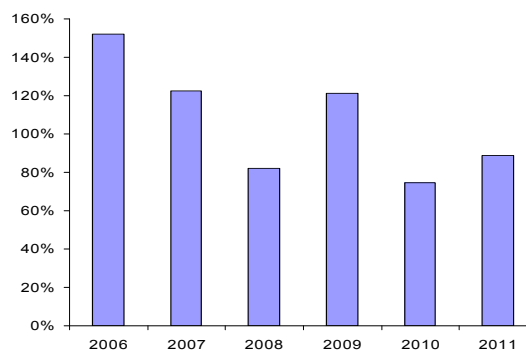
Izvor: Procjene Svjetske banke temeljene na programu za period 2005. – 2008. ; Izvješća o reviziji HAC-a i HC-a 2003.-2004.; i podaci HC-a, HAC-a i ARZ-a. Razlog nepodudarnosti između ukupnog iskorištenja i izvora sredstava su različiti izvori informacija kao i promjena metodologije u HAC-u i HC-u s gotovinskog na obračunsko načelo.

3.34 Pritisak na buduće javne izdatke će se povećati i zbog otplate duga nastalog oslanjanjem na dugoročno zaduživanje za program autocesta. Otplata duga doseći će vrhunac u periodu između 2008. godine i 2012. na razini između 0,7 posto i 0,8 posto BDP-a; a dvije trećine tog iznosa koristiti će se za povrat glavnice. To uključuje otplatu domaćih obveznica u 2008. godini, Euro-obveznica u 2010. godini i zajma s jednokratnom otplatom u 2011. godini.

3.35 Model kojim Hrvatske autoceste (HAC) sada koriste buduće priljeve sredstava od poreza na gorivo za otplatu duga već doseže svoj limit. Nije vjerojatno da će to biti dostatno za otplatu dodatnih

zaduživanja potrebnih za financiranje implementacije preostalog dijela programa u 2008. godini i kasnije (Tablica 3.5) Naknada iz cijene goriva je drugi najbitniji izvor financiranja cestovne infrastrukture, koji predstavlja siguran izvor sredstava HAC-u i HC-u jer je ukupni iznos bio prosječno jednak 1,3 posto BDP-a godišnje u periodu od 2001. do 2006. godine. Ovaj izvor priljeva novca naročito je bio bitan HAC-u kod ugovaranja dugoročnih zaduživanja s međunarodnih financijskim institucijama i komercijalnim bankama, uz potporu državnih garancija, kao i za prikupljanje novca neizravno s tržišta kapitala kroz Ministarstvo financija. Naknada iz cijene goriva usmjerava se izravno HAC-u u iznosu od 0,6 kuna po litri prodanog goriva i dodatnih 0,6 kuna po litri HC-u. U 2006. godini, ovaj namjenski porez bio je konsolidiran u državnom proračunu, ali to nije

Slika 3.9: Omjer projekcije HAC-ovih prihoda od ubiranja naknada iz cijene goriva i projekcije otplate duga, 2006.-2011.



Izvor: HAC.

utjecalo na njegovu namjenu prema HAC-u i HC-u. Kako je HAC-ov poslovni model u potpunosti ovisan o prihodima od naknade u cijeni goriva, svaka znatna promjena pravila u vezi s ovim namjenskim porezom ili smanjenje njegove razine, utjecat će na HAC-ov financijski položaj i njegovu sposobnost izvršavanja obveza. Novac od poreza na gorivo financirao je u prosjeku 34 posto izdataka Hrvatske za cestovnu infrastrukturu u periodu od 2001. do 2007. godine.

3.36 Cestarine ubrane na autocestama treći su izvor financiranja sa 11 posto u ukupnom programu za period od 2001. do 2006. godine, a planira se da će njihov doprinos biti 14 posto programa za 2008. godinu. Kad se uzme u obzir samo program autocesta, cestarine su financirale 13 posto programa u periodu od 2001. do 2004. godine, i planira se da će financirati 27 posto programa od 2005. do 2008. godine. Međutim, najbitniji izvor financiranja cestovne infrastrukture u budućnosti će i dalje ostati dugoročno zaduživanje. U prosjeku, dugoročna su zaduživanja pokrivala 39 posto izdataka za cestovnu infrastrukturu, ali taj je udio veći od 60 posto u programu autocesta.

3.37 Iako je sadašnji efikasni institucionalni ustroj uspio ostvariti planirane programe, sada je prilika za daljnje smanjenje operativnih troškova i poboljšanje procesa planiranja. Ukupni operativni troškovi (koji uključuju plaćanje kamata) činili su više od 3 posto ukupnih izdataka za ceste tijekom perioda od 2001. do 2007. godine. Djelomičan razlog tomu je povećan trošak financiranja, ali i rascjepkanost institucija zaduženih za ostvarenje programa. Politička odluka vlade da uloži u program mreže autocesta dovela je do naknadnog preustroja institucija zaduženih za cestovnu infrastrukturu, što je bilo uvjetovano potrebom za implementacijom ovog programa uz paralelno usvajanje različitih mehanizama financiranja. U 2001. godini, Zakon o javnim cestama reorganizirao je Hrvatsku upravu za ceste na dva odvojena subjekta: (i) Hrvatske autoceste dioničko društvo u sto postotnom državnom vlasništvu, odgovorno za izgradnju i održavanje mreže autocesta, uz izuzetak autocesta koje su izgradili ili koje održavaju koncesionari.; i (ii) Hrvatske ceste, također dioničko društvo, odgovorno za izgradnju i održavanje svih ostalih državnih cesta – koje čine najveći dio mreže. Na razini politika, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture odgovorno je za aktivnosti HAC-a, HC-a i 21 županijskog ureda za ceste, te odobrava njihove strateške planove kroz planiranje razvoja cesta i kroz svakodnevne upravne procese. Trenutno HAC, sa 2 485 zaposlenika i ARZ sa 555 zaposlenika izvršavaju sami sve aktivnosti glede poslovanja i održavanja na autocestama kojima upravljaju (približno 800 km za HAC i 147 km za ARZ). HC, sa 320 zaposlenika, upravlja podugovorima o održavanju za 7000 km kojima upravlja. Sve rutinske radove na održavanju mreže državnih cesta izvodi 14 poduzeća za održavanje cesta koje su prethodno bile dio Hrvatske uprave za ceste i većina ih je (osim tri ili četiri) privatizirana s preostalim manjinskim udjelom u vlasništvu HC-a i županija.

3.38 Planiranje razvoja cestovne infrastrukture je sveobuhvatan proces, ali on ne uključuje nikakve tehnike ekonomske procjene. Proces planiranja odvija se u tri faze. Prvu, strategiju za razvoj javnih cesta, priprema je ministarstvo na temelju strateških planova HAC-a, HC-a i županija, pa se ista predlaže u ime vlade i usvaja u Saboru. Za drugi, temeljen na usvojenoj strategiji, ministarstvo priprema četverogodišnji program. Do sada su pripremljena dva takva programa: "Program izgradnje i održavanja javnih cesta za razdoblje od 2001. do 2004. godine", i drugi za razdoblje od 2005. do 2008. godine. Nakon toga HAC, HC i županijske uprave za ceste pripremaju jednogodišnje implementacijske planove izgradnje i održavanja javnih cesta. Međutim, ni u jednom trenutku nisu korištene tehnike usporedbe troškova i koristi kako bi se program ulaganja ocijenio i odredili njegovi prioriteti.

3.39 Iako je Hrvatska pokušala uvesti sredstva privatnog sektora u financiranje cestovne infrastrukture još od ranih 1990-ih, općenito to iskustvo nije dalo uspjeha. Reorganizacija cestovnih institucija sa sobom je također donijela novi model financiranja za razvoj i rad cestovne infrastrukture. Zakon o javnim cestama dozvoljava mogućnost ustupanja izgradnje i rada autoceste koncesionaru. No i u tom je slučaju ministarstvo odgovorno za obradu koncesijskog ugovora. Do sada su dodijeljena tri koncesijska ugovora koji se mogu opisati kao projekti javno-privatnog partnerstva: (i) Bina-Istra: dodijeljen 1995. godine tvrtci Bina-Istra, koncesijskoj kompaniji u zajedničkom

vlasništvu tvrtki Bouygues SA, HAC-a, INA-Industrija Nafte, i tvrtke Istarska Autocesta; (ii) Autocesta Rijeka-Zagreb (ARZ): dodijeljen 1997. godine tvrtki ARZ, koncesijskoj kompaniji u sto postotnom državnom vlasništvu; i (iii) Autocesta Zagreb-Macelj (AZM): dodijeljen 2004. godini tvrtki AZM, koncesijskoj kompaniji u zajedničkom vlasništvu tvrtke Walter Concession Holding GmbH i Republike Hrvatske, koji je financijski zatvoren tek 2004. godine.

3.40 Studija javno-privatnih partnerstva u sektoru cesta u Hrvatskoj⁴⁶ zaključuje da su te koncesije omogućile Hrvatskoj da razvije inovativne pakete namicanja sredstava potrebnih za provedbu novih velikih projekata infrastrukture u većoj mjeri nego što je to slučaj kod njenih susjeda, zemalja središnje i istočne Europe, i to pod otežanim uvjetima. Međutim, trenutni aranžmani za dvije preostale koncesije predstavljaju značajne financijske implikacije za državu u smislu financijskih jamstava uz opću involviranost koja nije nužna za rad koncesija. Te dvije koncesije su organizirane na način koji dopušta provedbu postupka bez natječaja. Međunarodno iskustvo pokazuje da bi financijske implikacije za vladu bile povoljnije da su se koncesije osigurale kroz proces javno-privatnog partnerstva putem natječaja.

PREPORUKE

3.41 Stroga prioritizacija ulaganja i veće usmjerenje na održavanje postojeće cestovne imovine. Sad kad je vlada otišla daleko u implementaciji svojeg investicijskog programa cestovne infrastrukture, ključno je pitanje, uzevši u obzir vladinu politiku i strategiju, kako država može bolje koristiti, poslovati i upravljati postojećom i budućom cestovnom infrastrukturom za daljnje poboljšanje konkurentnosti i komparativne prednosti Hrvatske. Konkurentnost Hrvatske uvelike ovisi o tome koliko može kontrolirati ukupne troškove transporta. Bez obzira je li cestovnu infrastrukturu osigurao privatni ili javni sektor, korisnici cesta u konačnici plaćaju ta ulaganja kroz naknade za korištenje ili poreze, a to utječe na konkurentnost industrijske djelatnosti i usluga u Hrvatskoj. Otplate akumuliranog duga HAC-a natjecati će se za sredstva od korisnika, cestarina i poreza na gorivo, što znači da je moguć manjak financijskih izvora koji će preostati za održavanje autocesta, a kamoli za ostatak mreže.

3.42 Unaprjeđenje operativne učinkovitosti operatora cestovne infrastrukture. Ima naznaka da tvrtke za cestovno održavanje imaju dominantu poziciju na svojim teritorijima, što obično ograničava konkurenciju kompanija iz privatnog sektora. Razvoj konkurentnog tržišta ugovaranja poslova može smanjiti cijene i omogućiti velike dobitke u učinkovitosti HAC-u, HC-u i ARZ-u. Također će se na taj način potaknuti stvaranje većeg broja konkurentnih privatnih izvođača poslova. U isto vrijeme, vlada može ocijeniti sadašnje razine rashoda održavanja kako bi odredila ekonomske koristi koji će biti rezultat dodatnih izdataka. To valja obaviti uz uvođenje neke vrste poticajnih programa za sve cestovne operatore u javnom vlasništvu, kako bi bili financijski nagrađeni ili kažnjeni, ovisno o njihovoj učinkovitosti u održavanju cestovne mreže.

3.43 Institucionalna konsolidacija. Kako HAC-ov cilj izgradnje sve više postaje cilj održavanja i očuvanja novonastale imovine, vlada bi mogla razmotriti udruživanje državnih cesta i autocesta pod jednom agencijom za implementaciju. To bi moglo otvoriti mogućnost smanjenja broja zaposlenika uz smanjenje drugih operativnih troškova.

3.44 Razvoj konkurentnog tržišta javno-privatnog partnerstva radi osiguranja cestovne infrastrukture. To bi moglo uključiti privatizaciju ARZ-a, restrukturiranje jednog dijela HAC-ovog duga, pregled važećih ugovora o koncesiji autocesta i pripreme i zaključenje budućih ugovora o koncesiji u skladu s potpuno konkurentnim procesom javno-privatnog partnerstva. Složenost ovih pitanja zahtijeva detaljnu ocjenu sadašnje institucionalne organizacije, s ciljem definiranja prikladnog programa reforme. Iskustvo stečeno o javno-privatnim partnerstvima u izgradnji cesta u zemljama

⁴⁶ Opcije sudjelovanja privatnog sektora u drugoj generaciji programa ulaganja i sanacije cesta u Hrvatskoj, Atkins, 2005.

kao što su Mađarska, Portugal, Španjolska, Čile i Meksiko, definiralo je odlike uspješnog javno-privatnog partnerstva: (i) važnost dobro osmišljenog pravnog, regulatornog i institucionalnog okvira; (ii) transparentno i konkurentno javno nadmetanje; (iii) odgovarajuća osposobljenost za pripremu i implementaciju programa; (iv) potreba pouzdanih prognoza prometa; (v) struktura koncesija s riješenim finansijskim i ekonomskim pitanjima kao što su trajanje koncesije, učinak razine cestarina, opseg i vrsta državne potpore, maksimalni povrat za privatni sektor, itd., i (vi) predloženi projekti trebaju imati biti ekonomski opravdani – privatno financiranje nije alternativa za projekte koji inače ne bi bili ekonomski opravdani.

3.45 Potrebna je detaljna analiza radi procjene državnih obveza prema koncesionarima, zbog složene involviranosti vlade u te operacije kao dioničara, kroz HAC, i kao davatelja koncesija. Na primjer, u slučaju koncesije Bina-Istre, država plaća mjesečni finansijski doprinos procijenjen na otprilike 20-25 milijuna eura godišnje, koji je namijenjen za pokriće, nakon odbijanja predviđenih prihoda od cestarina, svih troškova koncesionara za poslovanje i održavanje, otplatu duga i zajamčene fiksne dobiti na uloženi kapital. Ne postoji formula za izvođenje izračuna takvog doprinosa, pa tako ni ne daje poticaje koncesionarima da pruže usluge na najučinkovitiji način.

4. OKOLIŠ

4.1 Hrvatska trenutno pregovara o poglavlju zaštite okoliša s Europskom Unijom. U veljači 2007. Europska komisija je izradila Izvješće o rezultatima analitičkog pregleda i ocjene usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice za poglavlje 27 - područje zaštite okoliša. Izvješće ukazuje na to da je Hrvatska postigla mnogo u dosadašnjem usklađivanju. Postavljeno je jedno mjerilo za otvaranje poglavlja Okoliš a to je da Hrvatska nastavi razvijati administrativne kapacitete na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, te da predstavi financijski plan koji će pokazati na koji način, u kojem vremenu i kojim sredstvima Hrvatska ima namjeru provesti zacrtano. Transpozicija više od 200 zakonskih akata prema direktivama o zaštiti okoliša⁴⁷ koje tvore pravnu stečevinu o zaštiti okoliša i osiguravanje usklađivanja sa novim zakonodavstvom u godinama koje slijede predstavljaju veliko opterećenje za administraciju. Značajne su i financijske implikacije tih postupaka.

4.2 Preliminarne procjene troškova usklađivanja sa direktivama o zaštiti okoliša upućuju na to da bi oni mogli iznositi oko 10-12 milijardi eura. Najveća procijenjena ulaganja odnose se na gospodarenje krutim otpadom (oko 3,25 milijarde eura), zatim na Integralno sprečavanje i upravljanje zagađivanjem (IPPC), te na unapređenje vodoopskrbe i odvodnje. Nadalje, tu su i potencijalne obveze koje nastaju zbog visokog udjela državnog vlasništva u industrijskim objektima kojima će također biti potrebno unapređenje (uz trošak od 1,5 milijardi eura) kako bi se uskladili s EU direktivama, uključujući i one o velikim ložištima (LCP).

4.3 Naravno, postoje i mjerljive gospodarske koristi od usklađivanja sa pravnom stečevinom za zaštitu okoliša. Procjenjuje se da se one kreću od 303 milijuna do 2,4 milijardi eura godišnje, pod pretpostavkom potpunog usklađenja do 2015. godine – većinom zbog sve

⁴⁷ Pravna stečevina EU-a o okolišu uključuje više od 200 zakonskih akata podijeljenih u osam širih kategorija:

- Horizontalno zakonodavstvo (Procjena utjecaja na okoliš, Pristup informacijama, Strateška procjena utjecaja planova i programa na okoliš, Javno sudjelovanje i Odgovornost za zaštitu okoliša);
- Kakvoća zraka (atmosferski zrak, hlapivi organski spojevi iz benzinskih stanica, SO₂, NO_x, NO₂, emisija čestica i olova; Sadržaj sumpora u gorivu, Emisije iz vozila, Trgovanje emisijama, Najviše razine emisija, Ozon u atmosferi);
- Gospodarenje otpadom (opasni otpad, ambalažni otpad, muljevi s uređaja za pročišćavanje otpadnih voda, gospodarenje otpadnim uljima, PCB/PCT, odlaganje i označavanje baterija, odlaganje otpada, spaljivanje otpada, gospodarenje otpadnim vozilima, gospodarenje opasnom elektronikom, opasne tvari);
- Kakvoća vode (Obrada komunalnih voda, Pitka voda, Nitrati, Voda za kupanje, Podzemne vode, Opasne tvari u vodama, Površinske vode, Uzgoj školjkaša i riba u vodama)
- Zaštita prirode (Staništa, Divlje ptice, Zoološki vrtovi);
- Industrijsko onečišćenje i upravljanje rizicima (Prevenција i kontrola zagađenja, Otapala, Veliki pogoni za loženje);
- Kemikalije (Opasne tvari, Ispuštanje GMO-a u okoliš, Pokusi na životinjama, Azbest, Biocidi);
- Genetski modificirani organizmi
- Buka;
- Šumarstvo.

većeg poboljšanja kvalitete vode i zraka koje je od koristi za hrvatske građane, strane turiste i susjedne zemlje.⁴⁸

4.4 Uzevši u obzir iskustvo novih država članica EU-e, uključujući moguća prijelazna razdoblja za usklađivanje sa pravnom stečevinom, Vlada je 2005. godine izradila nacrt Strategije upravljanja vodama u kojoj se razmatra ostvarenje cjelovitog programa ulaganja do 2023. godine, pri čemu oko 23% otpada na sektor vodoopskrbe, 28% na ulaganja u sektor odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, te 49 posto na izgradnju i održavanje sustava obrane od poplava. Nadalje, usvojena je Strategija gospodarenja otpadom Republike Hrvatske i Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2007. - 2015. godine – PGORH. Novim Zakonom o zaštiti okoliša stvorena je podloga za prenošenje direktive o integriranom sprječavanju i upravljanju onečišćenjem (IPPC), direktive o strateškoj procjeni utjecaja planova i programa na okoliš. Donošenjem podzakonskih propisa tijekom 2008. godine bit će u potpunosti uređen postupak IPPC dozvola, kako za nova, tako i za postojeća postrojenja .

4.5 S obzirom na to da se zemlja suočava s ozbiljnim fiskalnim ograničenjima, bit će izazov odrediti prioritete i redoslijed relevantnih vladinih ulaganja kako bi se maksimizirale potencijalne koristi u okviru raspoloživih resursa. Nadalje, vlada će trebati intenzivirati svoje napore da iskoristi više od raspoloživih EU sredstava u ovom sektoru. Privatizacija bi isto mogla pomoći da se snize izravni troškovi za državu, ako se provodi uz pažljivu integraciju pitanja zaštite okoliša i buduće planove usklađivanja sa propisima o zaštiti okoliša. Potrebno je napomenuti da nacrt Strategije upravljanja vodama onemogućava korištenje privatnog kapitala.

4.6 Organizacijske reforme u upravljanju okolišem će biti potrebne kako bi se ostvarile sve koristi od poboljšanog/unaprjeđenog okoliša putem potencijalnog učinka na javno zdravstvo, turizam i konkurentnost.⁴⁹ Međutim, organizacijska učinkovitost nije optimalna, budući da postoji više od petnaest institucija središnje države uključenih u upravljanje okolišem. Potrebne su i reforme na području komunalne infrastrukture gdje se može postići veća učinkovitost od ekonomije razmjera pomoću aglomeracije komunalnih usluga. Najveća praznina u financiranju ulaganja u srednjoročnom proračunskom okviru odnosi se upravo na komunalni otpad, koji spada pod odgovornost komunalnih službi.

4.7 Ovo poglavlje najprije obrađuje sadašnje stanje zaštite okoliša (Dio B), a zatim daje pregled vladinih prijedloga za usklađivanje tog stanja sa standardima EU-a (Dio C). Iako su troškovi u vezi s time znatni, u Dijelu D se tvrdi kako se s vremenom oni mogu pokriti unutar sada dostupnih ukupnih fiskalnih sredstva od oko 1 posto BDP-a, pod uvjetom da se odrede i budu realizirani odgovarajući prioritete i politike. Dio E naglašava potrebnu organizacijsku promjenu vođenu iskustvom novih država članica, dok Dio F daje sažetak preporuka koje slijede iz prethodnih točaka.

⁴⁸ Koristi koje Hrvatska ima od usklađivanja sa pravnom stečevinom za zaštitu okoliša, svibanj 2005., Europska komisija, Opća uprava za okoliš (04/08853/AL). Široki raspon pokriva niže granice rizika i prilagodbe za pokazatelje nacionalne kupovne moći.

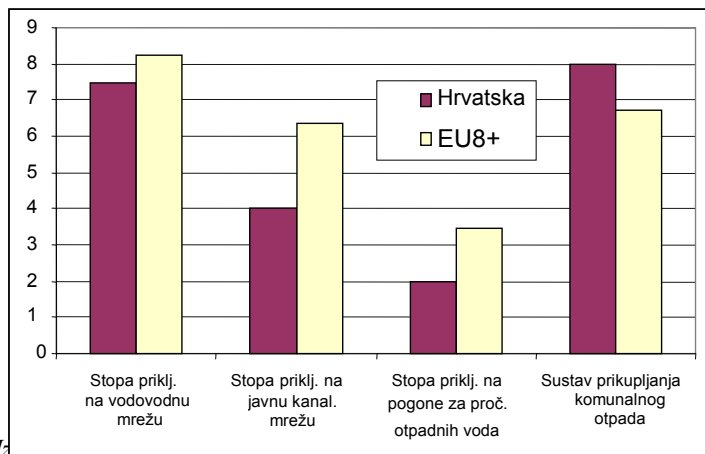
⁴⁹ Postoje i mjerljive gospodarske koristi od usklađivanja s pravnom stečevinom za zaštitu okoliša, a procjenjuje se da se one kreću od 303 milijuna do 2,4 milijardi EUR godišnje, pod pretpostavkom potpune usklađenosti do 2015. godine – uglavnom zbog sve većeg poboljšanja kvalitete vode i zraka za hrvatske građane, strane turiste i susjedne zemlje. Izvor ovih procjena je Opća uprava za okoliš EK (04/08853/AL). Široki raspon pokriva niže granice rizika i prilagodbe za pokazatelje nacionalne kupovne moći.

A. TRENUTNO STANJE OKOLIŠA

4.8 U Hrvatskoj 76 posto stanovništva ima osiguran pristup vodoopskrbnom sustavu, što je niža stopa od one u novim državama članicama EU-a. Brojke

su mnogo niže u ruralnim područjima i u porječjima Save i Drave u unutrašnjosti, gdje stope pokrivenosti iznose samo 31 posto. Gubici vode iz vodoopskrbnih mreža su visoki, te je njihov nacionalni prosjek 46 posto. Ovaj sektor opslužuje 127 vodoopskrbnih tvrtki u općinskom vlasništvu, što se čini vrlo fragmentiranim (rascjepkanim) sustavom u zemlji s 4,5 milijuna stanovnika.

Slika 4.1: Pogled na okoliš, 2004.



4.9 Dostupnost sustava odvodnje još je niža, sa stopom od samo 40

posto priključenog stanovništva, a proćišćava se manje od 20 posto svih komunalnih otpadnih voda. To je vrlo malo u usporedbi sa 63-postotnom pokrivenošću u novim državama članicama EU-a. Samo oko polovice obrađenih otpadnih voda udovoljava vladinim zahtjevima u vezi s ispuštanjem otpadnih voda, a većinu od 74 postrojenja za obradu otpadnih voda je potrebno unaprijediti kako bi dostigla standarde EU-a. Ispuštanje neproćišćenih otpadnih voda u otvoreno more je naroćit problem na Jadranskoj obali (koja donosi znaćajne prihode od turizma). Direktiva o obradi komunalnih otpadnih voda, ćiji je cilj pomoći zaštititi okoliš od nepovoljnih učinaka ispuštanja otpadnih voda, te otpadnih voda iz pojedinih industrija, zahtijeva da se otpadne vode iz domaćinstava prikupljaju i obraćuju u svim zajednicama s više od 2.000 stanovnika. U zajednicama s više od 10.000 stanovnika uglavnom se traći sekundarna ili biološka obrada. Vladin nacrt Strategije gospodarenja vodama (2005.) nastoji (i) povećati pokrivenost kanalizacionom mrežom na ukupno 60 posto, uz 100-postotnu pokrivenost u općinama s više od 15.000 stanovnika i 50-postotnu pokrivenost u općinama s 2.000 do 15.000 stanovnika; te (ii) izgraditi i unaprijediti postrojenja za obradu otpadnih voda⁵⁰.

4.10 Nasuprot tome, Hrvatska ima široku pokrivenost sustavom za prikupljanje komunalnog otpada, iako ostaju problemi s organizacijom regionalnih centara za upravljanje otpadom i nelegalnim odlagalištima te kontaminiranim zemljištem. Oko 80 posto stanovništva pokriveno je sustavom za prikupljanje komunalnog otpada, iako se pokrivenost kreće od 75 posto u nekoliko županija do gotovo potpune pokrivenosti u Gradu Zagrebu.⁵¹ Broj stanovnika koji se slući organiziranim prikupljanjem otpada povećao se s oko 2,7 milijuna 1995. godine (60 posto) na oko 93 posto 2006. godine. Mećutim, sanacija velikog broja “problematićnih toćaka” ili kontaminiranih lokacija zahtijevat će znaćajna ulaganja.

4.11 Što se tiće kakvoće zraka, od 35 velikih urećaja za loćenje (velikih loćišta) (LCP) u radu, procjenjuje se da ih veliki broj nije u skladu s granićnim vrijednostima emisija (ELV) koje propisuje Direktiva za velika loćišta⁵². Od urećaja, smještenih u 14 industrijskih ili energetskih subjekata, dva kao gorivo koriste ugljen, a ostali tekuće ili plinsko gorivo. Samo jedan veliki urećaj za loćenje, termoelektrana Karlovac (termalni input o 58 MW, koristi se plinskim gorivom i ima

⁵⁰ Gradu Karlovcu dodijeljena je prva ISPA darovna potpora u Hrvatskoj za poboljšanje sustava otpadnih voda.

⁵¹ Plan gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2007. – 2015. (NN 85/07)

⁵² Direktiva 2001/80/EC je najskuplja EU direktiva na području kvalitete zraka ćiji je cilj smanjenje zagaćenja zraka (putem prašine, SO₂, i NO_x) iz elektrana s termalnim napajanjem koja prelaze 50MW.

instalirane nove gorionike), u skladu je s Direktivom 2001/80/EZ. Samo jedan veliki uređaj za loženje izgrađen 1999., Plomin II, koristi se modernim uređajima za smanjenje emisija onečišćujućih tvari u zrak te udovoljava graničnim vrijednostima emisija sukladno Direktivi 2001/80/EZ. Od 35 velikih ložišta, 22 pripadaju Hrvatskoj elektroprivredi (HEP), koja proizvodi električnu energiju i toplinu, 11 su industrijske tvrtke, uključujući rafinerije nafte, kemijsku industriju, proizvođače celuloze i papira te rafinerije šećera, a dvije su lokalni toplinski sustavi. Ukupno procijenjena ulaganja koja su potrebna za prilagodbu postojećih ložišta EU direktivi kreću se oko 1 milijardu EUR..

B. PLANOVI VLADE

4.12 U skladu s gore navedenim spoznajama, srednjoročni proračunski okvir posvećuje najveći dio planiranih troškova pitanjima vodoopskrbe i otpadnih voda. Između 2008. i 2023. godine potrebna su ulaganja u iznosu 1,4 milijarde eura za pitku vodu odnosno 1,6 milijardi eura za otpadne vode kako bi se provela Vladina strategija povećanja ukupne pokrivenosti vodoopskrbom na 90 posto, uz odgovarajući fokus na porječja Save i Drave. U Izvješću o rezultatima analitičkog pregleda i ocjene usklađenosti nacionalnog zakonodavstva iz područja zaštite okoliša s pravnom stečevinom Zajednice naglašeno je kako će za potpunu harmonizaciju s Okvirnom direktivom za vode Hrvatska morati uložiti oko 5 milijardi eura. Hrvatske vode i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, izvanproračunske i proračunske agencije, zajedno s jedinicama lokalne samouprave, raspoređuju najveće iznose ovim sektorima, a ti se iznosi koriste za rješavanje problema vodoopskrbe i otpadnih voda (isključeni su troškovi za kontrolu poplava, navodnjavanje i kontrolu vodnih resursa). Plan financiranja sastoji se od kapitalne pomoći iz proračuna od 50 posto za vodoopskrbu i 60 posto za otpadne vode, pri čemu lokalne komunalne službe pokrivaju preostale troškove kroz naplatu tarife i korisničke naknade.

Tablica 4.1: Potrebe javnih ulaganja i srednjoročna izdvajanja iz proračuna (u milijunima eura)

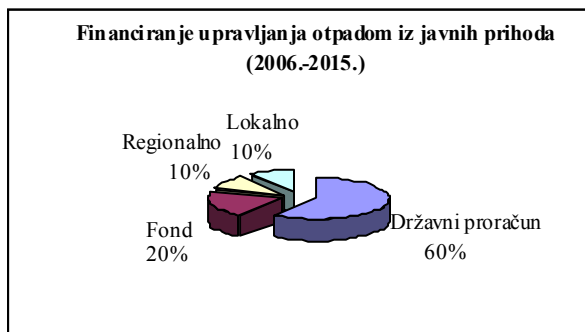
	Razdoblje	Procijenjene ukupne potrebe ulaganja	Procijenjene potrebe ulaganja za 2006.-2008.	Projekcije proračuna 2006.-2008.	Hrvatske vode i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	Manjak
Voda	2005.-2020.	1.400	262,2	77,0	155,2	30,0
Otpadne vode	2005.-2020.	1.600	300,0	163,4	211,6	0
Otpad	2005.-2025.	3.252	464,6	146,9	105,1	212,6
Zrak / IPPC	2006.-2016.	2.000	545,5	-	-	-
Zaštita prirode	2006.-2010.	75	40,0	26,6	0,7	12,7
UKUPNO		8.327	1.612,3	413,9	472,6	255,3

Izvor: Dokumenti Vladine Strategije 2005/2006 i Državni proračun (Pretpostavljeno je direktno ulaganje, osim za zaštitu prirode)

4.13 U Vladinoj Strategiji gospodarenja otpadom procjenjuje se da potrebe za ulaganjem iznose 3,3 milijardi eura od 2005. do 2025. godine kako bi se unaprijedilo gospodarenje otpadom, a financijski teret za to uglavnom će snositi općinske vlasti. Izvore financiranja predstavlja Plan gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2007. – 2015. Sredstva za provedbu projekata osiguravat će se iz javnih izvora i privatnih izvora. Javni izvori podrazumijevaju državni proračun, proračune jedinica lokalne i regionalne samouprave i sredstva komunalnih društava, EU fondova, Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, kredite banaka (Svjetska banka, Europska investicijska banka, Europska banka za obnovu i razvoj itd.) Proračun predviđa djelomično pokrivanje sanacije “problematičnih točaka” ili kontaminiranih lokacija u slučajevima u kojima više ne postoji odgovorna pravna osoba. Privatni izvori financiranja koristili bi se za ulaganja u centre za gospodarenje otpadom (javno-privatno partnerstvo, koncesije i dr.) te

ulaganja u primarno izdvajanje i prikupljanje otpada – postrojenja za reciklažu i skupljanje. Postoje planovi za organiziranje Regionalnih centara za gospodarenje otpadom (RWMC) za gospodarenje komunalnim otpadom, vezano uz aktivnosti na odlagalištima. Tablica 4.2 daje sažetak planova u tijeku za ulaganja u te centre. Od 350 potrebnih milijuna eura, 170 milijuna je predviđeno iz privatnih ulaganja. Vladin Fond za okoliš i energetska učinkovitost dodijelio je 20,1 milijuna eura za razdoblje od 2006. do 2008. kako bi pomogao pri financiranju početnih aktivnosti na ovim lokacijama. Tri lokacije primile su i ISPA tehničku pomoć (instrument za strukturne politike u pretprijetnom razdoblju), a jednoj (Šibenik) dodijeljena su ISPA sredstva za investiranje u sam centar. Fond za okoliš i energetska učinkovitost dodijelio je 22,4 milijuna eura za razdoblje od 2005. do 2008. kako bi pokrio troškove nacrtana sanacije i mjera zaštite i započeo prve sanacijske radove na kontaminiranim lokacijama.

Slika 4.2: Javno financiranje gospodarenja otpadom



Tablica 4.2: Planirana ulaganja za Regionalne centre za upravljanje otpadom

Županija	Investicijski troškovi CGO-a i uspostave sustava [mil eur]
Sisačko-moslavačka	21
Šibensko-kninska	16
Splitsko-dalmatinska	40
Istarska	30
Dubrovačko-neretvanska	18
Karlovačka	19
35% Ličko-senjska	
Koprivničko-križevačka	
Krapinsko-zagorska	37
Varaždinska	
Međimurska	
Primorsko-goranska	35
15% Ličko-senjska	
Brodsko-posavska	25
Požeško-slavonska	
Zadarska	29
50% Ličko-senjska	
Osječko-baranjska	40
Vukovarsko-srijemska	
Virovitičko-podravska	21
Bjelovarsko-bilogorska	
Grad Zagreb	19
Zagrebačka (bez PTOO)	
UKUPNO	350

Izvor: Strategija gospodarenja otpadom, 2005.

Izvor: Plan gospodarenja otpadom (2007)

4.14 Ulaganja u kakvoću zraka uglavnom spadaju u odgovornost tvrtki. Mnoge od njih su tvrtke u državnom vlasništvu – što može stvoriti znatne neočekivane izdatke. Potrebe za ulaganjima u smanjenje onečišćenja zraka i industrijskog zagađenja sličnog su opsega na godišnjoj razini i iako bi ove troškove trebali snositi komercijalni subjekti, u dotičnim industrijama postoji značajno državno vlasništvo. Troškovi za usklađenje s direktivama čiji je cilj poboljšanje kakvoće atmosferskog zraka procjenjuju se na 2 milijarde eura u razdoblju 2006.–2025. Procjenjuje se da su potrebna ulaganja za oko 80 posto velikih ložišta kako bi ona mogla udovoljavati direktivama. Ulaganja će uglavnom uključivati ugradnju jedinica za desumporizaciju loživog ulja u tim pogonima, a koja prelaze s upotrebe naftnih derivata na zemni plin te ugradnju plamenika s niskom emisijom

NO_x, ugradnju filtara za smanjenje emisija čestica, kao i ugradnju opreme za nadzor u nekim postrojenjima.

4.15 Mnoga od ovih velikih ložišta moraju izvršiti ulaganja prema IPPC direktivi (Integralno sprečavanje i nadzor zagađenja). Procjenjuje se da je oko 150 IPPC postrojenja. Ulaganje u energetski sektor (sedam termalnih elektrana (HEP) i četiri rafinerije nafte (INA)) te u gospodarenje otpadom (32 odlagališta otpada/deponija) većinom su odgovornost javnog sektora. Od procijenjenog troška od 2 milijarde eura (nema iskazanog troška za terminale i benzinske postaje te za kemijsku industriju i smanjenje emisija hlapivih organskih spojeva) za usklađivanje sa IPPC direktivom, oko 75 posto snosit će izravno INA i HEP.

4.16 Vlada RH mora do dana pristupa usvojiti Uredbu o međunarodno ekološki značajnim područjima odnosno područjima koja će postati sastavni dio mreže ekološki značajnih područja Europske unije - Natura 2000. Prijedlogom će biti obuhvaćena područja stanišnih tipova navedenih u Prilogu I Direktive o staništima te područja rasprostranjenosti ugroženih vrsta navedenih u Prilogu II Direktive o staništima i Prilogu I Direktive o pticama, koja se nalaze na području RH. Buduća mreža NATURA 2000 obuhvaćat će dijelom postojeća zaštićena područja, ali i ona nezaštićena s ciljem da se zaštićena područja povećaju do planiranih 15 posto⁵³. Vlasništvo nad zemljištem u području mreže NATURA 2000 bit će dijelom državno, a dijelom privatno. Predviđaju se ulaganja u razvoj informacijskog sustava zaštite prirode, inventarizaciju, monitoring, opremu, jačanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta, itd. Planira se i povećanje površine zaštićenih područja. Bit će potrebna ulaganja u infrastrukturu, opremu, izgradnju kapaciteta te prikupljanje podataka i izvješćivanje. Trenutno se financijska sredstva nacionalnim parkovima i parkovima prirode (uključujući i operativne troškove) dodjeljuju na godišnjoj osnovi kao odgovor na proračunske zahtjeve za svaki park. Usvajanje prvih planova i akcijskih programa za upravljanje parkovima u 2007. godini pružit će dugoročniji okvir za strateško planiranje i financiranje.

4.17 Treba razmotriti privatizaciju i/ili prijelaz na koncesijske aranžmane za komercijalne aktivnosti koje su još u državnom vlasništvu u parkovima i treba jasno odijeliti odgovornosti za očuvanje prirode i upravljanje parkovima od komercijalnih aktivnosti. Nacionalni parkovi uz odgovornosti za očuvanje i upravljanje prirodom obavljaju i komercijalne aktivnosti. Zakonodavni okvir dozvoljava parkovima da zadrže prihode od svoje primarne aktivnosti (ulaznice, snimanje filmova itd.); znanstvenih, istraživačkih i stručnih aktivnosti; iznajmljivanja prostora i opreme; donacija, potpora i globa. Od 2004. godine, javni subjekti koji rukovode zaštićenim područjima mogu davati koncesije za razdoblje od tri godine za gospodarsko korištenje prirodnih resursa ili za provođenje drugih aktivnosti na zaštićenom području. Prihod od koncesija (npr. rafting na brzim vodama, skijališta itd.) također se zadržava na lokalnoj razini i namijenjen je zaštiti prirode.⁵⁴ Neki nacionalni parkovi i parkovi prirode prikupljaju prihode za upravljanje parkom. Treba razmotriti privatizaciju i prijelaz na koncesijske aranžmane za velike hotele i ugostiteljske službe koje su još u državnom vlasništvu u parkovima, na primjer, hoteli u Nacionalnom parku Plitvice, kao način da se bolje odvoje financijske potrebe za očuvanje prirode i upravljanje parkom od ovog poslovanja. Osim privatizacije, revidirano odvajanje računa također bi pomoglo uspostavljanju transparentnije podjele između parka i turističkih usluga.

⁵³ U Republici Hrvatskoj za poslove zaštite prirode nadležno je Ministarstvo kulture . Hrvatska ima 8 nacionalnih parkova i 11 parkova prirode koji pokrivaju oko 9% teritorija RH.

⁵⁴ Veći aranžmani za koncesiju mogu se produžiti do 30 godina te ih može dodijeliti Sabor, Vlada ili ministarstvo, dok prihodi ulaze u državni proračun ili proračun lokalne samouprave.

C. FINANCIRANJE TROŠKOVA ZA ZAŠTITU OKOLIŠA

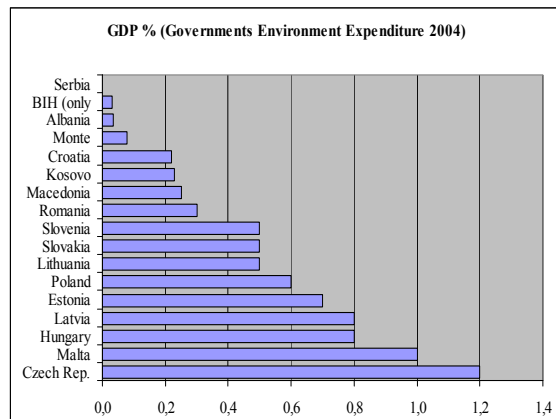
4.18 Hoće li gore utvrđene potrebe za financiranjem uzrokovati znatno povećanje javnih troškova? Ne nužno. Točno je da se trenutno razine javnih troškova čine niskima. Službene statistike upućuju na to da su javni rashodi za okoliš u Hrvatskoj, u smislu udjela u BDP-u, ispod razina vidljivih u novim državama članicama.

4.19 Međutim, ove brojke navode na pogrešan zaključak. Usklađeni fiskalni podaci na svim državnim razinama⁵⁵ upućuju na činjenicu da stvarne razine troška mogu biti i više nego trostruko više nego što pokazuju službeni podaci. Prema ovim podacima, hrvatska Vlada bi zapravo trošila oko 1% BDP-a na okoliš. To je u potpunosti na razini najvećih 8 potrošača u EU-u. Razina ukupnih rashoda za okoliš, kao postotak BDP-a, kreće se između 0,5 i 1,2% u novim državama članicama. Usklađivanje s metodologijom Eurostata u budućnosti će pomoći da se osigura pouzdanija i pravilnija usporedba.

4.20 Nadalje, s obzirom na trenutne standarde, Hrvatska mora obaviti manji opseg posla kako bi dostigla EU standarde od nekih nedavno pridruženih članica EU-a, uključujući Bugarsku i Rumunjsku. Trošak koji za Hrvatsku predstavlja udovoljavanje zahtjevima EU-a iznosio bi oko 25 posto njezinog BDP-a iz 2005. Slične procjene troškova za 10 novih država članica koje su pristupile EU-u 2004. godine iznosile su prosječno 34 posto njihovog BDP-a iz 2001. godine, a za Bugarsku i Rumunjsku 112 odnosno 57 posto.⁵⁶

4.21 Detaljniji uvid u iskustvo novih država članica EU-a donosi druge korisne lekcije. Kao prvo, nove države članice nisu iskazale jasno povećanje udjela kako su se približavale danu ulaska u EU. Kao drugo, dogodilo se, međutim, da je u procesu pristupanja udio rashoda za zaštitu okoliša koje je preuzeo privatni sektor naglo porastao (Slovenija je izuzetak). Samo 10-30 posto rashoda za zaštitu okoliša 2003. godine snosio je javni sektor⁵⁷ u novim državama članicama.

Slika 4.3: Usporedba s novim državama članicama



Izvor: Eurostat, DZS

⁵⁵ Za svrhe ovog pregleda, izrađena je detaljna konsolidacija proračuna po skupnim linijskim stavkama proračuna za troškove za okoliš u okviru središnje države i lokalne uprave te glavne izvanproračunske fondove s odgovornošću za okoliš.

⁵⁶ Studija na koju se poziva je EDC (1997), 'Određivanje troškova usklađivanja za približavanje zakonodavstva EU-a u zemljama Srednje i Istočne Europe'. Opća uprava za Okoliš Europske komisije, Bruxelles.

⁵⁷ Nažalost, nisu dostupni noviji podaci OECD-a o rashodima za zaštitu okoliša.

Tablica 4.3: Proračunski troškovi za okoliš u Hrvatskoj (u milijunima eura)

Državna institucija	Stvarno		Procjena		
	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva	28,9	20,6	24,6	38,8	42,5
Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (uključuje Agenciju za zaštitu okoliša i Inspektorat za okoliš)	4,3	6,4	11,6	14,3	10,5
Ministarstvo kulture (uključuje Državni zavod za zaštitu prirode) ⁵⁸	1,7	2,6	10,0	10,6	9,9
Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka	1,2	5,1	9,2	7,1	6,0
Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva	1,5	2,3	5,3	5,1	4,7
Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi	0,06	0,07	0,59	0,03	0,03
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	0,87	0,85	0,71	0,71	0,73
Fond za regionalni razvoj	0,17	0,90	2,9	3,7	3,4
Hrvatska banka za obnovu i razvitak	8,9	6,8	6,7	6,6	10,5
Državni zavod za zaštitu od zračenja	0,08	0,04	0,08	0,22	0,24
Državni zavod za nuklearnu sigurnost	0,02	0,04	0,04	0,05	0,03
MEĐUZBROJ (Središnja država)	47,7	45,7	71,6	87,2	88,6
% BDP-a (Središnja država)	0,17	0,15	0,21	0,24	0,23
Lokalna uprava	86,4	92,0	95,3	98,7	103,7
% BDP-a (Središnja država i lokalna uprava)	0,47	0,44	0,49	0,51	0,49
Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost	4,6	27,7 ⁵⁹	54,3	54,7	56,7
Hrvatske vode ⁶⁰	97,1	102,9	121,6	124,3	121,7
UKUPNO (Konsolidirana središnja država)	235,8	268,3	342,8	364,9	370,7
% BDP-a (Konsolidirana središnja država)	0,82	0,86	1,01	1,00	0,95

Izvor: Proračun hrvatske Vlade za razdoblje 2006.-2008.

4.22 Implikacije za Hrvatsku su dvojake. Kao prvo, službeni fiskalni podaci nisu dobra vodilja u pogledu smjera na koji treba orijentirati rashode za okoliš u budućnosti. Kao drugo, uz pravilan okvir politike, velik dio troškova za usklađivanje sa pravnom stečevinom mogao bi snositi privatni sektor⁶¹. Procjene Banke za rashode za zaštitu okoliša koje snosi javni sektor u 2005. kreću se oko 0,9 posto BDP-a (uključujući izvanproračunska sredstva koja kontrolira Vlada). Očekuje se da će se ova brojka povećati u apsolutnom smislu, ali se može zadržati na istoj razini u smislu udjela u BDP-u. Projekcije proračuna za razdoblje 2006.-2008. iznose oko 414 milijuna eura za proračun, te 472 milijuna eura za izvanproračunska sredstva, pa ukupne investicijske potrebe središnje države iznose 0,87 posto BDP-a u 2006. Kada se dodaju stalni zahtjevi za rashodima, podrazumijeva se ukupna brojka koja se može kretati oko 1 posto BDP-a. Na temelju iskustva novih država članica, čini se da se ovaj udio vjerojatno neće dalje povećavati tijekom godina prije ili neposredno nakon pristupanja. Ako možemo suditi prema nedavnim iskustvima, privatni sektor može preuzeti velik udio investicijskih potreba, smanjujući tako opterećenje javnog proračuna.

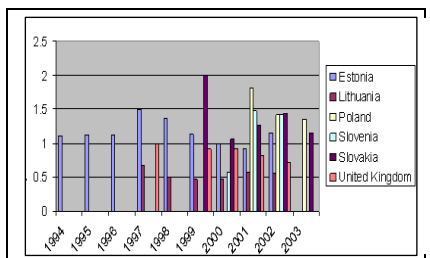
⁵⁸ Proračun Ministarstva kulture na poziciji zaštite prirode za 2004. i 2005. godinu drugačije je koncipiran u odnosu na proračun iz 2006. i 2007. godine i odnosi se samo na sredstva za programski dio te ne uključuje sredstva za upravljanje i administraciju

⁵⁹ Podaci za Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost su stvarni podaci za 2004. i 2005.

⁶⁰ Troškovi ulaganja za sektor okoliša putem Hrvatskih voda uključuju 30 posto postojećih zajmova za izgradnju vodokomunalne infrastrukture u vlasništvu jedinica lokalne uprave.

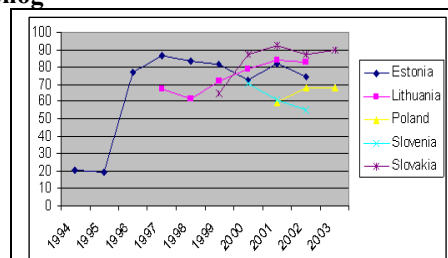
⁶¹ Nacrt Strategije upravljanja vodama onemogućava korištenje privatnog kapitala.

Slika 4.4: Ukupni rashodi za okoliš, kao % BDP-a



Izvor: Eurostat, (2007) "Rashodi za zaštitu okoliša u Europi – detaljni podaci."

Slika 4.5: Privatni rashodi za okoliš, kao % ukupnog



Izvor: Eurostat, (2007) "Rashodi za zaštitu okoliša u Europi – detaljni podaci"

Prioritetne intervencije u svjetlu fiskalnih ograničenja

4.23 Pri određivanju područja kojima treba dati prioritet, jedan od kriterija je razmotriti koje će sektorsko ulaganje dati najviše koristi u odnosu na troškove. Otprilike 80 posto koristi bilo bi povezano s poboljšanjem zdravlja uslijed smanjenja pojave bolesti dišnih puteva (npr. bronhitis i plućne bolesti) te bolesti koje se prenose putem vode. Uz zdravstvene koristi, postoje i predviđene koristi koje su rezultat smanjenog oštećenja i trošnosti zgrada, novih radnih mjesta; usavršene industrijske tehnologije; rekreacijskih vrijednosti; bolje sigurnosti na radu; izbjegavanja ekoloških i opasnih rizika; manje količine otpada, smanjene opasnosti za riblji fond, većih žetvenih prinosa; te zaštite ugroženih biljaka i životinja.

4.24 Godišnje koristi od potpunog usklađivanja procijenjene⁶² su kako slijedi: vode i otpadne vode (154-1862 milijuna eura) te zrak (14-50 milijuna eura). Nisu dostupne procjene za koristi od ispunjavanja direktiva na drugim područjima. Čak i uz ove široke raspone mogućih koristi, jasno je da sektor voda ima mnogo više neto prinose od sektora zraka. Troškovi programa u sektoru voda su oko 50% viši nego u sektoru zraka, ali su koristi znatno više. Kod ove usporedbe isključili smo koristi izvan Hrvatske koje nastaju uslijed mjera u sektoru zraka. Čak i ako uključimo takve vanjske koristi, dobici od ulaganja u vode vjerojatno će premašiti one vezane za zrak. To ukazuje da aktivnostima u vezi s direktivama o vodama treba općenito dati prioritet. Ipak, potreban je daljnji rad kako bi se točno utvrdilo koja specifična ulaganja donose najveće neto koristi.

4.25 Koristi u sektoru otpada mnogo je teže procijeniti, ali može se raditi na određivanju prioriteta. U međuvremenu, opravdano je zadržati fokus na 'problematičnim točkama' ili kontaminiranim lokacijama/nesaniranim odlagalištima gdje je ugroženo javno zdravlje i sigurnost. U tom smislu treba naglasiti da zatvaranje kontaminiranih lokacija prije nego se otvore alternative može rezultirati protuzakonitim odlaganjem koje je potencijalno još opasnije nego *status quo*. Stoga je važna koordinacija aktivnosti na kontaminiranim lokacijama i otvaranje novih.

4.26 U svakom slučaju, postoje i razlozi da se neka ulaganja odgode do kraja prijelaznih razdoblja koja dogovori Vlada. Vladini fiskalni planovi pretpostavljaju prijelazno razdoblje koje se proteže do 2023. za vode i otpadne vode, do 2023. za komunalni otpad te do 2016. za zrak i IPPC. Zatim se ukupnom programu dodjeljuju sljedeći udjeli za prve tri godine (2006.-2008.): vode i otpadne vode (18 posto), otpad (14 posto), te zrak i IPPC (27 posto). To je više ili manje proporcionalno vremenskom razdoblju dozvoljenom za tranziciju, pa stoga program za vode i otpadne vode troši 18% ukupnog iznosa u trogodišnjem razdoblju 2006.-2008. (pri čemu ove tri godine predstavljaju 20% raspoloživog vremena). S obzirom na to da prognoze predviđaju manjak raspoloživih sredstava, odgoda ulaganja čini se sasvim opravdanom. Uistinu, ako pogledamo

⁶² Koristi za Hrvatsku od usklađivanja sa pravnom stečevinom za zaštitu okoliša, svibanj 2005, Opća uprava za Okoliš Europske komisije, (04/08853/AL)

predloženi program za deset zemalja koje su se pridružile EU-u 2004. godine, nalazimo da je njihovo stvarno trošenje bilo neznatno odgođeno.

Tablica 4.4: Prijelazni aranžmani za Bugarsku i Rumunjsku nakon datuma ulaska 2007. godine

Bugarska		Rumunjska	
Otpad i elektronička oprema	2008	Otpad i elektronička oprema	2008
Emisije hlapivih organskih spojeva iz skladišta benzina	2009	Emisije hlapivih organskih spojeva iz skladišta benzina	2009
Transport otpada	2009	Transport otpada	2009
		Ispuštanja opasnih tvari u površinske vode	2009
Sadržaj sumpora u loživom ulju	2011	-	
Integrirana prevencija i kontrola zagađenja	2011	Integrirana prevencija i kontrola zagađenja	2015
Pročišćavanje gradskih otpadnih voda	2014	Pročišćavanje gradskih otpadnih voda	2018
-		Kvaliteta pitke vode	2015
Obnavljanje i recikliranje otpada	2014	Obnavljanje i recikliranje otpada	2013
Navoženje određenih tekućih otpada	2014	Navoženje određenih tekućih otpada ²	2013
Direktiva za velika ložišta	2014	Direktiva za velika ložišta	2017

(1) Ako nije drugačije navedeno, pretpostavlja se da je rok za postizanje poštivanja kraj godine.
(2) Opća direktiva za navoženje otpada ima prijelazno razdoblje do srpnja 2017. za Rumunjsku, umjesto 2009. za trenutne države članice.

Mobiliziranje resursa za okoliš

4.27 Iskustvo novih država članica također upućuje na to da središnja država ne mora pod svaku cijenu biti glavni izvor financiranja za okoliš. Zanimljivo je primijetiti da je u slučaju Poljske samo 3 posto ukupnog godišnjeg troška za usklađivanje s pravnom stečevinom za zaštitu okoliša planirano iz državnog proračuna. U nekim drugim zemljama poput Bugarske, planirani udio države bio je viši, te je iznosio oko 12 posto.⁶³ Nasuprot tome, hrvatska predviđanja za razdoblje 2006.-2008. kreću se oko 26 posto, što se čini kao previsok udio u usporedbi s gore navedenim.

4.28 Uz izravne intervencije iz središnjeg proračuna, postoje različite opcije za financiranje troškova ulaganja za usklađivanje sa pravnom stečevinom za zaštitu okoliša, uključujući i vlastite prihode iz komunalnih poduzeća ; darovnice EU-a; Fond za okoliš; te Hrvatsku banku za obnovu i razvitak. U svih 12 zemalja koje su se od 2004. pridružile EU-u, izvanproračunska sredstva za okoliš i u manjoj mjeri privatni sektor igrali su važnu ulogu u financiranju. Na primjer, u slučaju Poljske ekološki fondovi pokrivaju oko 22 posto ukupnog financiranja zaštite okoliša, dok ostali izvori, uglavnom privatni, pokrivaju oko 9 posto. Hrvatski planovi uključuju dva izvanproračunska izvora – Hrvatske vode i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost – za koje se procjenjuje da će osigurati oko 30 posto ukupnih financija za razdoblje 2006.-2008. godine, odnosno udio sličan onome u Poljskoj.

4.29 Za početak, raspoloživa je znatna financijska pomoć u obliku darovnica EU-a za potrebna poboljšanja, što znači manje opterećenje za lokalne resurse. Počevši od 2007. godine, Hrvatska je u mogućnosti primati IPA sredstva od EU-a kao prethodnicu budućim Strukturnim fondovima (Fond za regionalni razvitak) i Kohezijskom fondu. Pomoć za regionalni razvitak prema ovom programu uključivat će financiranje za ekološke projekte za gospodarenje otpadom, vodoopskrbu, komunalne otpadne vode i kakvoću zraka, energetske učinkovitost, obnovljivu energiju i gradski prijevoz. Ovi fondovi također podupiru restrukturiranje industrijskih zona, uključujući sanaciju kontaminiranih lokacija i zemljišta. U početnim programskim godinama očekuju se slični iznosi u okviru EU-ovih fondova EU PHARE i ISPA (oko 30-40 milijuna eura). Ako je suditi prema iskustvu država članica koje su se pridružile 2004. godine, Hrvatska bi mogla očekivati da 20 posto

⁶³ Vidi Ekonomski memorandum (CEM) za Bugarsku, poglavlje o okolišu.

ukupnih troškova u sektoru vodoopskrbe i oko 15 posto troškova za gospodarenje otpadom bude podmireno iz darovnica EK-a. To će iznositi tek 60 milijuna eura godišnje.

4.30 Poboljšanje financijske uspješnosti lokalnih komunalnih službi putem smanjenja tehničkih i financijskih gubitaka, te viših pristojbi i naknada za prikupljanje, također će pomoći da se ostvare ciljevi za investicijsko financiranje. Strategija upravljanja vodama predlaže da se komunalna poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju (MWSCs) učine tehnički i financijski održivima. To zahtijeva poboljšanje kompetencije komunalna poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju u određivanju, obračunu i naplati naknada. Tu strategiju valja dopuniti uspostavljanjem učinkovitog transparentnog mehanizma financiranja kako bi se sredstva usmjerila prema komunalnim poduzećima za prikladna ulaganja. Ključna će biti primjena ujednačenih i unaprijed određenih kriterija za odabir, uključujući i potpuni povrat troškova poslovanja i održavanja. To će također poboljšati mogućnosti tih tvrtki za pristup financiranju od strane privatnih banaka, kao i od strane Hrvatske banke za obnovu i razvitak.

4.31 Trenutno, vodeću ulogu dalje ima neovisna Vladina agencija – Hrvatske vode. Ona prikuplja pristojbe za korištenje voda i kakvoću vode; sredstva se koriste za sufinanciranje (bespovratna sredstva) izgradnje vodno-komunalne infrastrukture u jedinicama lokalne uprave (javna vodoopskrba i odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda). Osim toga, Hrvatske vode djeluju kao financijski posrednik u kreditnim linijama inozemnih sredstava i u dodjeli državnih darovnica.

4.32 Ključno ograničenje za povećanje učinkovitosti i mobiliziranje financija u sektoru voda bila je i jest isplativost sustava za zajednice kojima ti sustavi služe. S obzirom na fragmentiranost lokalnih vodno-komunalnog sektora, ekonomija razmjera nudi ogromni dobitak u smislu učinkovitosti koji se može iskoristiti putem spajanja i konsolidacije. Ostala ograničenja uključuju manjak tehničke i financijske sposobnosti za planiranje, nedostatak dobro razvijenih prijedloga projekata (loši financijski planovi, nedostatak građevinskih dozvola), manjak prostornih/glavnih planova na lokalnoj ili regionalnoj razini, nedostatak sposobnosti za upravljanje komunalijama te suradnje između susjednih općina. U tijeku su aktivnosti za poboljšanje tehničke i financijske uspješnosti općina, ali za to je potrebno vrijeme. S obzirom na kapacitet i probleme s prikupljanjem prihoda s kojima se suočavaju općine, vjerojatno je razborito propisati 20-postotni maksimalni iznos vlastitih prihoda na nove pozajmljene iznose.

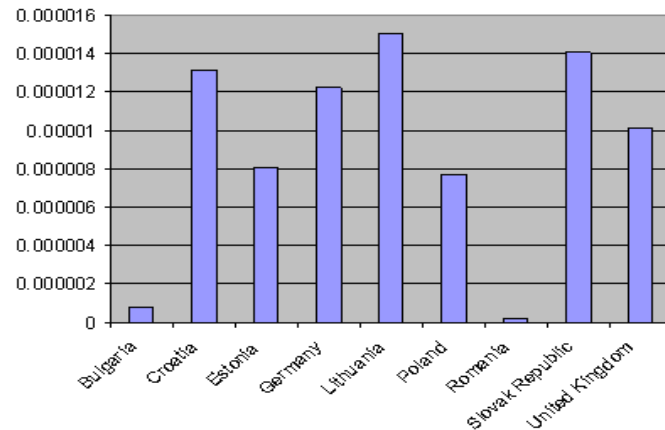
4.33 Još jedan izvor financiranja je Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, čiji se proračun procjenjuje na oko 50 milijuna eura godišnje tijekom razdoblja 2006.-2008. Prihodi dolaze od pristojbi naplaćenih od zagađivača; korisnika okoliša, pristojbi naplaćenih za komunalni, opasan i industrijski otpad, prihoda od sustava za pakiranje otpada; te naknada za zaštitu okoliša naplaćenih za motorna vozila. Postoje brojne nove pristojbe za zagađivače i korisnike okoliša, a propisi su u završnoj fazi. Naknada na emisije u okoliš ugljikovog dioksida uvedena je 2006, a Pravilnik o načinu obračunavanja i plaćanja naknade na emisiju u okoliš ugljikovog dioksida donesen je 2007. U tijeku su rasprave o nizu drugih mogućih pristojbi za zaštitu okoliša. Fondovi za okoliš važan su izvor prijelaznog financiranja i uistinu igraju ključnu ulogu u financiranju ulaganja u nekolicini država članica koje su se 2004. pridružile EU-u. Naravno, postoje smjernice za dobru praksu koje se primjenjuju kod takvih fondova i hrvatska vlada je dobro upoznata s njima. Vlada bi mogla biti ambicioznija pri korištenju toga kao izvora financiranja za direktive za zaštitu okoliša. Više sredstava moglo bi se prikupiti kroz poreze na opasni otpad i pristojbe na proizvode.

4.34 Fond za zaštitu okoliša postao je primarno Vladino sredstvo za pokretanje ulaganja u sektoru gospodarenja otpadom. Međutim, njihova sredstva nisu dovoljna za podmirivanje svih potreba u gospodarenju otpadom i kontaminiranim lokacijama, te će se morati kombinirati s drugim financijskim resursima. Njihov je dosadašnji pristup bio osigurati početno financiranje na svim mjestima gdje su pronađena protuzakonita odlagališta koja je potrebno zatvoriti, te su dodijelili sredstva za poticanje pripreme (na primjer, studije i nacrti izvedivosti) novih objekata za

gospodarenje otpadom, usklađene s propisima EU-a, na općinskoj i regionalnoj razini. Često se na sličan način uključuju u pomoć za izravno financiranje prioriteta kontaminiranih lokacija.

4.35 Prema podacima OECD-a o porezima i pristojbama za okoliš, Hrvatska je prilično uspješna s obzirom na to koliko njezinih javnih prihoda dolazi iz 'zelenih' izvora. Između 1998. i 2002. godine, povećala je naplatu poreza iz izvora vezanih za zaštitu okoliša sa 672 milijuna dolara na 1130 milijuna dolara (sa 555 milijuna eura na 1194 milijuna eura). To je uglavnom postignuto kroz nove poreze na korištenje javnih cesta i posebne pristojbe za motorna goriva te trošarine za vozila. U tom smislu, Hrvatska je po udjelu svojih 'zelenih' poreza sličnija Njemačkoj nego Bugarskoj ili Rumunjskoj. Nadalje, moguće je povećanje udjela takvih poreza, kako je gore naznačeno. Uz razumno izdvajanje ovih dodatnih prihoda, mogu se mobilizirati dodatni resursi za gospodarenje otpadom.

Slika 4.6: Porezi za zaštitu okoliša, % državnih prihoda



Opaska: Podaci su oni najnoviji dostupni, u većini slučajeva za 2002. godinu, osim za Njemačku i Veliku Britaniju, gdje su iz 2004. U nekim slučajevima prihodi su iz ranijih godina.

Izvor: OECD <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/>

4.36 Naposljetku, kako je već navedeno, privatni bi sektor trebao biti sve veći izvor izvanproračunskih resursa za okoliš. Ovdje bi najveći doprinos mogao doći kroz privatizaciju industrija koje su obuhvaćene Direktivom za velika ložišta i IPPC-om. Postoji i znatan potencijal za uključivanje privatnog sektora u sektorima vode i otpada iako sadašnji prijedlog Strategije upravljanja vodama to isključuje. Plan gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2007. – 2015. godine predviđa privatna ulaganja. Ranija Bančina analiza⁶⁴ razvila je tri scenarija za ulogu privatnog sektora u ispunjavanju pravne stečevine vezane za zaštitu okoliša. U programu osnovnog scenarija, pretpostavljeno je da ulaganja privatnog sektora vezana za okoliš tijekom četverogodišnjeg razdoblja iznose 10 posto u sektoru voda, 25 posto u sektoru otpada i 50 posto u energetskom/industrijskom sektoru. Uz srednji program reforme, procijenjeno je da će ovi udjeli porasti na 21 posto u sektoru voda, 43 posto u sektoru otpada i gotovo 100 posto u industrijskom sektoru. Prema programu visokog scenarija, udio privatnog sektora u sektoru voda mogao bi porasti na 30 posto, a u sektoru otpada na 60 posto. Ovi scenariji podrazumijevali su pad razine državnih rashoda u ispunjavanju direktiva za zaštitu okoliša za 39 posto u prijelazu od osnovnog scenarija prema srednjem scenariju reforme te za 67 posto u prijelazu na visoki scenarij reforme.

4.37 Stvarni je napredak u povećanju udjela privatnog sektora dosad bio prilično spor – trenutni uzorak vjerojatno je sličniji programu osnovnog scenarija nego srednjem scenariju reforme. Ako privatizacija bude trajala dulje nego što se očekuje, to će biti dodatan razlog za odgodu ulaganja do trenutka kada uloga privatnog sektora bude veća.

D. ORGANIZACIJSKA EFIKASNOST

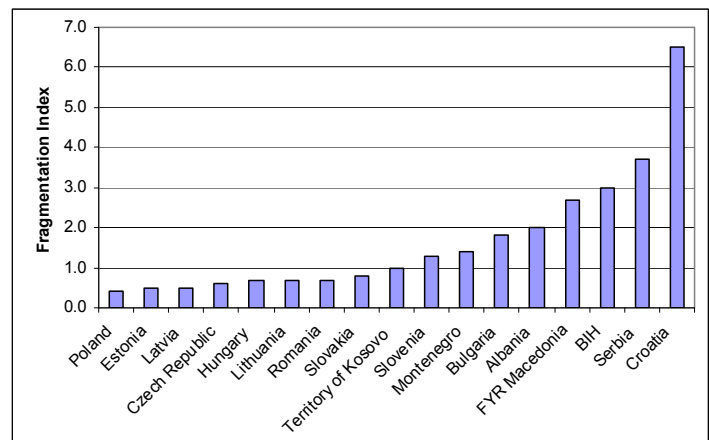
4.38 Bez obzira na razinu potrošnje na zaštitu okoliša, postoji ključna potreba za poboljšanjem organizacijske učinkovitosti kako bi se osigurala isplativost ulaganja u okoliš.

⁶⁴ Ekonomski memorandum, Svjetska banka, 2003.

Odgovornost za okoliš i javna potrošnja fragmentirani su unutar Vlade i to ograničava sposobnost za provedbu pravne stečevine koja se odnosi na zaštitu okoliša. Izvješće o rezultatima analitičkog pregleda iz područja zaštite okoliša s pravnom stečevinom Zajednice naglašava da bi fragmentiranost sustava mogla negativno utjecati na realizaciju, monitoring, provedbu i izvješćivanje o poglavlju 27. S obzirom na iznose, bitan je mnogo koherentniji pristup upravljanju sektorom. Udio potrošnje na okoliš kod svakog resornog ministarstva trenutno je ispod 10 posto ukupne potrošnje, uključujući Ministarstvo okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Konsolidacija ključnih jedinica za okoliš ojačala bi fokus Vlade na okoliš kao i funkcionalne zahtjeve za primjenu pravne stečevine. Treba uspostaviti snažne koordinacijske mehanizme kako bi se pitanja okoliša povezala s politikom prema turizmu, energiji i gospodarstvu. Ova bi primjena također trebala ojačati mehanizme za javno sudjelovanje u razvitku politike za zaštitu okoliša i osigurati veću distribuciju relevantnih informacija javnosti, posebno s obzirom na provedbu i usklađivanje s pravnom stečevinom.

4.39 Trenutno, odgovornosti i financiranje za okoliš fragmentirani su unutar Vlade, uključujući i podređene agencije, te postoji značajan prostor za poboljšanje konsolidacije i koordinacije politike. U Hrvatskoj su funkcije za zaštitu okoliša raspršene na više organizacija nego

Slika 4.7: Institucije s nadležnošću za zaštitu okoliša



Izvor: Svjetska banka, 2006.

4.40 Odražavajući ovu raspršenost nadležnosti, većina jedinica za zaštitu okoliša nema dovoljno osoblja za obavljanje aktivnosti – posebno na lokalnoj razini, osim Hrvatskih voda – prema nedavnoj procjeni EU-a. Neki od izazova koji su utvrđeni u ovom pregledu uključuju potrebu za visokoobrazovanim zaposlenicima s iskustvom, a njih je teško privući i zadržati s obzirom na trenutne državne plaće. Međutim, sustavniji pregled po uzoru na funkcionalne preglede reforme javne uprave preporučuje se za sektor zaštite okoliša na tematskoj osnovi, a ne na osnovi resornih ministarstava, jer se čini da bi konsolidacija funkcija u različitim Vladinim institucijama rezultirala manjim ili nikakvim potrebama za novim osobljem.

⁶⁵ Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo kulture, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Državni hidrometeorološki zavod.

⁶⁶ Agencija za okoliš, Državni zavod za zaštitu priorde, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Hrvatske vode, Državni zavod za zaštitu od zračenja, Državni zavod za nuklearnu sigurnost.

4.41 Što se tiče zapošljavanja osoblja, teško je argumentirati potrebu za više osoblja samo na temelju usporedbe brojki u različitim zemljama. Mnogo toga ovisi i o angažmanu vanjskih suradnika te o učinkovitosti osoblja u njihovom poslu, na što između ostalog utječe njihovo iskustvo, osposobljenost i uvjeti rada (osoblje koje radi u dobrim uvjetima učinkovitije je od onog gdje su fluktuacije velike, a plaće toliko niske da dovode do rada na crno). Stoga tvrdnje koje se temelje na međunarodnim usporedbama broja zaposlenog osoblja nisu dobar vodič za manjak osoblja.

Tablica 4.5: Novi planovi zapošljavanja u zaštiti okoliša⁶⁷

	2005.	2006.	2007.
MZOPUG	48	12	6
MPŠVG	4	4	
MK	30	8	6
MZSS		4	
ZZZ	3		
AZO	3		
DZZP	19	17	8

Izvor: MEP 2005.

4.42 Ono što je potrebno u vezi s osobljem je paket mjera kojima se (a) poboljšavaju radni uvjeti za postojeće osoblje i sprečava pretjerana fluktuacija osoblja, (b) nastoje angažirati vanjski suradnici za zadatke koji nisu ključni za kreiranje politike i nadzornih funkcija (na primjer, praćenje emisija, istraživanja uzvodnog onečišćenja kao potpora politici itd.), te (c) iskoristiti bilo kakvu moguću konsolidaciju kako bi se smanjile potrebe za osobljem. Kada se sve ovo uključi, može se izraditi plan zapošljavanja osoblja. S obzirom na znatne zahtjeve novih propisa za zaštitu okoliša, na nekim područjima može doista biti potrebno više osoblja. Međutim, možda se potrebna radna mjesta mogu popuniti premještanjem osoblja iz ministarstava gdje je ostvaren pomak funkcija.

4.43 U istom duhu, drugi nedavni pregled – koji je izradila Svjetska banka⁶⁸ - poziva na (a) veću **konsolidaciju funkcija politike** u okviru Ministarstva okoliša (posebno uvrštenje voda u nadležnost ovog ministarstva), (b) **odvajanje graditeljstva** od Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva kako bi se izbjegli sukobi interesa te (c) **bolja koordinacija između ministarstava u osmišljavanju i provedbi propisa za zaštitu okoliša**. Prevelika je fragmentacija odgovornosti za okoliš, postoje sukobi interesa u trenutnoj strukturi ministarstva koje nosi naziv koji uključuje okoliš i graditeljstvo, a koordinacija između ministarstava u vezi s kreiranjem politike za zaštitu okoliša (ili gospodarske politike koja ima implikacije za okoliš) je slaba. Ovdje su potrebne reforme, ali one ne bi smjele imati veće fiskalne implikacije.

4.44 Hrvatska vlada ima sreće što može učiti od novih država članica EU-a o osmišljavanju procesa reorganizacije odgovornosti za sektor. Mnoge nove države članice su uistinu reorganizirale svoje funkcije za zaštitu okoliša kako bi bolje odgovorile na zahtjeve usklađivanja s pravnom stečevinom koja se odnosi na zaštitu okoliša. Međutim, to je često učinjeno u kasnijoj fazi procesa pristupanja, uz višu cijenu u smislu izgradnje administrativnih kapaciteta i ograničenja mogućnosti da Vlada provede zakone za zaštitu okoliša i, što je ključno, da apsorbira sredstva od EU-a. Hrvatska sada ima priliku da to učini bolje.

4.45 Jedna od najčešćih organizacijskih reformi koje su poduzete u novim državama članicama bila je konsolidacija odgovornosti za vode i okoliš. To je sada univerzalan model u novim državama članicama, a također prevladava i u cijelom EU-u. Hrvatska bi se trebala povesti za tim primjerom.

4.46 Nasuprot tome, Hrvatska se ističe kao jedinstvena po tome što kombinira odgovornosti za graditeljstvo s okolišem unutar jedne agencije. Funkcije graditeljstva obično se ne kombiniraju

⁶⁷ MZOPUG - Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, MPŠVG - Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, MK - Ministarstvo kulture, MZSS - Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, ZZZ - Zavod za zaštitu od zračenja, AZO - Agencija za zaštitu okoliša, DZZP - Državni zavod za zaštitu prirode.

⁶⁸ "Izrada institucionalnog plana pravne stečevine za zaštitu okoliša", Svjetska banka, ECSSD, P0 90925, studeni 2006.

s okolišem⁶⁹ kako bi se izbjegli potencijalni sukobi interesa s EIA direktivama (direktivama o utjecaju na okoliš, posebno u slučajevima kada se radi o državnim sredstvima. Hrvatska je jedinstvena i po tome što je Zaštita prirode odvojena od okoliša (kombinirana je s Kulturom). Sve države članice EU-a (izuzetak je Nizozemska) konsolidirale su funkcije zaštite prirode u sklopu središnjeg ministarstva za zaštitu okoliša.

4.47 Većina, ako ne i sve države članice EU-a, razvile su organizacijske strukture kako bi postigle odvajanje politike za zaštitu okoliša od nadzornih funkcija. Jedno od uobičajenih rješenja bilo je uspostavljanje Agencije za zaštitu okoliša (AZO) kako bi se koordinirale nadzorne funkcije za okoliš i obavljala korespondencija s Europskom agencijom za okoliš o podacima o okolišu i koordinaciji. Oko tri četvrtine EU zemalja imaju agenciju za zaštitu okoliša kao posebnu instituciju izvan ministarstva zaštite okoliša. U zemljama EU8, 60 posto je osnovalo agencije za zaštitu okoliša tijekom pretpripravnog procesa. Preostalih 40 posto razvilo je druga rješenja za odvajanje ključnih nadzornih funkcija, poput kreiranja neovisne IPPC dozvole i EIA tijela. Nemaju sve agencije za zaštitu okoliša potpune nadzorne funkcije, a neke nose odgovornost samo za izvješćivanje, prikupljanje i dijeljenje podataka.

4.48 Slično tome, više od polovice zemalja Jugoistočne Europe nedavno su uspostavile agencije za zaštitu okoliša (uključujući Hrvatsku). Međutim, nijedna nema potpune nadzorne odgovornosti. Većina konsolidira izvješćivanje, upravljanje i dijeljenje informacija o okolišu s javnošću i djeluju kao ključna poveznica s Europskom agencijom za okoliš. Politika i regulatorne funkcije za zaštitu okoliša još uvijek su uvelike izmiješani unutar institucija, te su njihova ponovna procjena i bolja organizacija tih nadležnosti i nadalje ključni reformni zadatak za Hrvatsku.

E. PREPORUKE

4.49 Iako su troškovi ispunjavanja zahtjeva pravne stečevine za zaštitu okoliša znatni, ovlaštena tijela imaju na raspolaganju nekoliko instrumenata kako bi zadržali javnu potrošnju pod kontrolom, na razini oko 1 posto BDP-a. Prvi od njih su dogovoreni prijelazni aranžmani s EK-om, gdje postoji određena fleksibilnost, kao što pokazuje iskustvo novih država članica. U ovim prijelaznim razdobljima javlja se pitanje redoslijeda. Kojem ulaganju treba dati prednost, a gdje je opravdana određena odgoda? Ovdje cilj treba biti odgoda sektorskih ulaganja tamo gdje je financiranje iz darovnica EU-a ograničeno, gdje će se uključenost privatnog sektora vjerojatno povećati u budućnosti i gdje su najveći zahtjevi prema Vladinom proračunu.

4.50 Slijedeće što treba uzeti u obzir je fokusiranje ulaganja na područja i projekte koji donose najviše koristi. Ovdje podaci ukazuju na neznatno veći prioritet ulaganja u sektor vode, naspram zraka i IPPC. Ovo je tek smjernica za širu stratešku orijentaciju politike. Pri odlučivanju o projektima kojima treba dati prednost valja detaljnije razmotriti koristi. Ovdje treba uključiti sektor otpada, gdje neka odlagališta zahtijevaju nastavak sanacije.

4.51 Postoji potencijal za ostvarive pomake u financiranju privatnog sektora i treba mu dati prioritet u razvitku. Učinak ulaganja na javne financije također će ovisiti o tome koliko privatni sektor može pružiti i koliko se može prikupiti iz izvanproračunskih izvora. Što se tiče prvog, napredak u sektorima voda i otpada zahtijevat će poboljšanja u strukturi objekata tako da se smanje tehnički i financijski gubici, a prinosi za privatne ulagače budu odgovarajući. Model javno-privatnog partnerstva s kojim je Hrvatska eksperimentirala, a kojeg predviđa u sektoru otpada, može dati rezultate, ali još ga valja razviti kako bi dao značajniji doprinos. Opravdano je jačanje kapaciteta javnog sektora na ovom području i promicanje javno-privatnih partnerstava.

⁶⁹ Latvija je od 1993. godine kombinirala graditeljstvo, turizam i regionalni razvitak sa zaštitom okoliša. 2004. godine oni su razdvojeni od okoliša u sklopu pretpripravnih reformi.

4.52 Izvanproračunski fondovi mogu igrati veću ulogu, posebno Fond za okoliš, ako se vodi i upravlja u skladu s Načelima iz Sankt Peterburga koja je OECD propisao za takve prijelazne fondove. Iako je Hrvatska imala relativno visoku razinu poreza za zaštitu okoliša, postoji potencijal za više, te za veće kanaliziranje dodatnih prihoda za ulaganje u zaštitu okoliša, posebno u sektoru otpada, i to kroz Fond za okoliš.

4.53 U budućnosti se može i treba očekivati da privatni sektor igra veću ulogu u financiranju rashoda za zaštitu okoliša. Privatizacija tvrtki u državnom vlasništvu će stoga biti više nego dobrodošla budući da će se odgovornost za *due diligence* pri zaštiti okoliša prenijeti na privatni sektor ili podijeliti s njime. Većina tranzicijskih zemalja koje su se 2004. pridružile EU-u pokazala je znatno povećanje u udjelu rashoda koje je preuzeo privatni sektor prije pristupanja.

4.54 Ulaganja u sektor valja kombinirati s jačanjem administrativnih kapaciteta za provođenje propisa za zaštitu okoliša. U slučaju sanacije nelegalnih/divljih odlagališta postoji opasnost da redosljed zatvaranja nelegalnih odlagališta prije otvaranja novih odlagališta usklađenih sa zakonom rezultira otvaranjem novih nelegalnih lokacija. Ovaj rizik naglašava potrebu da se pojača provođenje zakona kako bi se osiguralo da skupljači otpada koriste nove izgrađene objekte.

4.55 Treba hitno poduzeti funkcionalni pregled širokog sektora okoliša. Možda bi bilo opravdano povećati broj osoblja u ministarstvima koja nose odgovornost za zaštitu okoliša, ali to treba sagledati u širem kontekstu reforme javne uprave. U bližoj budućnosti, ključna pitanja koja valja riješiti bila bi: konsolidacija funkcija politike pod Ministarstvom zaštite okoliša te uključivanje voda u resor tog ministarstva; odvajanje graditeljstva od Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva kako bi se izbjegli sukobi interesa; te bolja koordinacija između ministarstava pri osmišljavanju i provedbi propisa o zaštiti okoliša.

5. OBRAZOVANJE

5.1 Uz visoke i rastuće stope ovisnosti⁷⁰ glavni izazov u sektoru obrazovanja predstavlja izgradnja konkurentnije radne snage koja može ostvariti visinu dohotka potrebnog za održavanje i poboljšanje društvenog blagostanja cjelokupnog stanovništva bez stvaranja dodatnih fiskalnih troškova. Visoke stope ovisnosti izazvane su sve nižom stopom nataliteta, starenjem stanovništva, te niskom stopom udjela radne snage u ukupnom stanovništvu⁷¹, što je djelomično rezultat odluka politike o tome koji segmenti stanovništva imaju pravo na socijalnu pomoć i mirovinu. Ključno je pitanje, stoga, kako poboljšati stručnost i stvoriti obrazovni sustav koji će stvarati bazu radne snage sposobnu za postizanje relativno vrlo visokih razina produktivnosti potrebnih za natjecanje u europskom i svjetskom gospodarstvu.

5.2 Premda je iznos kojeg Hrvatska troši na odgoj i obrazovanje u skladu sa zemljama EU15, potrebne su odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo učinkovitije trošenje sredstava. Vještine koje obrazovni sustav stvara potrebno je više uskladiti sa stručnim spremama koje se traže na tržištu. Broj upisanih u škole potrebno je povećati na svim razinama, posebice na razini visokog obrazovanja. Stope završavanja na visokoškolskim ustanovama su niske, a stope ponavljanja visoke. Tijekom posljednjih godina došlo je do ubrzanog rasta jediničnih troškova, što upućuje kako je malo toga učinjeno u smislu iskorištavanja prednosti sve manjeg broja djece školske dobi. Institucionalne i financijske mjere potrebno je prilagoditi kako bi se osiguralo usmjeravanje resursa k onim područjima u kojima je stopa povrata ulaganja u obrazovanje najviša.

5.3 Koraci koji su potrebni za postizanje isplativih poboljšanja kvalitete obrazovnog sustava bili bi:

- Racionalizirati nastavno osoblje i masu plaća – posebno, uskladiti omjere učenika i nastavnika kako bi pokazatelji učinkovitosti bili usporedivi s međunarodnim standardima; zaustaviti rast broja nenastavnog osoblja i administrativnih troškova. Potpuna decentralizacija isplate nastavničkih plaća možda nije preporučljiva ako je ne prati veća lokalna neovisnost u odlučivanju o zapošljavanju i plaćama.
- Racionalizirati mrežu škola u skladu s demografskim čimbenicima i kretanjima u broju upisanih; u malim školama više se koristiti istodobnom nastavom za učenike dvaju ili više razreda i svakako ukinuti treću smjenu u školama.
- Pažljivo ispitati relevantnost i pravednost programa za srednje strukovne škole i reformirati sustav stipendija, posebice u sustavu visokog obrazovanja, kako bi bio pravičniji.
- Uvesti najnovije standarde za pružanje usluga, te robusne procjene troškova zadovoljavanja tih standarda kao dobru osnovu za reformiranje financiranja obrazovanja i upravljanja.
- Pažljivo pratiti napredak postignut u reformiranju financiranja javnog visokog obrazovanja kako bi se osiguralo da ostvaruju planirana poboljšanja učinka i učinkovitosti.
- Analizirati uzroke niske stope završavanja i visoke stope ponavljanja u ustanovama visokog obrazovanja; pripremiti simulaciju ishoda koje će Bolonjski proces imati na trendove; analizirati

⁷⁰ Omjer ovisnih skupina, primjerice broja starijih osoba i djece, i radno sposobnog stanovništva.

⁷¹ U 2007. godini ta se stopa, koja se odnosi na stanovništvo dobi od 15 do 64 godina, zadržala na 63,2 posto.

način na koji bi se mogli povezati očekivana ponuda i potražnja za određenim stručnostima i zanimanjima u visokom obrazovanju; te uvesti veću fleksibilnost za studente prilikom odabira predmeta.

A. PREGLED

5.4 Očekuje se da će broj ovisnih osoba u Hrvatskoj do 2025. biti veći od broja radno sposobnog stanovništva. U razdoblju od 1960. do 2005. udio stanovnika dobi od preko 65 godina povećao se za više od dva puta, od 7,4 na 17,2 posto, dok se udio osoba dobi od 0-14 godina smanjio gotovo za polovicu (od 27,7 na 15,9 posto). Neki od razloga za to su sve niže stope nataliteta, koje su se spustile s prosjeka od 2,8 u razdoblju od 1950.-55. na 1,4 u razdoblju od 2000.-06. Međutim, predviđa se da će se ta stopa tijekom sljedećih 20 godina uravnotežiti na oko 1,6. Posljedica toga je očekivanje da će se stopa dobne ovisnosti – omjer između broja mladih od 15 godina i osoba dobi od 65 godina i više i broja radno sposobnog stanovništva—marginalno spustiti s 49 (na 100 radno sposobnih osoba) u 2005. na 47 u 2010. godini, te da će se nakon toga povećati na 53 do 2025. godine.

5.5 Vlasti su prepoznale opće probleme u sadašnjem sustavu obrazovanja, kako one vezane za kvantitetu, tako i one vezane za kvalitetu toga sustava, te su krenule s opsežnim programom reformi. U odnosu na kvantitetu, stope upisanih i stope završavanja, posebice na razini visokog obrazovanja, još uvijek su niske, dok kvaliteta pati od nesklada između vještina koje se traže na tržištu i onih koje obrazovni sustav stvara. Strateški okvir za razvoj 2006.–2013., kao i Plan razvoja sustava odgoja i obrazovanja 2005.-2010., kojeg je usvojila Vlada, eksplicitni su u razradi ovih problema i predlaganju koraka za reformu.

5.6 Tijekom zadnjih nekoliko godina poduzeta je modernizacija nastavnog plana i programa. Unatoč nepostojanju kvalitativnih evaluacija, praksa upućuje na to kako nastavni program nije bio dobro strukturiran na razini osnovnog i srednjeg obrazovanja. Memoriranje umjesto učenja bilo je spojeno sa nedostatkom poučavanja suvremenih vještina i sposobnosti. Vlada je u rujnu 2006. godine uvela nove standarde učenja (HNOS) u osnovnom obrazovanju i te standarde širila, i koristi ih kao inpute u trenutnoj značajnijoj izmjeni nastavnog plana i programa.

Okvir 5.1: Rezultati PISA-e iz 2006. godine

Program međunarodnog ocjenjivanja učenika (PISA) trogodišnje je ispitivanje znanja i vještina 15-godišnjaka iz prirodnih znanosti, čitanja i matematike. Više od 57 država (Hrvatska je bila uključena po prvi put) koje čine gotovo 90% svjetskog gospodarstva sudjelovalo je u trećem krugu ocjenjivanja PISA u 2006. godini, koji je bio usmjeren ponajprije na prirodne znanosti.

Na prirodnoznanstvenoj ljestvici PISA istraživanja 2006. godine Hrvatska je postigla 493 boda, što je tek nešto lošije od prosjeka OECD-a od 500 bodova, i time se plasirala na 26. mjesto između 57 država. Bila je bolja od SAD-a, deset država članica EU-a i daleko je najbolja od svih zemalja iz jugoistočne Europe koje su sudjelovale. Na ljestvici čitanja u PISA 2006. istraživanju Hrvatska je osvojila 30. mjesto sa 477 bodova (u usporedbi s prosjekom u zemljama OECD-a od 492 boda), i postigla bolje rezultate od osam država EU-a. Hrvatska je bila najniža na ljestvici (36.) u matematici s osvojenih 467 bodova, iako je još uvijek bila bolja od pet država članica EU-a. Važno je naglasiti da je PISA 2006. ocjenjivala posljednji naraštaj učenika koji su bili obrazovani prema starom školskom programu za osnovne škole (novi Hrvatski nacionalni obrazovni standardi bili su uvedeni u sve škole u rujnu 2006.). Analiza rezultata PISA-e za Hrvatsku također pokazuje da su hrvatski gimnazijalci postigli značajno bolje rezultate od učenika strukovnih škola, i time još više naglasili potrebu da se poveća broj upisa u gimnazije, a smanji broj upisa u srednje strukovno obrazovanje u srednjoškolskom obrazovanju u Hrvatskoj.

5.7 Vlada je odlučna kad je riječ o uvođenju transparentnog vrednovanja uspješnosti, za koju su potrebni eksterni i interni standardi. Nepostojanje standarda kvalitete, mjerenja i vrednovanja, imalo je za posljedicu velike razlike u kriterijima prilikom ocjenjivanja i vrednovanja u školama kako u sustavu osnovnog obrazovanja, tako i u sustavu srednjeg obrazovanja. Da bi se uklonile posljedice subjektivnog ocjenjivanja i ocjena, te da bi se uspostavio jedinstveni sustav vrednovanja potencijala učenika, vlasti su u 2006. godini uvele jedinstveno vanjsko vrednovanje na

kraju ciklusa školovanja, koji služe kao priprema za maturu (koja će biti uvedena na kraju srednje škole u 2010. godini). Rezultati tih ispita bit će dvostruko korisni: za učenike, jer će to biti objektivna ocjena njihova znanja na jedinstvenoj osnovi, koja će se koristiti kao kriterij za odabir studenata za upis na visokoškolske ustanove, a za vlasti, jer će osigurati pokazatelj uspješnosti pojedinačnih škola. Vanjsko vrednovanje uvedeno je i u osnovne škole u 2007. godini. U 2006. godini Hrvatska je prvi put bila uključena u vrednovanje Programa međunarodnog ocjenjivanja znanja i vještina učenika (PISA), a planira se i sudjelovanje u sljedećim krugovima međunarodnog ocjenjivanja TIMSS (matematika i prirodne znanosti) i PIRLS (pismenost i čitanje). Važnost eksternih i internih evaluacija trebali bi igrati bitnu ulogu u budućim raspodjelama sredstava.

5.8 Hrvatski sustav visokog obrazovanja počeo je funkcionirati prema Bolonjskom procesu u skladu s novim državama članicama EU. Tijekom provedbe došlo je do nekih problema oko resursa, međutim od Bolonjskog procesa očekuje se da će riješiti dva kronična problema hrvatskoga visokog obrazovanja – visoku stopu nezavršavanja studija i dugotrajno studiranje.

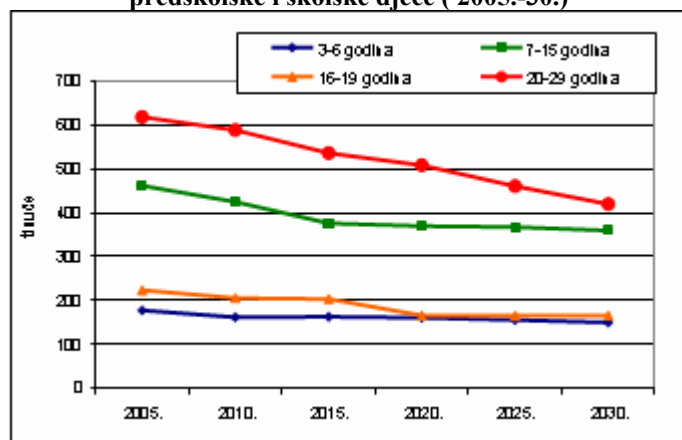
B. UČINKOVITOST

5.9 Obrazovanost i stručnost radno sposobnih skupina morat će se brzo povećati ako Hrvatska želi postati konkurentnom u odnosu na slične zemlje EU, a Hrvati provode oko dvije godine manje u školama od ostatka Europe. Trenutno, hrvatsko radno sposobno stanovništvo (u dobi od 25-64 godina) ima u prosjeku 9,8 godina školovanja (podatak iz 2005.), što je premalo u odnosu na prosječnih 12 godina u zemljama koje su se nedavno priključile EU⁷², a bliže je albanskom prosjeku od 9,6 godina.⁷³ Predviđa se da će tu razliku još više povećati nedavna poboljšanja u stopama upisanih, ponavljača, nezavršavanja i završavanja, tako da će današnji prosječni šestogodišnjak tijekom svog života prikupiti 15,8 godina školovanja⁷⁴.

5.10 Tijekom zadnjih nekoliko godina ukupni brojevi upisanih stalno su se povećavali, što bi moglo ublažiti dramatičan pad u broju školske djece koji je rezultat stalne demografske transformacije u Hrvatskoj. U razdoblju od 1995. do 2006. broj upisanih u predškolske ustanove popeo se sa 33 posto na 53,3 posto; sa 83 na 96 u osnovne škole; sa 75 na 88,8 u srednje škole; a sa 26 na 45,7 posto u visokoškolske ustanove. Hrvatska se suočava, a predviđa se da će tako biti i u budućnosti, s padom apsolutnog broja djece školske dobi. Do 2030. godine očekuje se da će se broj osoba u dobi od 3-29 godina smanjiti za 25 posto. Međutim, sporiji trend pada unutar skupine najmlađih upućuje na moguću stabilizaciju ove populacije školske dobi u dugoročnom razdoblju.

Povećanje broja upisanih u predškolske ustanove do 75 posto EU-a, te u srednjim školama na 100 posto neutraliziralo bi gotovo cjelokupni projicirani populacijski gubitak unutar skupine djece dobi od 3-6 godina i samo nešto manje od polovice gubitka unutar dobne skupine od 16-19 godina.

Slika 5.1: Projekcije trendova u veličini skupina predškolske i školske djece (2005.-30.)



Izvor: Hrvatski zavod za statistiku, Projekcije stanovništva Republike Hrvatske za razdoblje od 2004.-2051. (Tablica 7.1).

⁷² Zemlje EU8.

⁷³ Vidi "Edstats"- prosječne godine školovanja za osobe dobi od 25 i starije; Barro-Lee (2000.).

⁷⁴ To je prosjek koji će zapravo varirati među kvintilima potrošnje.

5.11 Premda se stope upisanih poboljšavaju, ne poboljšavaju se istom brzinom kao u drugim zemljama i još uvijek ne osiguravaju konkurentnu bazu znanja koja bi bila dostatna za buduću ekonomiju. U 2006. godini neto stope upisanih u osnovne i srednje škole bile su 92,7 odnosno 80,6 posto, daleko ispod stopa zemalja EU8 (94 odnosno 90 posto). Iako se u nekoliko posljednjih godina povećavaju, stope upisa u sustavu visokog obrazovanja iznosile su u 2006. godini 45,7 posto u usporedbi sa 53 posto zemalja EU8. I konačno, ukupan broj upisanih u predškolske ustanove zadržava se na 48 posto, nakon što se naglo povećao tijekom zadnjih nekoliko godina (u usporedbi s 33 posto u 1995.), ali je također daleko ispod prosjeka (79 posto) novih članica EU.

5.12 Hrvatska će također morati pokloniti istu, ako ne i veću, pozornost kvaliteti rezultata učenja kao i povećanju godina školovanja svoga stanovništva. Najnovije stope pismenosti odraslih su samo 98,1 posto u usporedbi s 98,7 posto u Albaniji i više od 99 posto u novim državama članicama EU. Programi cjeloživotnog učenja postoje, ali nisu dovoljno iskorišteni.

5.13 Vlasti su poduzele važne korake za poboljšanje informacijsku osnovu na temelju koje će se vrednovati kvaliteta rezultata hrvatskoga obrazovanja u odnosu na svjetske konkurente.

Usporedba *potrošnje* u obrazovanju po zemljama nepotpuna je i ne pomaže u vrednovanju relativne kvalitete rezultata u smislu akumuliranja ljudskog kapitala kod njezinih učenika i studenata. Jednako je važno uvesti adekvatne programe za ocjenu *kvalitete* obrazovanja na nacionalnoj i regionalnoj razini, što je glavni preduvjet za donošenje djelotvornih politika. Uvođenje tzv. ‘e-Matice’, opće baze podataka o obrazovnom sustavu, kao i jačanje Nacionalnog centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja adekvatnim kapacitetima i podacima koji su potrebni za pružanje takvih ocjena na razini škola omogućit će donositeljima odluka na nacionalnoj i sub-nacionaloj razini donošenje politika na temelju potrebnih informacija. Hrvatska je sudjelovala u krugu za 2006. godinu. Programa međunarodnog ocjenjivanja znanja i vještina učenika (PISA).⁷⁵ Učenici iz 57 država koje čine gotovo 90% svjetskog gospodarstva sudjelovali su ocjenjivanju, koje je bilo usmjereno ponajprije na prirodne znanosti. Hrvatska je postigla relativno dobre rezultate, osvojivši 26. mjesto u prirodnim znanostima, 30. u čitanju i 36. u matematici. Iako su rezultati hrvatskih učenika bili iznenađujuće bolji od nekih od starih zemalja EU-a (kao što su Italija, Španjolska ili Norveška), one su ipak postigle lošije rezultate od susjednih zemalja EU 8 kao što su Slovenija, Mađarska, Poljska ili Češka.

Tablica 5.1: Povrati u obliku plaća za različite razine obrazovanja

Razina stečenog obrazovanja	Postoci za koje su premije plaća veće od plaća onih koji nisu završili osnovnu školu
Osnovno	6,7
Srednje stručno	13,3
Gimnazija	21,5
Viša škola u trajanju od 2 godine	33,4
Fakultet	46,3
Postdiplomski studij	69,0

Izvor: Anketa radne snage, drugo polugodište, 2003.

5.14 Usprkos tome, postoje snažni dokazi da ulaganje u hrvatsko obrazovanje donosi povrate. Više godina školovanja ne samo da znatno povećava šanse za zapošljavanje, nego i sposobnost zarađivanja kad dođe do zaposlenja. Ti dokazi su očiti – povrati su veći što je razina stečenog obrazovanja viša. U Tablici 5.1 detaljno su prikazane premije plaća koje zarađuju radnici u Hrvatskoj i stečena razina njihova obrazovanja, te odnos njihovih plaća i plaća onih s nezavršenom osnovnom školom.

⁷⁵ PISA ocjenjuje znanje i vještine učenika (pisanje i čitanje, matematika, prirodne znanosti) na uzorku učenika dobi od 15 godina u svakoj zemlji koja sudjeluje u ovom programu. Kod učenika se vrednuje razumijevanje ključnih pojmova, stupanj u kojem su svladali određene postupke, te njihova sposobnost za primjenu znanja i vještina u različitim situacijama. PISA je posebice važna za ocjenjivanje spremnosti učenika za njihovo funkcioniranje u proizvodnji u kojoj se razvijaju i stvaraju novostvorene vrijednosti: ona mjeri sposobnost učenika za korištenje podataka za rješavanje problema u stvarnom svijetu, a ne same njihove akademske stručnosti ili stupanj u kojem su svladali određeni školski program.

C. EFIKASNOST

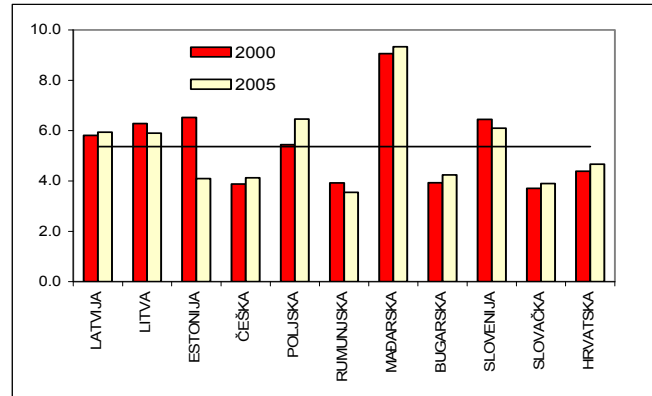
5.15 Ukupna potrošnja na obrazovanje kao udio BDP-a usporediva je sa susjednim zemljama EU. Hrvatska troši oko 5,6 posto BDP-a na obrazovanje, što je razmjerno potrošnji zemalja EU15 (oko 5,6 posto) i novim zemljama članicama EU (5,7 posto BDP-a). Javni sektor odvaja 4,9 posto BDP-a, što je manje od prosjeka zemalja EU15 i EU25 (5,4 posto BDP-a), uz mnogo veću razinu privatne potrošnje koja popunjava jaz.

5.16 Participacija privatnog sektora u obrazovanju veća je nego u zemljama EU25.

Privatna potrošnja na obrazovanje u Hrvatskoj iznosi oko 0,75 posto BDP-a⁷⁶ u usporedbi s omjerima od oko 0,4 posto u zemljama EU15 i EU25. To predstavlja oko 0,7 posto potrošnje kućanstava, ali se tu uglavnom radi o potrošnji na predškolsko i visoko obrazovanje. Unatoč relativno visokoj privatnoj potrošnji na obrazovanje ima vrlo malo privatnih škola, ali ima sve više davatelja usluga privatnog predškolskog obrazovanja. Privatne osnovne škole pohađa 0,19 posto učenika (što predstavlja povećanje u odnosu na samo 0,07 posto u školskoj godini 1996./97.), a srednje škole 1,1 posto upisanih učenika (što je povećanje u usporedbi sa 0,24 posto u školskoj godini 1996./97.). Premda nema privatnih sveučilišta, postoji 16 privatnih dvogodišnjih, trogodišnjih ili četverogodišnjih fakulteta, veleučilišta ili akademskih programa.

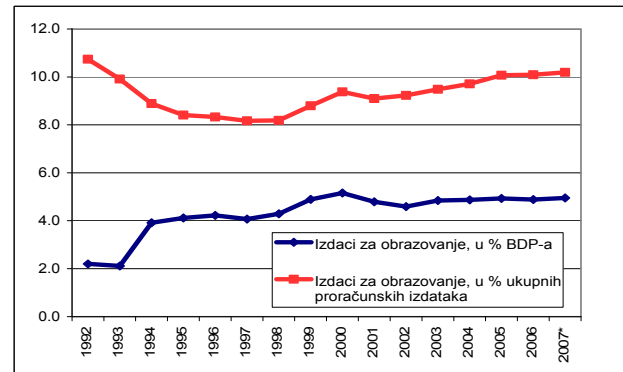
5.17 Unatoč opadanju broja djece školske dobi, državna potrošnja na obrazovanje u razmjeru s BDP-om i kao udio ukupnih javnih izdataka stalno je rasla tijekom posljednjeg desetljeća. U razdoblju od 1995. do 2000. državna potrošnja na obrazovanje povećala se sa 3,6 posto BDP-a na 5,1 posto BDP-a, i od onda se marginalno povećavala. Udio javnih izdataka za obrazovanje povećao se od niskih 8,2 posto u razdoblju od 1997.-98. na 10,1 posto u 2007., što odražava povećani vladin prioritet sustava obrazovanja.

Slika 5.2: Potrošnja javnog sektora na obrazovanje, u % BDP-a



Izvor: Ministarstvo financija, MMF, baza podataka Svjetske banke.

Slika 5.3: Trendovi u ukupnim državnim izdacima za obrazovanje (1992.-2007.)



Izvor: Ministarstvo financija.

*2007. plan.

⁷⁶ Na temelju ankete o potrošnji kućanstava DZS-a.

5.18 Međutim, povećanja u javnoj potrošnji uglavnom su odlazila na administrativne troškove i na sve veći predškolski pod-sektor. Premda općenito raspodjela potrošnje u pod-sektorima obrazovanja ostaje usporediva sa sličnim zemljama EU, nešto manje kada je riječ o

visokom obrazovanju, povećanja u javnoj potrošnji uglavnom su odlazila na povećanje administrativnih troškova i upravljanja – iznenađujuće povećanja su na središnjoj, a ne na lokalnoj

Tablica 5.2: Distribucija javnih izdataka za obrazovanje po razini obrazovanja, 2002. (u %)

Zemlje	Predškolsko obrazovanje	Osnovno	Srednje	Visoko
Hrvatska (prosjeak 2003.-06.)	11,2	43,9	21,1	18,0
Nove članice EU	11,4	40,5	23,2	22,0
EU15	7,8	42,0	25,2	22,7

Izvor: Ministarstvo financija, OECD.

Tablica 5.3: Udio izdataka po vrsti obrazovne usluge i godini

Funkcije	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Planiranje, upravljanje i administracija	4,4	4,1	4,5	5,5	6,1	7,4
Predškolske ustanove	10,9	11,3	11,3	11,0	11,8	11,6
Osnovno obrazovanje	44,9	45,9	44,5	45,0	44,4	41,5
Srednje obrazovanje	20,9	20,7	22,0	21,0	20,8	20,5
Visoko obrazovanje	18,9	18,0	17,8	17,4	17,9	18,9
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: Ministarstvo financija, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa.

5.19 razini vlasti– i predškolskom obrazovanju. Naime, središnja država postigla je sporazum sa sindikatima o nominalnom povećanju plaća za više od 61 posto za razdoblje 2007-2012. i omogućila zapošljavanje oko 5.300 novog nastavnog osoblja. Udio namijenjen osnovnom obrazovanju smanjio se na račun povećanog udjela za tercijarno obrazovanje a udio za srednje obrazovanje ostao je stabilan..

5.20 Potrošnja po učeniku na razini predškolskog i srednjeg obrazovanja također se realno povećala, ali je opala na razini visokog obrazovanja. Potrošnja (prilagođena na inflaciju) po djetetu u predškolskim ustanovama, te na osnovnoj i srednjoj razini obrazovanja, povećala se u razdoblju od 1998.-2006. Tijekom tog razdoblja, stalna državna potrošnja po učeniku upisanom u predškolsku ustanovu povećala se realno za 36 posto, po učeniku upisanom u osnovnu školu za 49 posto, a po učeniku upisanom u srednju školu za 56 posto. Realna stalna potrošnja po studentu pala je samo u visokom obrazovanju, budući da se ta potrošnja vratila bliže svojoj razini iz 1998. godine nakon što je dostigla vrhunac u 2000.

5.21 Kao udio BDP-a po stanovniku, potrošnja po učeniku u Hrvatskoj je viša na svim razinama obrazovanja – osnovnog, srednjeg i visokog - od prosjeka novih zemalja članica EU-e i drugih međunarodnih komparatora. Međutim, te razlike u visinama potrošnje daleko su naglašenije na razini srednjeg i visokog obrazovanja. U usporedbi s 20 posto obje usporedne skupine, Hrvatska troši na srednjoškolce oko 23 posto svoga dohotka po stanovniku, te vrlo visokih 31 posto svoga dohotka po stanovniku na studente viših i visokih škola, u usporedbi sa 26 posto novih članica EU i 18 posto međunarodnih komparatora.

Raspodjela izdataka

5.22 Proces decentralizacije u sustavu obrazovanja i dalje je nedovršen, što stvara obrnute poticaje koji negativno djeluju na učinkovitost i pravednost na nekoliko razina države. Razlike u potrošnji na obrazovanje po županijama dijelom su posljedica slabih institucionalnih mjera za financiranje javnog obrazovanja u Hrvatskoj. Vlada se sada koristi kombinacijom centraliziranog i decentraliziranog donošenja odluka i financiranja, ovisno o funkciji i razini obrazovanja. Lokalne jedinice financiraju redovite predškolske ustanove i odgovorne su za njih u smislu da upravljaju njihovim redovitim (bez plaća) i kapitalnim proračunom. Središnja država zapošljava, otpušta i osigurava plaće za sve nastavnike. Redovno osnovno i srednje obrazovanje povezano je i sa središnjom upravom i s lokalnom upravom, pri čemu svaka od tih uprava ima vlast nad različitim funkcijama i različitim proračunima. Središnja država nadležna je za i financira predškolske ustanove, osnovne i srednje škole za djecu s posebnim potrebama, djecu nacionalnih manjina i nadarenu djecu, dok lokalne uprave osiguravaju nešto dodatnih sredstava. I na koncu, središnja država osigurava sredstva za visoko obrazovanje u državnim institucijama, međutim, upravljanje je potpuno decentralizirano na pojedinačne institucije.

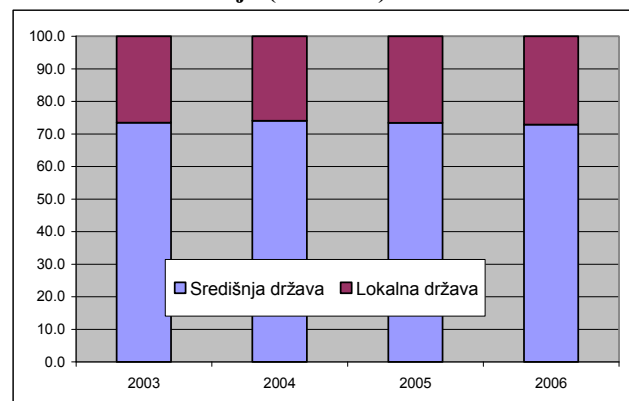
5.23 Središnja država ostaje glavni izvor državnih sredstava za obrazovanje. Udio koji se može pripisati središnjoj državi smanjivao se i planira se njegovo daljnje smanjivanje od 74 posto ukupnih izdataka u obrazovanju u 2003. na 69 posto u 2008. Sredstva lokalne države kojima se financira obrazovanje dolaze iz tri izvora: (i) utvrđenog udjela poreza na dohodak kojeg lokalne uprave zadržavaju – 2,9 posto za osnovno obrazovanje i 2 posto za srednje obrazovanje – s tim da se

Tablica 5.4: Potrošnja na obrazovanje izražena u % BDP-a po stanovniku; podaci iz 2002.

	Osnovno	Srednje	Visoko
Hrvatska (2005.)	23,8	23,3	31,4
Novije članice EU-e	23,6	19,8	26,1
Rumunjska	10,5	15,7	24,4
Slovačka			
Republika	12,0	18,7	30,0
Češka Republika	12,8	22,9	31,5
Bugarska ^{1/}	16,9	19,1	19,7
Poljska	24,5	21,1	21,2
Slovenija	60,1	13,6	26,2
Latvija	24,5	25,9	17,5
Iraska	12,3	18,1	25,7
Mađarska	20,9	20,5	31,9
Španjolska	18,9	24,7	22,6
Čile	15,8	15,6	17,7
Koreja, Rep.	16,4	23,7	5,0

Izvor: Ministarstvo financija, OECD.

Slika 5.4: Distribucija izvora sredstava za državne izdatke u obrazovanju (2000.-08.)



Izvor: Podaci za razdoblje od 2000.-02. iz baze zemalja jugoistočne Europe; Podaci Ministarstva financija za razdoblje od 2003.-06.

stope poreza na dohodak utvrđuju na državnoj razini; (ii) dodjela iz fonda za izravnanje kojim upravlja središnja država; i (iii) u vrlo malom broju slučajeva, iz vlastitih prihoda.

5.24 Fond za izravnanje namijenjen je rješavanju horizontalnih neravnoteža u financiranju škola, ali taj se fond oslanja na omjerima povijesnih izdataka fiksiranih za stare neučinkovitosti. Alokacije se temelje na razlici između udjela poreza na dohodak izdvojenih za lokalne jedinice i izdataka potrebnih za zadovoljavanje minimalnog standarda po školi, broju škola i broju učenika. Međutim, minimalni standardi temelje se na povijesnim izdacima središnje države iz 1999. godine. Premda brojevi upisanih učenika utječu na te alokacije, alokacije iz ovoga fonda ne temelje se u potpunosti na broju učenika.

5.25 Ispitivanje jediničnih troškova unutar podsektora obrazovanja pokazalo je značajne neravnoteže, te upućuje na činjenicu da su alokacije možda suboptimalne. Kao prvo, veći jedinični troškovi lokalnog financiranja predškolskog obrazovanja u odnosu na osnovno obrazovanje mogu biti znak potencijala za povećanje učinkovitosti lokalnih administracija koje pružaju te usluge. Drugo, srednje obrazovanje obično ima veće jedinične troškove zbog priskrbljivanja specijaliziranog nastavnog osoblja, laboratorija i drugih objekata, što u Hrvatskoj nije slučaj, ali jest u zemljama EU.

Tablica 5.5: Omjer izdataka po učeniku prema osnovnom obrazovanju

	Hrvatska										EU15 (2002.)	EU8
	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2004.-06.		
	Redoviti izdaci											
Predškolsko obrazovanje	1,58	1,25	1,16	1,15	1,18	1,41	1,35	1,35	1,44	1,41		
Srednje	1,01	1,05	1,02	0,97	0,93	0,99	0,99	1,04	1,06	1,01		
Visoko **	2,15	2,09	2,08	1,82	1,73	1,59	1,53	1,46	1,46	1,54		
	Ukupni izdaci											
Predškolsko obrazovanje	1,51	1,19	1,14	1,14	1,14	1,15	1,08	1,08	1,18	1,14	0,65	1,10
Srednje	0,95	0,97	0,98	0,98	0,94	1,01	0,95	0,95	10,3	0,98	1,17	1,73
Visoko**	2,04	1,91	1,92	1,86	1,73	1,55	1,46	1,18	1,29	1,50	1,25	2,41

*Preliminarno.

**Prilikom izračuna jediničnih troškova visokog obrazovanja korišteni su brojevi redovitih studenata.

Pretpostavljeno je da se dva izvanredna studenta mogu izjednačiti s jednim redovitim studentom.

Izvor: Ministarstvo financija, Hrvatski zavod za statistiku, OECD 2005., Tablica B1.1.

5.26 S izuzetkom visokog obrazovanja, čini se da su redoviti troškovi (bez plaća) izrazito premalo budžetirani, dok neobično veliki udio troškova odlazi na kapitalna ulaganja i plaće. Hrvatska troši na kapitalna ulaganja znatno veći dio (gotovo triput veći od prosjeka EU15) svoga općeg ⁷⁷ budžeta za obrazovanje, ostavljajući gotovo za 10 postotnih bodova manje za redovite troškove. Ovaj visoki udio kapitalnih ulaganja trebao bi se također kritički ispitati u svjetlu demografskih kretanja. Plaće, s druge strane, dominiraju u redovitim troškovima (one čine 90 posto tih troškova) u usporedbi sa zemljama EU gdje predstavljaju oko 75-80 posto redovitih troškova. Posljedica toga je kritično mali udio, oko osam posto ukupnog proračuna, za redovite stavke (osim plaća). Premda međunarodni iskustva ne pružaju nikakav provjereni recept za inpute, nedavni rad u Svjetskoj banci na učinkovitosti ovoga sustava pokazao je da su zemlje u kojima masa plaća predstavlja veći dio ukupnih izdataka obično neučinkovitije⁷⁸. Zabrinjavajući je i mali udio redovitih troškova (bez plaća) u srednjim programima, posebice u programima srednjeg stručnog obrazovanja – gdje inputi uključuju knjige za knjižnice i laboratorijsku opremu.

⁷⁷ Prije visokog obrazovanja.

⁷⁸ Herrera i Pang (2005.).

Tablica 5.6: Ekonomske alokacije izdataka za obrazovanje

Zemlje	Osnovno i srednje obrazovanje			
	% kapitalnih izdataka	% redovitih izdataka	Od kojih: plaće	od kojih: svi osim plaća
Hrvatska (prosjeak 2003.-06.)	20,7	79,3	70,1	9,2
EU15 (2002.)	7,3	92,7	75,6	17,1
Novo članice EU (2002.)	7,6	92,5	67,4	25,1
Zemlje	Visoko obrazovanje			
	% kapitalnih izdataka	% redovitih izdataka	Od kojih: plaće	od kojih: svi osim plaća
Hrvatska (prosjeak 2002.-06.)	3,9	96,1	64,5	31,6
EU15 (2002.)	11,4	88,6	60,4	28,2
Novo članice EU (2002.)	11,0	89,0	50,6	38,4

Izvor: Ministarstvo financija; OECD 2005., Tablica B6.3.

5.27 S druge strane, u visokom obrazovanju vrlo malo se odvaja za kapitalna ulaganja. U pod-sektoru visokog obrazovanja, redoviti troškovi dominiraju sa 96 posto proračuna, dok je distribucija između troškova za plaće i troškova koji nisu vezani za plaće usporediva s drugim zemljama, međutim sa samo 3,9 posto za kapitalna ulaganja u usporedbi s prosjekom od 11 posto kako u zemljama EU15, tako i u novim članicama EU.

Efikasnost ljudskih resursa

5.28 Omjer broja učenika i nastavnika u Hrvatskoj u osnovnim i srednjim školama relativno je nizak i sistematski opada još od početka devedesetih. Omjer broja učenika i nastavnika prihvaćeni je pokazatelj učinkovitosti obrazovnog sustava u cijelom svijetu. Već je spomenuto da Hrvatska nastavlja trošiti daleko više iz svog proračuna za obrazovanje na naknade i plaće nego njezini komparatori. Premda ne postoji neka međunarodno prihvaćena norma za minimalni ili učinkoviti broj učenika po nastavniku, sadašnji omjeri u osnovnom i srednjem školstvu od 15 odnosno 11 učenika po nastavniku nešto su niži u Hrvatskoj nego u novim članicama EU i od prosjeka zemalja OECD-a.

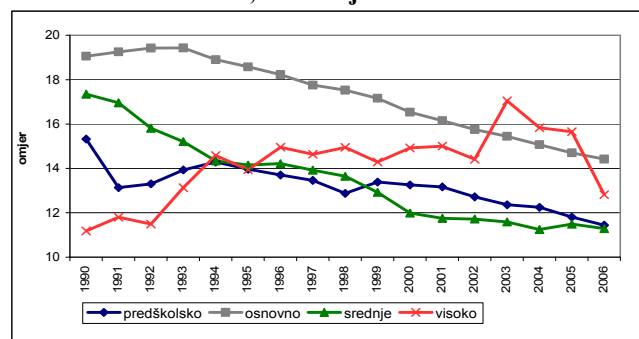
5.29 To upućuje kako strana ponude u Hrvatskoj još nije reagirala na demografske promjene i sve manju populaciju učenika. Analiza provedena za ovaj izvještaj pokazala je da ako Hrvatska želi postići u ovim podsektorima omjere OECD-a mogla bi smanjiti osoblje osnovnog obrazovanja za oko 11 posto, a srednjeg za oko 17 posto. Ako se uzmu u obzir sadašnji troškovi za zaposlenike⁷⁹, Hrvatska bi u 2007. godini mogla uštedjeti oko 760 milijuna kuna, ili 0,27 posto BDP-a.

Tablica 5.7: Usporedni omjeri broja učenika i nastavnika

	Europa i središnja Azija			
	Hrvatska 2006.	EU8	OECD	
Osnovno	14,4	16,6	15,5	16,3
Srednje	11,3	11,6	12,2	13,5

Izvor: Edstat i podaci o osnovnom obrazovanju.

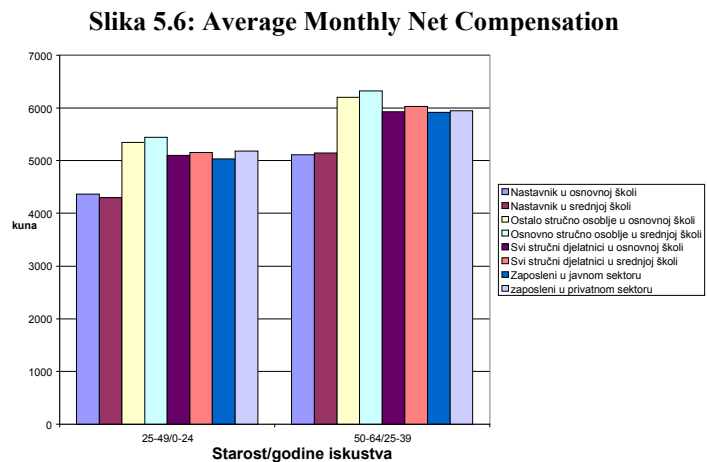
Slika 5.5: Trendovi u omjerima broja učenika i nastavnika, razdoblje od 1990.-2006.



Izvor: Hrvatski zavod za statistiku, MZOŠ.

⁷⁹ Uključujući nenastavno osoblje.

5.30 Premda se naknada za nastavnike čini adekvatnom, premija naknade za napredovanje na administrativne položaje znatna je. Raspoloživi podaci pokazuju da nakon izračuna razlike koja se temelji na godinama radnog staža i iskustva, stručni djelatnici (nastavnici i ostalo stručno osoblje) u Hrvatskoj u prosjeku su plaćeni isto koliko i drugi stručnjaci iz javnog i privatnog sektora. Međutim, važno je primijetiti da postoji premija od oko 20 posto koja je povezana s prelaskom iz nastavničkog kolegija na položaje drugih prosvjetnih stručnjaka. To bi možda moglo objasniti primijećene postupne promjene k većim brojevima nenastavnog osoblja. Konkretnije rečeno, postotak stalno zaposlenih nastavnika unutar osoblja osnovnog obrazovanja spustio se tijekom razdoblja od 2000.-06. sa 89 na 82 posto, dok se postotak stalno zaposlenih nastavnika u srednjim školama spustio sa 70 posto na 50 posto.



Napomena: Kategorija ostali stručnjaci uključuje ravnatelje, savjetnike, i mentore. Kategorija svi stručnjaci u primarnom i sekundarnom obrazovanju uključuje ravnatelje, savjetnike, mentore, i učitelje.
Izvor: Ankete o radnoj snazi 2002.-04.

5.31 Nastavnički resursi mogli bi se upotrebljavati učinkovitije. Nastavnici u Hrvatskoj provode manje od polovice svoga radnog vremena držeći nastavu. Od nastavnika u punom radnom vremenu u razredima 1–4 traži se da provedu oko 15 radnih sati predavajući (oko 20 sati nastave od 45 minuta), u razredima 5–8. između 13,5 i 15 radnih sati (18–20 sati nastave), a u srednjem obrazovanju 16 radnih sati (21 sat nastave, uključujući izvannastavne aktivnosti). Uz satnicu od između 21 i 24 sati tjedno, prosjek sati nastave nastavnika u zemljama OECD-a premašuje razinu u Hrvatskoj. U srednjem roku, broj sati nastave nastavnika mogao bi se podići prema međunarodnim normama.

Učinkovitost mreže

5.32 Mreža državnih škola u Hrvatskoj možda obuhvaća više vrsta škola na svim razinama obrazovanja da bi se njima moglo učinkovito upravljati. Stoga bi vlasti trebale ozbiljno razmotriti određeno pojednostavljenje te mreže. Mreža škola s više vrsta škola i programa općenito je manje učinkovita zbog toga što smanjuje mogućnost učinkovite raspodjele sredstava. Valja napomenuti da gotovo polovica srednjih stručnih škola pokriva samo pet ili manje programa po školi, a druga polovica nudi od 6 do 33 programa po školi. Ovaj nedostatak fokusa ima za posljedicu vrlo fragmentirane ponude u i po školama, te neučinkovito korištenje posebne opreme i nastavnog osoblja. Vlasti su nedavno usvojile novi strateški okvir za srednje strukovno obrazovanje što se završilo smanjenim brojem sektora pokrivenih programima strukovnog obrazovanja. Međutim, u podsektoru visokog obrazovanja, nepostojanje okvira politike za upravljanje rastom novih javnih institucija na razinama fakulteta, veleučilišta ili sveučilišta, ili njihovih novih odjeljenja, stvara veliki fiskalni rizik u odnosu na buduće državne obveze.

5.33 Ulažu se sve veći naponi da se uspostavi odgovarajuća baza podataka za upravljanje sustavom obrazovanja. Provedba je zapriječena čak i na razini visokog obrazovanja, gdje su vlasti nedavno formulirale strategije za predškolsko, osnovno i opće srednje obrazovanje, zbog nedostatka baze standardiziranih podataka o školama i uslugama za srednje i osnovne škole; nedostaju, na primjer, omjeri broja učenika i nastavnika, omjeri broja učenika i učionica, brojevi čistačica po četvornom metru, brojevi administrativnog osoblja definirani prema veličini škole—na temelju kojih

bi središnja uprave i lokalne uprave odlučivale o otvaranju novih škola ili spajanju škola. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa počelo je rješavati ovaj problem razvijanjem elektroničke baze podataka o svim relevantnim razinama obrazovanja, takozvane „e-Matice”, te ‘Pedagoških standarda’ koji postavljaju nacionalne standard za pružanje usluga, koje je nedavno usvojio Sabor RH..

5.34 U kategorijama fizičke mreže, veličine razreda i škola znatno su se smanjile tijekom zadnjih godina, što upućuje na dobre mogućnosti za uštede u troškovima. Na razini osnovnog obrazovanja razredi su se smanjili od oko 25 učenika u 1994 na 21 u 2006. godini. Na razini srednjeg obrazovanja, broj učenika po razredu smanjio se s oko 29 na nešto više od 25. Prosječna veličina osnovnih škola⁸⁰, koje čine gotovo dvije trećine svih škola u mreži, smanjila se za 19 posto tijekom razdoblja od 1994. do 2006., dok se prosjek srednje škole smanjio za 32 posto. Gimnazije su se smanjile za samo 16 posto, a škole za strukovno obrazovanje i obuku za gotovo 34 posto. Održavanje prosječne veličine razreda i škola iz 1994. rezultiralo bi s gotovo 3.500 ili 13 posto manje razrednih odjeljenja i s oko 20 posto manje škola nego sada. Važno je primijetiti da u ovim procjenama nisu uzeti u obzir faktori koji su bitni za planiranje mreže škola i razreda, prije svega geografska distribucija stanovništva.

5.35 Korištenje infrastrukture u sustavu obrazovanja relativno je intenzivno kroz značajno korištenje dvosmjenskih škola. Unutar mreže osnovnih škola trenutno radi 25,8 posto jednosmjenskih škola, 69,6 posto dvosmjenskih škola i 4,6 posto trosmjenskih škola. Distribucija učenika izrazito se razlikuje, sa 13,3 posto upisanih u jednosmjenske škole, 77,4 posto upisanih u dvosmjenske škole, te 9,3 posto upisanih u trosmjenske škole.

5.36 Korištenje trosmjenskih škola u gusto naseljenim područjima i dalje je pedagoški neprihvatljivo, te se savjetuje da se broj takvih škola što više smanji. Opterećenost radom u tri smjene po županijama je raspoređena vrlo neravnomjerno, pri čemu u nekim županijama uopće nema rada u tri smjene, dok u Gradu Zagrebu ima 26 posto trosmjenskih škola, a školske godine 2005/06. čak 35,8 posto zagrebačkih učenika upisano je u škole koje rade u tri smjene.⁸¹ Opterećenost učenika radom škola u tri smjene također je neravnomjerno distribuirana, i to različito od distribuiranosti škola koje rade u tri smjene. Na primjer, samo 8 posto škola u zadarskoj županiji radi u tri smjene, ali 25,4 posto učenika u toj županiji uče u uvjetima trosmjenskog rada, za razliku od 5,7 posto škola Istarske županije i 5,9 posto učenika upisanih u trosmjenske škole. Politika vlade da smanji broj takvih škola hvale je vrijedna i ostvariva ako se ima u vidu mali broj takvih škola (40).

5.37 Međutim, Vladin cilj da potpuno ukine sve dvosmjenske škole možda i nije efikasno rješenje kad se uzmu u obzir problemi s kojima je obrazovni sustav suočen. Dvosmjenski rad rutinski se koristi u mnogim zemljama, uključujući mnogo bogatije zemlje OECD-a, kako bi se riješio problem pregusto naseljenih mjesta i demografskih promjena s kojim je Hrvatska sada suočena. Ukidanje dvosmjenskog rada u preko 600 hrvatskih škola zahtijevalo bi intenzivno angažiranje resursa, kako u pogledu vremena uprave i provedbenog kapaciteta, tako i u pogledu prijelaznih troškova, a možda to ne bi dovelo do onih rezultata u sustavu obrazovanja kakvi bi se mogli postići drugim reformama u politici obrazovanja koje imaju fokus na kvaliteti i pravičnosti. Trebalo bi razmotriti društvene posljedice različitih modela i uložiti napore na nalaženju prihvatljivih rješenja, uzimajući u obzir demografske čimbenike, kao i kretanja s upisima.

5.38 Napokon, postoji područje za poboljšanje učinkovitosti u malim školama putem nastave u odjeljenjima s više razreda. Male hrvatske škole ozbiljno prati neučinkovito niski omjeri broja učenika i nastavnika, što upućuje na to da postoji područje u kojemu se može povećati korištenje nastave u odjeljenjima s više razreda, što bi bila učinkovita reakcija na male škole. Premda se

⁸⁰ Izračunato kao ukupan broj škola, uključujući područne škole, podijeljen ukupnim brojem učenika osnovnih škola.

⁸¹ Podaci za školsku godinu 2005./06. prema programu optimalizacije školske mreže MZOŠ-a. U školskoj godini 2006./07. broj trosmjenskih škola u Zagrebu smanjen je od 23 na 16 škola.

županije razlikuju u postotku škola s niskim omjerom broja učenika i nastavnika (0-5 učenika po nastavniku i 6-10 učenika po nastavniku), za 30 i 46 posto škola u gotovo 40 posto županija omjeri broja učenika i nastavnika su 10 ili manje. Koeficijent korelacije između županija s niskim omjerima broja učenika i škola i županija s niskim omjerima broja učenika i nastavnika je 0,79, što upućuje na činjenicu da postoji tendencija malih škola da budu prenatrpane.

Tehnička efikasnost

5.39 Obavezno osnovno školovanje traje relativno kratko u usporedbi sa sličnim zemljama EU, ali je prosječno trajanja kad se radi o učenicima srednjih škola. Premda odnos između trajanja nastave i rezultata učenika nije jednoznačan, utvrđeno je da vrijeme koje učenik može provesti u učenju najviše pridonosi uspjehu učenika. Obavezno trajanje nastave hrvatskih učenika na razini srednjeg obrazovanja (dob od 15 godina) usporedivo je s trajanjem nastave prosječnog učenika srednje škole iz EU15 i EU8. Međutim, ono je mnogo kraće na razini osnovnog obrazovanja (1. do 8. razreda); ukupno trajanje nastave iznosi samo dvije trećine nastave za učenike zemalja EU15 i 80 posto nastave učenika iz zemalja EU8. Premda u Hrvatskoj postoji režim izbornih predmeta u svim razredima, ti predmeti ne sačinjavaju neobaveznu nastavu, a u većini sličnih zemalja postoji sličan režim. Kao takvo, dodavanje neobavezne nastave obaveznoj nastavi za sve strane ne bi značajno promijenilo komparativnu sliku.

Tablica 5.8: Obavezni broj nastavnih sati tijekom jedne godine¹

	7-8 godina	9-11 godina	12-14 godina	Ukupno broj nastavnih sati razredi od 1. do 8.	15 godina
Hrvatska (2006.)	473	508	656	4.436	814/840 ²
EU15 (2003.)	781	836	902	6.776	830
EU8 (2003.)	583	680	770	5.516	831

¹Obavezni broj sati nastave u toku jedne godine definiran je brojem minuta po razrednom satu puta broj obaveznih razrednih sati u tjednu puta broj tjedana nastave u godini, podijeljeno sa 60.

²Veći broj odnosi se na matematičku gimnaziju; manji broj na sve druge gimnazije.

Izvor: Hrvatska: MZOŠ; EU15 i EU8: OECD, *Education at a Glance, 2005*, Tablica D1.1.

5.40 Općenito se čini da obrazovni sustav koji prethodi visokom obrazovanju u Hrvatskoj ima adekvatnu razinu interne učinkovitosti, jer su stope ponavljanja i nezavršavanja male. Stope ponavljanja i nezavršavanja mjere internu učinkovitost nekog sustava obrazovanja usredotočujući se na napredak kojeg učenici postižu te na dužinu vremena potrebnog učenicima za završavanje svog školovanja. Dostupni podaci u Hrvatskoj (Edstat) pokazuju da su stope ponavljanja razreda od 0,4 i 0,5 posto kod učenika osnovnih odnosno srednjih škola ispod prosjeka novih članica EU, čiji su prosjeci 1,6 odnosno 1,8.

5.41 Međutim, prikupljeni podaci o tercijarnom podsektoru upućuju na činjenicu da Hrvatska pati od ozbiljne interne neučinkovitosti u ovome području. U 2000. godini tadašnje Ministarstvo znanosti i tehnologije procijenilo je da je za završavanje četverogodišnjih studija studentima potrebno u prosjeku sedam godina, a za završavanje dvogodišnjih studija pet godina. Stope nezavršavanja u visokom obrazovanju također su bile vrlo visoke, a procjene spomenutog ministarstva pokazale su da samo jedna trećina svih upisanih studenata završe studije.⁸² U 2006. godini Sveučilište u Rijeci potvrdilo je ove brojke – prosječno vrijeme završavanja četverogodišnjih studija bilo je 6,7 godina, a studije je završilo samo oko jedne trećine upisanih studenata, što podrazumijeva stopu nezavršavanja od dvije trećine. Drugim riječima, čini se da se ozbiljne interne neučinkovitosti na razini visokog obrazovanja nisu smanjile tijekom zadnjih godina. Sveučilište u Rijeci nalazi da oni koji plaćaju školarinu završavaju u većim stopama, u kraćem vremenskom periodu i s boljim ocjenama.

⁸² Svjetska banka, PEIR, 2000.

D. PRAVEDNOST

Pravednost i efikasnost

5.42 Pravedan sustav nije poželjan samo iz “moralne” perspektive, nego i iz perspektive učinkovitosti. Da bi neki obrazovni sustav dobio najviše od svoje potrošnje on mora biti u stanju osigurati da zemlja stekne maksimum ljudskog kapitala od pedagoškog rada kojeg financira. Za to bi bilo potrebno, među ostalim stvarima, da studentima većih potencijala i onima koji su spremni uložiti više truda bude omogućeno stjecanje znanja i sposobnosti više razine, bez obzira na njihovo socijalno podrijetlo. Kako prosvjetni radnici nemaju nikakvo prethodno znanje o distribuciji potencijala i rada unutar neke određene skupine, pristup obrazovanju morao bi biti jednako moguć za sve. Stoga je cilj državne politike u ovome pogledu prigušiti učinke postojećih socijalnih i ekonomskih uvjeta na uspjeh studenata i njihove rezultate tijekom školovanja.

5.43 Premda Hrvatska nema gotovo nikakvih razlika u broju upisanih po kvintilima potrošnje kućanstava kad je riječ o osnovnom obrazovanju, te premda ima male razlike u stopama upisanih u srednje obrazovanje, pravičnost prilikom upisivanja u visoko obrazovanje i dalje izaziva zabrinutost. Na razini srednjeg obrazovanja, Anketa o potrošnji kućanstava mjeri status upisanosti u škole članova kućanstava dobi od 15 i više godina. Uzima se da je opseg dobi za srednje obrazovanje od 15-18 godina, a za visoko od 19 do 24 godine. Oko 86 posto svih mladih dobi od 15 do 18 godina upisani su u jedan od razreda srednje škole. Učenici iz kućanstava s najvišim kvintilom potrošnje imaju samo 7 posto više izgleda za upis u srednje škole od onih iz skupine s najnižim kvintilom potrošnje. Međutim, postoje i veće razlike između ta dva kvintila u vrsti srednje škole koja se pohađa, pri čemu su izgledi da će se oni koji spadaju u najviši kvintil upisati u srednje strukovne škole manji, a da će se upisati u gimnazije veći. Ta razlika između kvintila mnogo je veća na razini visokog obrazovanja, pri čemu su izgledi da će se oni iz najvećeg kvintila upisati za 2,5 puta veći od onih iz najnižeg kvintila.

Tablica 5.9: Neto stope upisanih (2004./05.) učenika dobi od 15 godina i više

Kvintili potrošnje kućanstva	Srednje strukovne škole	Gimnazije	Ukupno srednje škole	Visoko obrazovanje
Svi kvintili	59,4	26,3	85,6	37,7
I	68,1	13,6	81,8	22,2
II	65,9	19,7	85,6	27,9
III	60,2	26,2	86,3	34,6
IV	52,6	33,8	86,4	41,8
V	46,5	42,3	88,9	54,9
Razlika između QV i QI	-21,6	28,7	7,1	32,7

Izvor: Anketa o potrošnji kućanstava, 2002.-2004..

5.44 Konceptija očekivanih godina školovanja tijekom života može se upotrijebiti za rezimiranje razlika u obrazovnim tokovima između kvintila. Standardni izračun započinje s dobi od pet godina. Uzmite hipotetično dijete staro pet godina u nekom od kvintila. Ako to dijete ima iste izgleda za upis u svakoj godini svog života kao djeca iz drugih kvintila koja sada imaju pet godina, koliko će godina formalnog obrazovanja steći hipotetično dijete iz toga kvintila? Može se očekivati da će hipotetični šestogodišnjak iz Hrvatske, bez obzira na kvintil, tijekom svog života steći 15,8 godina školovanja. Te stope se kreću od 14,2 godine u najnižem kvintilu do 17,4 godina u najvišem.

5.45 Stanovanje u gradu (za razliku od stanovanja u seoskom području) ima pozitivan utjecaj na upisivanje u gimnazije i na ustanove visokog obrazovanja. Za kvintil I, stanovanje u gradu ima pozitivan utjecaj na upise u obje vrste srednjih škola i na ustanove visokog obrazovanja. Za kvintile 2-5, stanovanje u gradu smanjuje upise u srednje strukovne škole, posebice za kvintil 5, te

povećava upise u gimnazije. Ono ima pozitivan utjecaj na upise u visokoškolske ustanove za sve kvintile.

5.46 Na razine broja upisanih u srednje škole pripadnost određenom spolu gotovo da nema nikakvog utjecaja, dok na razini visokog obrazovanja djevojke po broju upisa prednjače za 9,5 posto u odnosu na mladiće. Kad se u obzir

uzme kvintil potrošnje kućanstva, djevojke zadržavaju prednost po broju upisanih u odnosu na mladiće na razini visokog obrazovanja i to za sve kvintile, dok je na ukupnoj razini srednjeg obrazovanja takav slučaj za sve osim petog kvintila. Manje strukturirane razlike po spolu upisanih učenika postoje između dvije postojeće vrste srednjih škola.⁸³

5.47 Međutim, sadašnja stratifikacija unutar sustava obrazovanja trebala bi se pažljivo ispitati u svjetlu najnovijih međunarodnih otkrića. Stratifikacija učenika bilo između razreda unutar škola bilo među vrstama škola oduvijek je bila uvriježena metoda nastojanja da se akumuliranje ljudskog kapitala po učeniku maksimalno poveća. No postoje novi dokazi o tendenciji javljanja veće korelacije između rezultata učenika i njihovog socijalnog podrijetla u onim sustavima u kojima se učenici odvajaju u različite vrste škola, posebice za vrijeme viših razreda osnovne škole. U sustavima koji su učenike zadržavali u općim školama odnos između socijalnog podrijetla i uspjeha u školovanju bio je slabiji, iako ne nepostojeći.

5.48 Na razini srednjeg obrazovanja Hrvatska sada dijeli učenike u tri smjera. Na početku srednjeg obrazovanja (dob od 14-15 godina) učenici prelaze na smjer akademskog obrazovanja (gimnazije), u četverogodišnje tehničke/strukovne škole ili trogodišnje strukovne škole. Program nastave za srednje strukovne škole koje u Hrvatskoj traju tri godine najviše je zabrinjavajući. U jednoj posebnoj analizi rezultata poljskih učenika postignutih na PISA-i, učenici gimnazija imali su opće rezultate u čitanju koji su bili za 16 posto bolji od prosječnih rezultata; učenici u srednjim stručnim školama imali su rezultate koji su bili približno isti prosječnim, dok su učenici strukovnih škola postizali rezultate koji su bili za 23 posto niži od prosjeka.⁸⁴ Premda udio hrvatskih srednjoškolaca u trogodišnjem strukovnom programu opada još od naglog rasta početkom devedesetih, on je još uvijek vrlo velik. Preporučuje se da Hrvatska krene u postupno ukidanje trogodišnjih strukovnih programa.

Pravednost u izdacima

5.49 Kućanstva u Hrvatskoj dobivaju od javnog sektora niz izravnih obrazovnih potpora, i to dječje dodatke za siromašnije obitelji i besplatne udžbenike za sve učenike osnovne škole (primjer je bio Grad Zagreb, što se proširilo na cijelu Hrvatsku u 2007.) ili za određene kategorije učenika (iz drugih lokalnih uprava), kao i povlastice za smještaj i druge novčane povlastice i stipendije. Podatke o njima teško je prikupiti jer se ne provode putem novčanih doznaka i kućanstva moraju točno procijeniti svoje materijalno stanje. Ovo je primjer skupe mjere s ograničenim učinkom na obrazovne ishode, a učinak na pravičnost je minimalan s obzirom na to da ona ne cilja socijalno ugroženu populaciju. Budući da bi se nedostatna sredstva mogla učinkovitije raspodijeliti, ta mjera mogla bi se ponovno razmotriti za primjenu samo na ranjive skupine na temelju provjere imovnog

⁸³ Ako se ovo prednjačenje ženskog spola unutar broja upisanih u visokoškolske ustanove nastavi ili poveća, moglo bi predstavljati negativan utjecaj na stopu sklopljenih brakova. Žene su sklone birati partnere s istim ili boljim obrazovanjem, a fond muškaraca s visokim obrazovanjem sada se smanjuje u odnosu na takav fond žena.

⁸⁴ Bialecki, 2002.

stanja, čime bi se uštedjelo otprilike 300 milijuna HRK ili 0,1 posto BDP-a iz 2007. godina na godišnjoj osnovi⁸⁵.

5.50 Premda broj studenata visokoškolskih ustanova koji dobivaju državne stipendije stalno opada tijekom zadnjih godina, dodjela državnih stipendija (poglavito za tercijarnu razinu) i dalje je nepravilna. Na stipendije za studente na sveučilištu još uvijek otpada 93 posto državnih stipendija. U razdoblju od 1993.-94. i 2003.-04. postotak studenata koji dobivaju od države pune stipendije – redoviti brucosi koji su na razredbenom ispitu prikupili više bodova od propisanog praga – pao je sa 88 posto od broja svih novoupisanih studenata na 47 posto. Međutim, studenti iz kućanstava u najvišem kvintilu i dalje dobivaju najveći udio ukupnih stipendija, obrazovnih povlastica i najviših stipendija. Država troši gotovo deset puta više novca za studente iz ovog kvintila nego za studente iz najnižeg kvintila.

Tablica 5.10: Distribucija stipendija po kvintilima potrošnje kućanstava (2002.-04.)

	Prosječna stipendija (u kunama)	Udio svih (u milijunima kuna) ²
Kvintil 1	7.133	6,6
Kvintil 2	8.757	17,9
Kvintil 3	6.346	11,3
Kvintil 4	7.913	32,4
Kvintil 5	11.428	65,2
Svi kvintili	9.167	133,4

Izvor: Autorovi izračuni na temelju Ankete o potrošnji hrvatskih kućanstava provedene u razdoblju od 2002.-2004.

5.51 Prosječna visina stipendija približno je ista za studente iz kvintila 1-4, a gotovo za 50 posto viša za studente iz najvišeg kvintila. Veći iznos stipendija dodijeljenih studentima iz kvintila 5 vjerojatno odražavaju interakciju između kvintila i razine obrazovanja za koju se stipendija dobiva⁸⁶—djeca iz obitelji kvintila 5 imaju više stope upisa na visokoškolske ustanove, te je stoga prosječna stipendija koja se dodjeljuje za tu razinu školovanja veća.

5.52 Postoji progresija u potrošnji kućanstava na obrazovanje te su prisutne razlike između troškova za obrazovanje gradskih i ruralnih kućanstava. Podaci dobiveni Anketom o potrošnji hrvatskih kućanstava pokazuju izrazito progresivnu potrošnju na obrazovanje po kvintilima potrošnje u apsolutnom i relativnom smislu (Tablica 5.12 i Slika 5.7). U 2004. godini najniži kvintil stanovništva odvajao je 0,3 posto ukupne potrošnje kućanstava za obrazovanje, dok je najviši odvajao za obrazovanje oko 0,9 posto svoje ukupne potrošnje. Najviši kvintil čini oko 40 posto ukupne potrošnje kućanstava na obrazovanje.

Tablica 5.11: Izdaci kućanstava za obrazovanje po kvintilima potrošnje, 2004.

Kvintil potrošnje	Srednji izdatak kućanstava za obrazovanje (u kunama, po stanovniku, godišnje)	Srednji postotak ukupnih izdataka kućanstava	Udio stanovništva	Udio kućanskih izdataka za obrazovanje
1 (najniži)	40	0,3	20,0	4,4
2	91	0,5	20,0	10,1
3	157	0,7	20,0	17,3
4	249	0,9	20,0	27,4
5 (najviši)	369	0,9	20,0	40,7

Izvor: Izračuni autora temeljeni na Anketi o potrošnji kućanstava provedenoj u 2004.

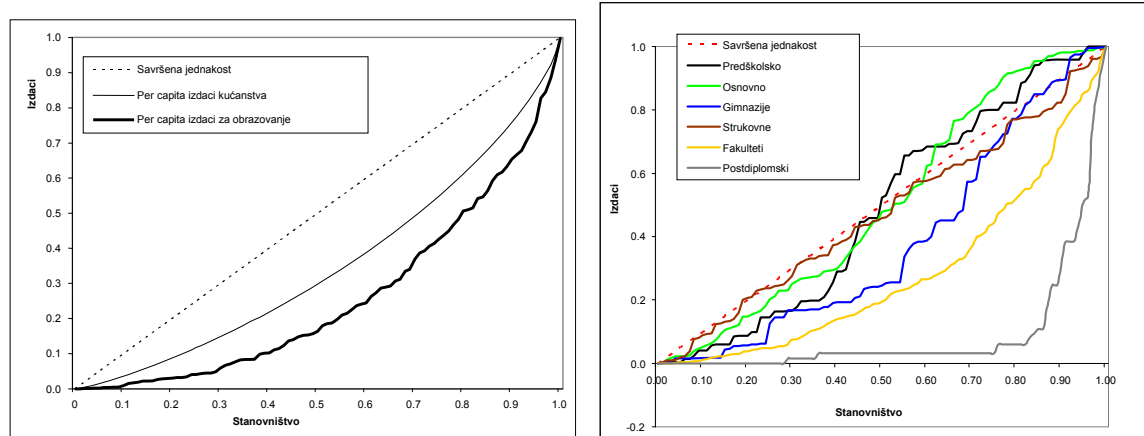
5.53 Ta progresivnost je još izrazitija na razini visokog obrazovanja, ali je gotovo zanemariva na razini predškolskog, osnovnog i strukovnog srednjeg obrazovanja. Slika 5.7

⁸⁵ MZOŠ priznaje da će imovinski census (kojega podupire uvođenje osobnog identifikacijskog broja) omogućiti bolje socijalno ciljanje i da će se te politike ponovno razmotriti.

⁸⁶ Veličina uzorka je previše mala čak i u Anketi o potrošnji kućanstava provedenoj u razdoblju od 2002. do 2004. godine da bi omogućila analizu kvintila s pomoću obrazovnih razina.

pokazuje kumulativne udjele kućanskih izdataka za različite razine obrazovanja. Izdaci kućanstava za predškolsko, osnovno i strukovno srednje obrazovanje blizu su svoga omjera u stanovništvu. Viši kvintili troše mnogo više za opće srednje obrazovanje i visoko obrazovanje od svojih udjela u stanovništvu, što je općenito u skladu s nejednakostima pronađenih u broju upisanih na te razine i vrste obrazovanja.

Slika 5.7: Lorenzova krivulja i koncentracijska krivulja ukupnih izdataka za obrazovanje



Bilješka: Stanovništvo je rangirano po svojim izdacima kućanstava po stanovniku

Izvor: Autorovi izračuni temeljeni na Anketi o potrošnji kućanstava iz 2004.

5.54 Također postoji znatno odstupanje u potrošnji kućanstava na obrazovanje po regijama.

U Zagrebačkoj regiji prosječna potrošnja za obrazovanje po stanovniku je pet puta veća nego u središnjoj Hrvatskoj. Neka od tih odstupanja mogu se pripisati regionalnim razlikama u blagostanju kućanstava, ali čak i u relativnom smislu (udjeli izdataka) postoje značajne regionalne razlike u potrošnji kućanstava na obrazovanje. Najizrazitija je razlika između urbanih i ruralnih područja. Oko polovice stanovništva koja živi u urbanim područjima čine više od 80 posto ukupnih izdataka za obrazovanje. Potrošnja na obrazovanje po stanovniku u prosjeku je četiri puta veća od potrošnje u ruralnim područjima.

Tablica 5.12: Izdaci kućanstava za obrazovanje po područjima i lokacijama, 2004.

Regija ^{*87}	Srednji izdatak za obrazovanje (u kunama, po stanovniku, godišnje)	Prosječni udio ukupnih kućanskih izdataka (%)	Udio stanovništva (%)	Udio ukupnih izdataka kućanstava za obrazovanje (%)
Središnja	69	0,3	23,2	8,8
Istočna	124	0,6	20,1	13,7
Zagrebačka	366	1,2	24,5	49,6
Sjeverni Jadran	170	0,7	12,7	12,0
Južni Jadran	148	0,6	19,4	15,9

⁸⁷ Radi procjene životnog standarda, regije se definiraju na sljedeći način: Središnja regija obuhvaća Krapinsko-zagorsku, Sisačko-moslavačku, Karlovačku, Varaždinsku, Koprivničko-križevačku, Bjelovarsko-bilogorsku i Međimursku županiju; Istočna regija obuhvaća Virovitičko-podravsku, Požeško-slavonsku, Brodsko-posavsku, Osječko-baranjsku i Vukovarsko-srijemsku županiju; Zagrebačka regija obuhvaća Zagrebačku županiju i Grad Zagreb; Sjeverni Jadran obuhvaća Istarsku, Ličko-senjsku i Primorsko-gorsku županiju. Južni Jadran obuhvaća Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku i Dubrovačko-neretvansku županiju.

Urbana	281	1,0	52,8	81,9
Ruralna	70	0,3	47,2	18,1

Izvor: Autorovi izračuni na temelju Ankete o potrošnji hrvatskih kućanstava, 2004.

E. PREPORUKE

5.55 Racionalizirati masu plaća, posebice uskladiti omjer broja učenika i broja nastavnika kako bi se pokazatelji učinkovitosti uskladili s međunarodnim standardima: zaustaviti rast broja nenastavnog osoblja i administrativnih troškova. Potpuna decentralizacija isplaćivanja nastavničkih plaća možda nije preporučljiva ako je ne prati autonomija odlučivanja na lokalnoj razini o broju nastavnika i visini njihovih plaća. Škole za sada nemaju gotovo nikakav drugi način za smanjivanje svog nastavničkog kadra osim kroz otpuštanje. Nadalje, ako se plaće nastavnika budu i dalje utvrđivale kolektivnim ugovorima, škole mogu samo “nadolijevati” svoje plaće, a ne smanjivati ih. Istodobno, ako škole i dalje budu izravni poslodavci nastavnika, jedinice lokalne uprave neće moći racionalizirati nastavno osoblje premještanjem osoblja u druge škole. Uz to, općine, gradovi i županije nisu prisiljene odupirati se budućim izdacima za zaposlenike zbog svojih odluka o dopunjavanju/proširenju škola ili programa.

5.56 Racionalizirati mrežu škola u skladu s demografskim faktorima i kretanjima u broju upisa; proširiti upotrebu istodobne nastave za više razreda u malim školama i ukinuti rad u tri smjene. Ubrzani rast jediničnih troškova tijekom zadnjih godina upućuje na činjenicu da je malo toga napravljeno kako bi se iskoristila prednost sve manjih skupina školske djece. Kao posljedica toga udio državnih izdataka na kapitalna ulaganja neobično je velik, a plaće imaju najveći udio u redovitim troškovima, ostavljajući vrlo malo za ostale redovite troškove. Daljnja predviđena smanjenja skupina školske djece nude mogućnost za značajne uštede od racionaliziranja nastavničkog osoblja i mreže škola. Dok preostale treće smjene u školama treba ukinuti, trebalo bi razmotriti socijalne posljedice različitih modela za dvosmjensku nastavu i uložiti napore da se pronađu prihvatljiva rješenja, uzimajući u obzir demografske faktore.

5.57 Dalje razvijati informacijski upravljački sustav kako bi upravljanje promjenama bilo što učinkovitije. Informacijsku bazu za donošenje politika potrebno je poboljšati prije ubrzavanja delegiranja ovlasti sa središnje na područnu i lokalnu razinu, reformiranja fonda za izravnjanje ili modela financiranja visokog obrazovanja, na primjer pažljivijom analizom odstupanja jediničnih troškova na regionalnoj i obrazovnoj sceni.

5.58 Pažljivo ispitati važnost i pravičnost srednjeg strukovnog programa i reformirati sustav stipendija kako bi bio pravičniji. Uvriježene stratifikacije mogu još pogoršavati socijalne nepravde, dok nedostatak strateškog fokusa prilikom planiranja programa može ograničavati tržišnu važnost razvijanja vještina. Sustav visokog obrazovanja pati od većih razina nejednakosti (spojenu s državnim programom stipendiranja) te vrlo niskih internih učinkovitosti. Nedavno uvođenje besplatnih udžbenika na razini osnovnog obrazovanja primjer je jedne skupe mjere s ograničenim djelovanjem na rezultate učenja, a učinak na pravičnost je minimalan. Ovu je mjeru potrebno ponovno razmotriti, budući da bi nedostatna sredstva mogla biti raspoređena učinkovitije.

5.59 Uvesti novije standarde pružanja usluga i robusne procjene troškova zadovoljavanja tih standarda kao dobar temelj za reformiranje programa za financiranje obrazovanja i upravljanje njime. Prijeko je potrebno da Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa utvrdi mehanizam za mjerenje odstupanja u ukupnim izdacima obrazovanja među županijama te tim odstupanjima odredi razne uzroke, kao što su različiti kapaciteti za mobilizaciju resursa te prihod kućanstava. Primjerice, neuobičajeno visoki jedinični troškovi predškolskog obrazovanja – koje je najviše decentralizirani podsektor – mogli bi uputiti na to ili da (i) lokalne uprave učinkovito reagiraju na spremnost korisnika da plati za bolje usluge, ili da (ii) lokalne uprave nisu bile u stanju pružati te usluge učinkovito i isplativo. Bez boljih podataka, kako o kvaliteti predškolskog obrazovanja, tako i o

lokalnim prihodima, središnja uprava ne može u potpunosti razriješiti ovu anomaliju. U prvom scenariju, potpuna decentralizacija mogla bi povećati horizontalnu nepravičnost između bogatijih i siromašnijih jedinica lokalne uprave. U drugome slučaju, znatno bi povećala troškove obrazovanja, a ne bi postigla razmjerna poboljšanja u rezultatima. To ima ozbiljne posljedice za svaku reformu financiranja obrazovanja u Hrvatskoj.

5.60 Pažljivo pratiti napredak koji se postiže u reformiranju financiranja državnog visokog obrazovanja kako bi se osiguralo da pruža obećane dobiti od učinkovitosti i djelotvornosti. Tijekom 2006. Vlada je počela provoditi model ograničenog paušalnog financiranja visokog obrazovanja, ali uz prethodno odobrenje Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa za izdatke institucija. U 2007. planirana je zamjena zahtjeva za prethodno odobrenje naknadnim revizijama. Ova nova mjera uvodi oštra proračunska ograničenja i daje veću ovlast sveučilišnim administracijama u racionaliziranju svojih institucija i provođenju reformi financijskog upravljanja odgovornosti koje traži Bolonjski proces⁸⁸. Međutim, formula za upravljanje pojedinačnim institucijama nužno se mora dobro ispitati kako bi se osiguralo da se nije zadržala na historijskim neučinkovitostima, te da ne sadrži „rupe“ koje bi i dalje dopuštale „sklapanje nagodbi“.

5.61 Analizirati niske stope završavanja i visoke stope ponavljanja na institucijama visokog obrazovanja; simulirati učinke koje će Bolonjski proces imati na te trendove; analizirati kako povezati očekivanu ponudu i potražnju pojedinih sposobnosti i zanimanja u visokom obrazovanju; i uvesti veću fleksibilnost za studente prilikom izbora nastavnog programa. Osim toga, za visoko obrazovanje trebalo bi razviti modele financiranja na temelju rezultata, a veći naglasak trebalo bi staviti na osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju i integriranje fakulteta.

⁸⁸ Bolonjski proces je međuvladina inicijativa pokrenuta 1999. koja ima za cilj stvaranje Europskog prostora visokog obrazovanja (EHEA) do 2010. te promicanje europskog sustava visokog obrazovanja diljem svijeta. Sada ima 45 zemalja potpisnica. Reforme uključuju pomicanje fokusa upravljanja s radne opterećenosti fakulteta i inputa nastave na stečene kredite (bodove) studenata i rezultate učenja.

6. JAVNA UPRAVA: HORIZONTALNA VEZA

6.1 Javna uprava⁸⁹ u Hrvatskoj karakteristična je po svojim visokim troškovima, znatnoj veličini, ali niskoj učinkovitosti. Unatoč najboljim namjerama, pokušaji da se ti nedostaci riješe pokazali su se teškima zbog niza različitih okolnosti. Jedna od tih okolnosti je visoka razina krutosti u organizacijskim ustrojima i sustavu nagrađivanja (plaća) u javnoj upravi. Druga okolnost je općenito opažanje unutar te uprave da priključivanje EU-u zahtijeva stvaranje nove razine novih regulatornih institucija i administrativnih funkcija za upravljanje strukturnim fondovima EU i provođenje *acquis-a*.⁹⁰ Treća okolnost povezana je sa želja Vlade da uspije u decentralizaciji. Prenosjenje daljnjih funkcija na jedinice lokalne uprave bez razmjernog umanjivanja broja namještenika u središnjoj upravi⁹¹ i bez usklađivanja visina plaća na svim razinama uprave intenziviralo bi problem već prevelike mase plaća i neučinkovitosti.

6.2 Ovo nije samo fiskalni problem. Pretjerana veličina također predstavlja kočnicu u donošenju odluka i pružanju usluga. Došlo je do stvaranja mnoštva agencija i podređenih tijela koja imaju poslovnu autonomiju, a često i kapacitete za povećavanje prihoda. Ima mnogo slučajeva preklapanja funkcija, nedovoljne koordiniranosti i nejasnoća u razgraničenju odgovornosti između ministarstava, agencija i drugih državnih podređenih tijela. To stvara probleme u izvršavanju državnih funkcija, koči proces odlučivanja i provedbe, stvara ogromno opterećenje za koordinaciju i menadžment i, napokon, loše djeluje na vrijednost onoga što se dobiva za uloženi novac („*value for money*”) i na kvalitetu pružanja usluga.

6.3 Glavni izazov za Vladu stoga će biti dovesti masu plaća na održivu razinu uz istodobno povećanje djelotvornosti u javnoj upravi i osiguranje kapaciteta potrebnog za ispunjavanje zahtjeva EU radi priključenja i za sve složenije koordiniranje programa politike. Iskustvo zemalja EU⁹² pokazuje da će to biti dugotrajan pothvat. Nešto više od dvije godine nakon priključenja postalo je jasnim da rad na usklađivanju s *acquis-om* nije „jednokratna“, već da ga je potrebno podupirati stvaranjem sustava koji dobro funkcioniraju unutar cijele države i u kojima radi stručna, kvalitetna i neovisna državna služba. Ovo poglavlje izvješća nadalje će razraditi konfliktne pritiske na masu plaća, te korake koji se mogu poduzeti za uspješan razvoj i reformu javne uprave na način koji će tu upravu ojačati uz istodobno smanjenje opterećenosti fiskalnih resursa. Poglavlje najprije razmatra pokazatelje djelotvornosti (Dio A), zatim ispituje čimbenike koji ograničavaju

⁸⁹ Prema zakonu, zaposlenici javne uprave dijele se u tri zasebne kategorije: (i) državna služba, (ii) javna služba (zdravstveni radnici, učitelji i nastavnici, socijalni radnici i sudstvo), i (iii) zaposlenici jedinica lokalne uprave.

⁹⁰ Zapravo je procijenjeno da bi broj dodatnog osoblja za pitanja vezana za priključenje EU bio za 0,6 posto veći od broja tog osoblja u 2005., što bi imalo utjecaj na broj osoblja na margini.

⁹¹ Postoji nekoliko dobrih primjera, kao što su Zakon o zaštiti okoliša te Zakon o prostornom uređenju i gradnji iz 2007. godine, gdje u pravilnicima stoji prebacivanje namještenika sa nacionalne razine na lokalnu kako bi izvršavali navedene funkcije dane navedenim propisima. Oko 568 namještenika je tako prebačeno iz državne uprave

⁹² Fiskalna studija za zemlje EU8 provedena u 2006., Svjetska banka 2007.

učinkovitost/opterećuju troškove pružanja javnih usluga (Dio B), te završava skicom niza preporuka za sveobuhvatnu strategiju reforme javne uprave i državnih službi (Dio C).

A. UČINKOVITOST

6.4 Nekoliko pokazatelja upućuju na nisku djelotvornost hrvatske javne uprave. Pokazatelji

Svjetske banke o kvaliteti upravljanja⁹³ upućuju na općenitije slabosti hrvatske javne uprave u smislu korupcije, vladavine prava, regulatorne kvalitete, te učinkovitosti uprave. Tablica 6.1 pokazuje da Hrvatska zaostaje za zemeljama EU15 između 20

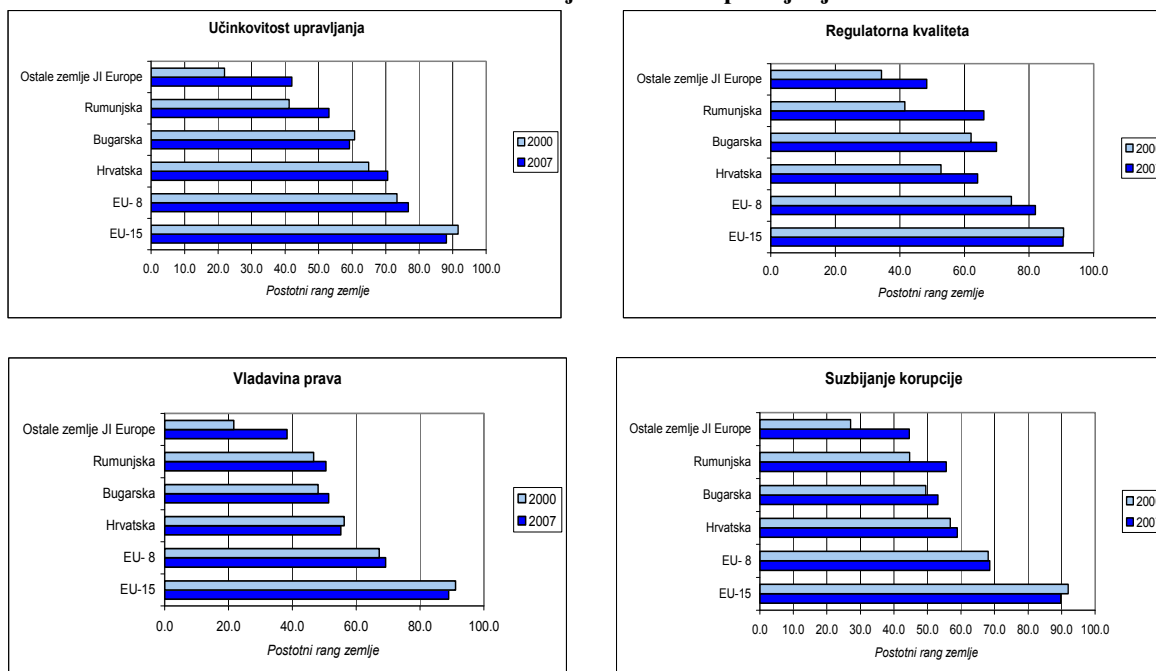
Tablica 6.1: Pokazatelji kvalitete upravljanja: položaj Hrvatske izražen u % odgovarajućih razina zemalja EU-15 i EU-8 (2007.)

	Učinkovitost upravljanja	Regulatorna kvaliteta	Vladavina prava	Kontrola korupcije
Hrvatska kao % zemalja EU-8	92%	78%	80%	86%
Hrvatska kao % zemalja EU-15	80%	71%	62%	66%

Izvor: Svjetska banka, Pokazatelji kvalitete upravljanja (*World Bank Governance Indicators.*)

(učinkovitost upravljanja), i 38 postotnih bodova (kontrola korupcije), dok za zemeljama EU8 zaostaje u rasponu od 8 do 22 postotnih bodova. Ukupno gledano, institucionalni pokazatelji upućuju na slabosti u provođenju institucionalnih reformi. Premda je Hrvatska vrlo slična drugim zemljama iz južne i istočne Europe, u slučaju suzbijanja korupcije i kvalitete propisa zaostaje iza Bugarske.

Slika 6.1: Pokazatelji o kvaliteti upravljanja



Bilješka: Ostale zemlje južne i istočne Europe obuhvaćaju zemlje bivše Jugoslavije i Albaniju; U EU8 spadaju države članice EU koje su se priključile EU u 2004. godini, bez Cipra i Malte.

Izvor: Svjetska banka, Pokazatelji o kvaliteti upravljanja (*World Bank Governance Indicators.*)

⁹³ Suzbijanje korupcije u zemljama tranzicije 3, Svjetska banka, 2006.

6.5 I drugi neovisni, kao i državni, izvori upućuju na isti problem. U Izvješću Svjetskog ekonomskog foruma o globalnoj konkurentnosti 2005—2006. neučinkovitost javne uprave stavljena je na sam vrh prepreka poslovanju u Hrvatskoj.⁹⁴

6.6 Na sličan način odabrani pokazatelji poslovanja⁹⁵ pokazuju stupanj u kojem Hrvatska zaostaje za standardima OECD-a u pogledu četiriju upravno-sudskih postupaka, uključujući postupke potrebne za pokretanje posla - dobivanja građevinskih dozvola, upis nekretnine, te izvršenje ugovora. Najveće razlike primijećene su u pogledu poslovnih troškova vezanih za pokretanje posla i pribavljanje građevinskih dozvola, kao i kod broja dana potrebnih za upis nekretnine i pokretanje posla. Ti podaci služe kao ilustracija slabe djelotvornosti javnih službi u Hrvatskoj, međutim, to su također i pokazatelji općenito nedostatne kvalitete pružanja usluga javne uprave.

6.7 U Hrvatskoj postoji puna svijest o ovome problemu. Tako je Vladin Strateški okvir za razvoj 2006.-2013. definirao potrebu za reformom javne uprave kao oruđa za povećanje konkurentnosti i uspješne socijalne uključenosti. Prema Vladinom stajalištu, učinkovita i motivirana javna uprava, jednostavniji i jeftiniji postupci u poslovanju, te učinkovit i neovisan pravosudni sustav osnovne su institucionalne odrednice povoljnog okruženja za poduzetništvo i ulaganja.

6.8 Određeni stupanj poboljšanja već se primjećuje u nekim područjima, prije svega u izvršenju dužničkih ugovora, gdje je još samo brzina problematična, te općenito smanjenju broja administrativnih postupaka. Razlike su i dalje vrlo velike u pogledu broja dana potrebnih za završavanje administrativnih postupaka, kao i njihovih troškova. Uvedeni su pojednostavljeni postupci za pokretanje posla kroz Hitro.HR, a dodatno pojednostavljenje se očekuje u 2008. godini kroz implementaciju projekta e-tvrtka. Regulatorna giljotina, započeta u cilju pojednostavljenja propisa koji se odnose na poslovanje, provodi se od kraja 2006. godine sa gotovo implementiranom polovicom preporuka o pojednostavljenju ili ukidanju godinu i pol poslije. Daljnja poboljšanja valja očekivati u predstojećim godinama, ako se uzme u obzir da je značajan broj sudskih zaostataka riješen. Reforma zemljišnih knjiga također je dovela do poboljšanja glede omjer broja riješenih i broja neriješenih sudskih predmeta. Međutim, još uvijek je prerano reći predstavljaju li najnoviji podaci trajnu promjenu u trendu.

Tablica 6.2: Odabrani pokazatelji lakoće poslovanja, 2007.

	Broj postupaka	Trajanje /dani pokretanja poslovanja	Trošak *
OECD	6	14,9	5,1
Hrvatska	8	40	11,7
Dobivanje građevinskih dozvola			
OECD	14	153,3	62,2
Hrvatska	22	255	722,4
Upis nekretnine			
OECD	4,9	28	2,4
Hrvatska	5	174	5,0
Izvršenje ugovora			
OECD	31,3	443,3	17,7
Hrvatska	38	561	13,8

*% Bruto nacionalnog dohotka po stanovniku, **% vrijednosti nekretnine, ***% duga

Izvor: Doing Business, www.doingbusiness.org.

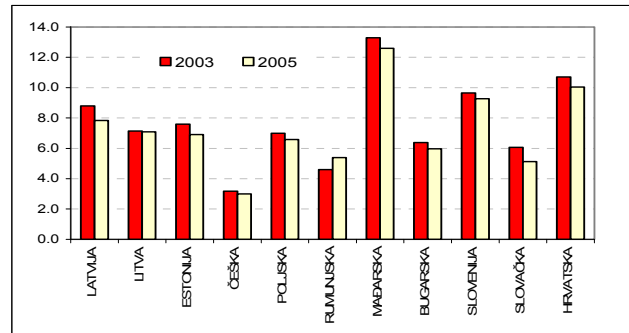
⁹⁴ Strateški okvir razvoja, Vlada Republike Hrvatske, strana 65.

⁹⁵ Doing Business in 2006, Svjetska banka.

B. EFIKASNOST RADNIH INPUTA

6.9 Malu djelatvornost, nažalost, prati mala učinkovitost, a to se odražava u velikim udjelima troškova za zaposlenike u javnim rashodima. U Tablici 6.3 uspoređuje se masa plaća u javnoj upravi s makroekonomskim i fiskalnim pokazateljima za Hrvatsku i nove članice EU, što upućuje na pretjerano velike omjere u Hrvatskoj. Ukupna veličina masa plaća, veća je od mase plaća gotovo svih novih članica EU, i unatoč nastojanjima uložanim tijekom zadnjih godina da se ta masa smanji, ona je u 2005. i dalje bila na razini od više od 10 posto BDP-a. Uz Mađarsku, Hrvatska ima najveću masu plaća u ovoj regiji.

Slika 6.2: Potrošnja na naknade i plaće u % BDP-a



Izvor: Svjetska banka, ECA Fiscal database (Fiskalni podaci o zemljama istočne i Središnje Azije), Ministarstvo financija RH.

Tablica 6.3: Troškovi za zaposlenike: ključni pokazatelji usporedbe Hrvatske s drugim zemljama, 2005.

	% BDP-a ¹⁾	Rangiranje	% Ukupnih izdataka	Rangiranje	% Tekućih izdataka	Rangiranje	% Domaćih prihoda	Rangiranje
Hrvatska	12,4	2	27,3	2	30,9	1	26,2	3
Albanija	6,4		22,0		26,6	3	26,7	2
Estonija	7,0		17,8		20,1		17,5	
Latvija	7,2		20,1		22,2		21,0	
Litva	6,7		19,9		22,2		21,3	
Rumunjska	4,8		15,0		16,9		16,0	
Bugarska	4,1		12,0		13,6		11,5	
Slovačka	7,0		18,0		19,8		19,9	
Mađarska	12,3	3	25,4		29,4	2	28,1	1
Srbija i Crna Gora	10,3		22,8		24,3		22,8	
Makedonija	8,5		23,2		25,4		-	
Slovenija	9,5		22,1		24,3		22,8	
Češka Republika	8,3		15,7		-		-	
Poljska	11,8		26,5	3	-		-	
BiH	13,0	1	36,8	1	-		-	
EU 25	10,9		22,7		-		-	
NMS 10 (nove zemlje čl. EU)	11,3		24,4		-		-	

Bilješka: Kod svih zemalja uključene su plaće liječnika i zdravstvenih radnika. Ako se BDP Hrvatske prilagodi prema standardima Eurostata, ovaj omjer iznosi 10,6 posto, što nema nikakav utjecaj na zaključak: masa plaća u javnom sektoru kao udio BDP-a relativno je vrlo visok. Valja napomenuti da to nema utjecaja na desnu stranu u tablici.

Izvori: Ministarstvo financija, Eurostat, Analiza javnih rashoda i proračunskih institucija (PEIR) za BiH, PEIR izvještaj za Albaniju, te Studija Svjetske banke o reformi državnih službi u zemljama koje su se kandidirale za članstvo u EU.

6.10 Veliki iznos mase plaća odražava veliki broj zaposlenika u javnom sektoru, a ne visoke plaće. Indikativno je da je 4,9 posto stanovništva zaposleno u civilnoj javnoj upravi (vidi Tablicu 6.4). To je za preko 60 posto više od medijana od 3 posto u Europi i Središnjoj Aziji. Budući da ima između 260.000 i 270.000 zaposlenika, sektor opće države predstavlja više od 15 posto radne snage i najveći je poslodavac u zemlji. U taj broj čak nije uključeno dodatnih 73.000 djelatnika zaposlenih u dvadeset strateških državnih poduzeća i na tisuće djelatnika zaposlenih u tvrtkama u većinskom državnom vlasništvu koje pripadaju portfelju Hrvatskog fonda za privatizaciju. Kad se i to uzme u obzir, ukupan broj zaposlenih u javnom sektoru iznosio bi više od 20 posto hrvatske radne snage.

6.11 Da bi se ukupni troškovi ograničili, a individualne plaće povećale, Vlada treba smanjiti broj zaposlenika. Neka područja u kojima bi se broj zaposlenika mogao eventualno smanjiti, bez većeg utjecaja na kvalitetu pružanja javnih usluga su kako slijedi:

- **Jedinice lokalne uprave:** Velika rascjepkanost jedinica lokalne uprave (preko 570 jedinica lokalne uprave) povećava brojke zaposlenih. Veliki pomaci u učinkovitosti mogli bi se ostvariti objedinjavanjem pojedinih funkcija za više općina. Daljnju decentralizaciju također je potrebno popratiti odgovarajućim redukcijama na razini središnje uprave.
- **Unutarnji poslovi i obrana:** Reforma sustava obrane pokrenuta u 2000. godini već je rezultirala značajnim smanjenjem potrošnje na vojni kadar i službenike. Uz više od 45.000 zaposlenika u unutarnjim poslovima i obrani, uniformirano osoblje još uvijek je brojnije od civilnog na središnjoj razini koje obavlja sve ostale funkcije državne službe na središnjoj razini, što ostavlja prostor za daljnje smanjivanje kako vojnog kadra, tako i administrativnog osoblja u sustavu obrane.
- **Javni službenici bez obrane i policije:** Nedavno se povećao broj zaposlenika u javnim službama, uključujući učitelje i nastavnike, pravosudno i medicinsko osoblje. U 2005. godini ova tri sektora činila su gotovo 53 posto ukupne javne uprave. Kao što je rečeno u poglavlju o obrazovanju, učinkovitost se može povećati vraćanjem omjera broja učitelja/nastavnika i učenika na omjere iz sredine devedesetih godina, te smanjivanjem sadašnje visoke razine omjera nenastavnog osoblja i učenika.
- **Sektor pravosuđa:** Isto tako, Hrvatska ima najveći broj sudaca i sudskog osoblja po stanovniku u području Europe i Središnje Azije, pri čemu taj veliki broj sudskog osoblja ne rezultira i povećanom razinom djelotvornosti.
- **Administrativna podrška:** Funkcionalne revizije obavljene tijekom 2005. upućivale su na postojanje velike neučinkovitosti resornih ministarstava, budući da njihovi službenici troše izvanrednu količinu vremena na arhiviranje i pronalaženje dokumenata, umjesto da se bave korisnicima ili pitanjima vezanim uz politiku;
- **Ugovaranje poslova:** Slično tome, veliki dio vremena službenici troše na sporedne usluge koje bi se mogle povjeriti vanjskim izvršiteljima putem javnih natječaja (primjerice, informacijsko tehnološke usluge, čišćenje, pružanje ugostiteljskih usluga i slično).

Tablica 6.4: Zaposlenici u javnom sektoru, 2000.-2005.

Kategorija	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Državni službenici	73.294	71.284	64.712	65.074	72.495	71.738
Središnja uprava	47.776	45.681	39.024	39.300	41.382	40.625
- ministarstva	24.384	22.136	21.609	20.604	21.203	21.178
- agencije	17.443	17.509	12.041	13.631	15.083	15.146
- središnja uprava na razini županija	5.435	5.435	4.833	4.536	4.545	3.735
- izvan izvršne	514	601	541	529	551	566
Javni službenici	152.391	152.316	159.454	159.339	157.441	146.263
- nastavnici i ostali prosvjetni djelatnici	72.812	73.186	83.424	83.874	80.480	69.147*
- zdravstveni radnici (liječnici, medicinske sestre, itd.)	58.028	57.481	57.140	56.584	56.952	56.952*
- kultura	1.289	1.306	1.329	1.300	1.306	1.306
- socijalni radnici	9.093	9.008	5.935	5.945	5.963	5.963
- sudstvo	11.169	11.335	11.626	11.636	12.740	12.895
Lokalna samouprava	25.518	25.603	25.688	25.774	31.113	31.113
Jedinstvene službe	63.939	60.265	56.188	53.882	46.746	45.757
Sveukupno	289.624	283.865	280.808	281.532	276.682	263.759
% stanovništva	6,6	6,4	6,3	6,3	6,2	5,9
% radne snage	15,7	16,3	15,7	15,7	15,3	14,6

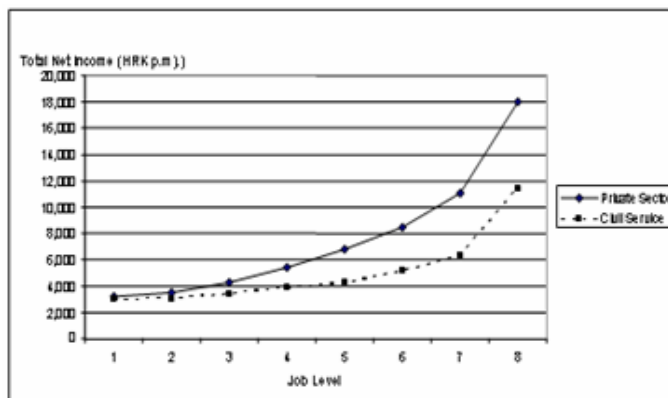
* Preliminarni

Izvor: Ministarstvo financija

6.12 Unatoč pretjerano velikoj masi plaća, paket nagrađivanja koji se nudi visokokvalificiranom osoblju i dalje je neprivlačan. Razlike u plaćama vrhunskog visokoobrazovanog osoblja u javnom i privatnom sektoru (nakon korekcija za razinu obrazovanja) iznose više od 50 posto (Slika 6.3). Uz općenito nisku stopu fluktuacije radne snage unutar javne uprave, jedini segment u kojem se javlja mobilitet, nalazi se pri kraju vrha krivulje, jer mladi i ambiciozniji državni službenici nakon nekoliko godina stjecanja znanja i iskustva odlaze na radna mjesta u privatnom sektoru. Osim toga, razlika plaća u privatnom sektoru u usporedbi s državnim sektorom postaje prevelika a da bi je sigurnost posla mogla kompenzirati.

velikoj masi plaća, paket nagrađivanja koji se nudi

Slika 6.3: Usporedba visina plaća državnih službi i javnog sektora



Izvor: Ispitivanje sadašnjeg sustava plaća i naknada u državnim službama, *Konačni izvještaj, svibnja 2005.*

6.13 Premda je kompresija plaća u Hrvatskoj manje-više usporediva s razinama u zemljama OECD-a (omjer od 7,6 u usporedbi s omjerom od 8 do 9 u zemljama OECD-a), za većinu zaposlenika osnovna plaća kreće se unutar uskog raspona. To zauzvrat, predstavlja vjerojatan faktor za korištenja dodataka ili godišnjih povišica kako bi se dekomprimirali ukupni rasponi

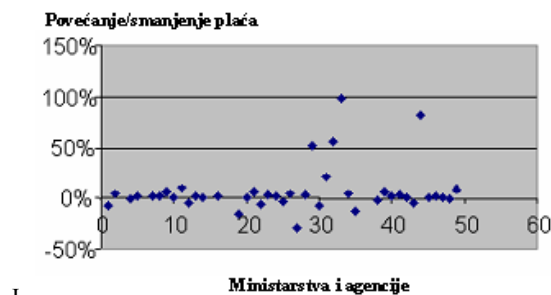
naknada. Osim dodatka za godine staža, 13 drugih različitih dodataka⁹⁶, koji se kreću od 15 do 150 posto osnovne plaće, međusobno se ne isključuju i mogu biti čak i veći od osnovne plaće. No, niti jedan od njih nije povezan s rezultatima rada. Ovaj nestandardni pristup unutar uprave dovodi do pritiska za povećanjem plaća, a ukupno nagrađivanje ovisi o pregovaračkoj moći umjesto o stručnosti, rezultatima ili uspješnošću rada.

6.14 Ukupna plaća, koji stavlja prevelik naglasak na godine radnog staža (službe), a ne uzima u obzir uspješnost, dio je razloga za nisku fluktuaciju radne snage. S druge strane, to veliko oslanjanje na dodatak za godine radnog staža opterećuje masu plaća. Dodaci koji se temelje na godinama radnog staža pokazali su se jednako kontraproduktivnima kao poticaji. Detaljni podaci o osoblju, koji su prikupljeni za uzorak državnih institucija (Tablica 6.5), pokazuju da hrvatska javna uprava ima službenike srednje životne dobi. Razlog tome je velika skupina ljudi koji su ušli u službu u vrijeme stjecanja neovisnosti i koji sada imaju između 20 i 30 godina radnog staža. S obzirom na to da se sadašnja politika nagrađivanja temelji na ‘godinama radnog staža,’ jasno je da će troškovi javne uprave nastaviti rasti s kretanjem zaposlenika kroz sustav. Budući da postoje ugrađeni poticaji da se ostane u sustavu, prirodni odljev bit će spor mehanizam za smanjenje broja zaposlenika. Istodobno, program smanjenja broja zaposlenika, s otpremninama koje se temelje na godinama radnog staža, bit će skup, i postajat će sve skuplji dok ta skupina bude ostala u službi.

6.15 Nadalje, rascjepkani mehanizmi kolektivnih pregovora omogućuju sindikatima, koji predstavljaju javne službenike u različitim sektorima i organizacijama, da pregovaraju o povećanjima plaća izvan kontrole Ministarstva financija i neovisno o redovnim procesima izrade proračuna. Neki sektori (kao što su carina, zdravstvo, pravosuđe, unutarnji poslovi, obrana) u mogućnosti su pregovorima postići povećanje plaća, osobito kroz dodatke koji se ne temelje na uspješnosti, i time potkopavaju ključno načelo “jednake plaće za jednaki rad.” Takvo pregovaranje obično se događa u razdoblju nakon što Vlada uputi prijedlog proračuna u Sabor, što odražava slabosti u procesu konzultacija i pregovaranja među socijalnim partnerima i zainteresiranim stranama dok je prijedlog proračuna još u izradi. U tom smislu valja ojačati snagu središnjeg odlučivanja koju ima Ministarstvo financija.

6.16 Pomanjkanje učinkovitog sustava prikupljanja podataka i kontrole sustava nadnica i plaća u javnoj upravi povećava rizik od disperzije nagrađivanja. Iako postoje standardna pravila o izračunu plaća u državnoj službi, rascjepkanost ustrojstva države koči provedbu učinkovitih kontrola. Agencije izravno odgovorne Saboru imaju svoj vlastiti neovisni sustav plaća. Osim toga, jedinice lokalne uprave i njihove agencije ne prijavljuju svoje nadnice i plaće u središnju instituciju, osim za one koje dobivaju potpore izravnjanja.

Slika 6.4: Raspon povećanja plaća u 2004. i 2005. prema ministarstvima i agencijama središnje države



Izvor: Podaci Ministarstva financija i kalkulacije Svjetske banke

⁹⁶ Tim dodacima pripadaju: dodatak za posebne uvjete rada; prekovremeni rad; rad u noćnoj smjeni; rad subotom, rad nedjeljom; rad u drugoj smjeni; rad u smjenama; rad blagdanima; neradnim danima; na Uskrs; dodatak za dežurstva; dodatak za rad na poziv; božićnica i dječji doplatak.

6.17 Varijacije u razinama plaća u općinama i županijama te njihove varijacije u usporedbi sa središnjom državom još su jedan znak nedovoljno djelotvornog nadzora. Razlike između plaća u središnjoj državi i lokalnoj upravi koje iz toga proizlaze jedna su od glavnih kočnica reformi plaća na razini središnje uprave i prepreka zapošljavanju kompetentnog osoblja u središnjoj upravi. U mnogim slučajevima ne postoje čak ni evidencije o uredbama i propisima koje jedinice lokalne uprave upotrebljavaju za utvrđivanje razine plaća. Iako je fiskalna decentralizacija općenito dobrodošla, prevelike razlike u plaćama, nedovoljna transparentnost i slabosti u mjerenju uspješnosti na lokalnim razinama smanjuju prostor za djelotvornu i vjerodostojnu fiskalnu decentralizaciju koja bi vodila većoj djelotvornosti javne uprave.

Tablica 6.5: Prosječne plaće u lokalnoj upravi i središnjoj upravi

	Prosječna mjesečna plaća (HRK)		
	Gradovi*	Županije	Središnja uprava
DUŽNOSNICI			
- Gradonačelnik	19.500		
- Dogradonačelnik	16.300		
- Župan		24.000	
- Dožupan		20.400	
- Ministar			16.000
- Državni tajnik			12.000
- Pomoćnik ministra			11.000
Razina 1	14.000	13.000	11.000
Razina 2	7.000	6.800	4.200
Razina 3	5.900	5.200	3.500
Razina 4	3.600	3.500	2.400

* Ne uključuje Grad Zagreb, gdje se očekuje da plaće budu prosječne ili natprosječne.

Izvor: MF.

6.18 Potrebno je hitno razviti i voditi sustav informacija o ljudskim resursima koji bi bio povezan s platnom listom. Što je još važnije, raspršeni izvori podataka čine praktično nemogućim poduzimanje bilo kakve značajne analize u svrhu razvijanja strategije rješavanja pitanja broja zaposlenika i reforme mase plaća.

6.19 Kompetitivno zapošljavanje (tj. zapošljavanje putem natječaja) i nagrađivanje popraćeno privlačnim mogućnostima napredovanja u struci i poticajima temeljenim na uspješnosti, preduvjet je za zapošljavanje i zadržavanje kompetentnog osoblja. U proteklih nekoliko godina učinjen je napredak donošenjem Zakona o državnim službenicima u 2005. i usvajanjem funkcija horizontalnog upravljanja ljudskim resursima. Zakon predstavlja velik napredak, ali ostaje nekoliko neriješenih pitanja.⁹⁷ Na primjer, većina odredaba novog Zakona o državnim službenicima stupit će na snagu tek nakon parlamentarnih izbora, to jest, u 2008. i one ovise o izradi potrebnih provedbenih akata (na primjer, vrednovanje i nagrađivanje državnih službenika prema uspješnosti odnosno rezultatima rada), što također treba koordinirati s izradom sustava plaća državnih službenika. Nadalje, zakon ostavlja više nejasnoća (na primjer, u vezi s obveznim postupcima zapošljavanja putem natječaja, nejasnim granicama državne službe unutar javne uprave zbog zakona koji je proturječan odredbama Zakona o državnim službenicima). Naposljetku, trebalo bi prilagoditi sustav plaća za cijelu javnu upravu, a ne samo za državnu službu, kako bi se osigurao sustav promaknuća i nagrađivanja na temelju uspješnosti odnosno rezultata rada.

⁹⁷ SIGMA: Croatia, Public Service and the Administrative Framework Assessment (Procjena javnih službi i administrativnog okvira u Hrvatskoj), lipanj 2005. Procjena se temelji na zajedničkim mjerilima koje SIGMA upotrebljava za procjenu javne uprave u zemljama pristupnicama u EU. S obzirom na nepostojanje zajedničkih standarda za javnu upravu u *acquis communautaire*, ta procjena je zbog toga glavni instrument koji upotrebljava EK za određivanje spremnosti država kandidatkinja za preuzimanje zadaća koje dolaze s pristupom Europskoj uniji.

6.20 Međutim, u međuvremenu je Vlada pregovarala o novim kolektivnim ugovorima sa sindikatima državnih službi i javnih službi i na neki način zamrznula sadašnju situaciju na nekoliko sljedećih godina. Nedavno šest-postotno povećanje plaća postignuto pregovorima za sve zaposlenike državne službe i javnih službi (uz izuzetak obrazovnog sektora, koji je dobio povećanje od 8,1 posto godišnje kako bi dostigao ostale javne službe) bez odgovarajuće korekcije 'nazivnika' dalje će povećati masu plaća i neće ostaviti prostora za pravilno motiviranje osoba s izvrsnim rezultatima rada.

C. EFIKASNOST ORGANIZACIJSKE STRUKTURE

6.21 Dio problema s djelotvornošću i učinkovitošću uprave u Hrvatskoj povezan je s kompleksnim ustrojstvom države. Postoji tendencija da se javne usluge osiguraju kroz agencije izvan ministarstava koje bi mogle funkcionirati kao organizacijske jedinice određenih ministarstava, i zato se ne vide nikakvi očiti razlozi zašto se takve aktivnosti moraju obavljati izvan ministarstava. Iako ukupan broj i ustrojstvo ministarstava (15) izgledaju primjereni za zemlju poput Hrvatske, također postoji i pet drugih kategorija organizacijskih struktura unutar države:

- državni uredi (13),
- središnji uredi državne uprave (4),
- državne upravne organizacije (9),
- agencije javnog sektora (24), i
- jedinice lokalne samouprave (576).

6.22 Ova višeslojna i kompleksna struktura stvara probleme za dodjelu funkcija, stavlja ogroman teret na koordinaciju i stvara poteškoće za učinkovitu dodjelu ljudskih i financijskih resursa. Ekstreman je slučaj 13 organizacijskih tijela odgovornih za upravljanje okolišem. Među svim tijelima u sektoru, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog planiranja i graditeljstva prima samo devet posto ukupnog nacionalnog proračuna dodijeljenog za okoliš, dok se unutar toga ukupnog iznosa samo 8-9 posto stvarno troši na upravljanje pitanjima zaštite okoliša. Ta vrsta rascjepkanosti središnje državne funkcije dovest će do neučinkovitog korištenja zaposlenika, znanja i financijskih resursa.

6.23 Ta fragmentirana - rascjepkana organizacija razvila se iz dva glavna razloga: (i) u nekim slučajevima bilo je zbrke između organizacije i demonstriranja važnosti političke aktivnosti, pa neki Uredi i Agencije ostaju neovisna tijela samo da bi pokazali važnost nekih intervencija (na primjer, ured za sprečavanje zloupotrebe droga) po cijenu dublje integracije i mogućnosti horizontalne koordinacije sa sektorom kojem pripadaju (zdravstvena skrb); (ii) u nekim slučajevima otvaranje novog ureda ili agencije bio je pogodan način da se zaobiđe kruti sustav plaća i da se zadrži kvalitetno osoblje i provode neki programi koje bi inače bilo nemoguće stvoriti i provoditi unutar hijerarhije ministarstava.

6.24 Došlo je do narušavanja protoka informacija unutar ovako pretjerano kompleksnog ustroja malih jedinica, a ovlasti za odlučivanje i dalje su previše raspršene. To dovodi do uskih grla u odlučivanju, što usporava normalno poslovanje i reformski proces. U ekstremnom slučaju to može dovesti do paralize u odlučivanju, posebno kada nije jasno kako ministarstva upravljaju mnoštvom agencija koje djeluju unutar njihovog sektora odgovornosti.

6.25 Rascjepkanost organizacije povezana je i s nedovoljnom analizom problema u politici, pomanjkanjem djelotvornih mehanizama za praćenje i vrednovanje Vladinih odluka i nepostojanjem strukturiranog dijaloga o javno-privatnoj politici, što ograničava djelotvornost politike u Hrvatskoj. Kapaciteti za izradu politika unutar ministarstava često su slabi. I suviše često neki se zakon izrađuje bez prethodne analize problema, vjerojatnih posljedica i implikacija mogućih alternativnih rješenja. Vlada je u veljači 2005. usvojila izmjene i dopune Poslovnika Vlade u svrhu uvođenja obveznog sustava ocjene fiskalnog, socijalnog, ekonomskog i ekološkog učinka. To bi ministrima osiguralo jaču činjeničnu osnovu na temelju koje se može provesti pravi odabir. Plan je

postupno uvesti promjene, s jasnim procedurama, praktičnim savjetima i praktičnom obukom za osoblje ministarstava. Ocjena fiskalnog učinka provedena je na pokusnoj (pilot) osnovi u prvoj polovici 2005. i provodi se od lipnja 2005, dok se ostale ocjene planiraju obvezno provoditi od 2007.

6.26 Pristup Europskoj uniji donijet će više pritiska s obzirom na uvođenje ocjena regulatornog učinka, što će implicirati potrebu za bržim preustrojem aktivnosti uprave u smislu pomaka od rutinskih poslova za koje su potrebne niže kvalifikacije (gdje je to opravdano, to bi se trebalo prepustiti vanjskim izvršiteljima - partnerima) prema složenijim aktivnostima kreiranja politike za koje su potrebne više kvalifikacije. Nedovoljna naobrazba i praktično stručno usavršavanje na poslu mogu se pokazati uskim grlima u tom smislu, za što bi bila potrebna brza akcija za popravljavanje stanja u području obrazovanja i obuke, koja bi trebala pratiti reforme u području sustava utvrđivanja plaća i općenito upravljanje na temelju rezultata rada – uspješnosti. Za uspješan pristup EU-u bit će potrebno značajno ubrzanje tih reformskih aktivnosti.

D. PREPORUKE

6.27 Hrvatske vlasti prepoznale su važnost reformi državne službe i uprave. Kako je navedeno u tekstu gore, u srpnju 2005. Sabor je usvojio Zakon o državnim službenicima koji rješava nedostatke u zakonskoj osnovi statusa državnih službenika i ostalih zaposlenika, uglavnom u pogledu depolitizacije javne uprave, selekcije pri zapošljavanju, politike promaknuća i obuke, kao i reguliranja mogućih sukoba interesa. Vlada je također postigla napredak u razvijanju *e-government*, racionaliziranju broja ministarstava i osnivanju Centra za obuku državnih službenika za stalnu izobrazbu uprave. Međutim, postigao se ograničen napredak u pojedinim segmentima, koji nije bio dio cjelovite strategije reforme javne uprave usmjerene na to da Hrvatskoj omogući ispunjavanje zahtjeva koji se pred nju postavljaju u procesu integracije u Europski upravni prostor.⁹⁸ U ožujku 2008. godine, Vlada je prihvatila Strategiju reforme državne uprave, kojoj manjka pristup usmjeren ka rezultatima sa definiranim ciljevima, mjerama, pokazateljima koji bi se koristili za mjerenje napretka predložene reforme, te ne pokriva sve segmente javne uprave.⁹⁹

6.28 Sada je potreban cjelovitiji pristup. Reforma će se trebati usredotočiti na smanjenje veličine i troška javne uprave, od jačanja upravnih kapaciteta do provedbe politika potrebnih za europske integracije, kao i poboljšanje kvalitete pružanja usluga. U tu svrhu, potrebni su inputi temeljeni na najboljoj praksi EU-a, i na najbolji način prilagođeni postojećoj situaciji.

Reforma javne uprave

6.29 Jedan niz aktivnosti treba se fokusirati na nagrađivanje u javnom sektoru (i u državnoj službi i javnoj službi, na središnjoj razini kao i na razini lokalne uprave). Sadašnji sustav plaća (kako smo vidjeli, ponajprije temeljen na značajkama pojedinih državnih službenika i na rangu koji obnašaju, što se, s druge strane, određuje na temelju godina radnog staža i obrazovnih kvalifikacija) trebat će zamijeniti sustavom koji čvršće povezuje nagrađivanje i rezultate rada. Pregled postojećeg sustava plaća i naknada za državnu službu, kao i opcije i prijedloge za reformu plaća i klasifikaciju radnih mjesta u državnoj službi obavljena je u 2005. i 2006. godini kao input za izradu sadašnjih zakona.

6.30 U srednjoročnom razdoblju trebat će razviti pokazatelje uspješnosti (koji su trenutno slabo, ili uopće nisu definirani). Zbog toga će trebati uložiti značajne napore usmjerene na razvijanje određivanja proračuna na temelju uspješnosti i s njim povezanog niza pokazatelja

⁹⁸ Izrađene europske politike i pravila koja podrazumijevaju aktivnu ulogu nacionalnih uprava – u kojoj se nacionalne uprave pozivaju, u ime jednoobraznosti prava državljanstva i poduzetništva u EU-u, da osiguraju homogene razine učinkovitosti i kvalitete usluga (8. sastanak ministara javnih funkcija zemalja EU-a, Strasbourg, 7. studenoga 2000.).

⁹⁹ Nacionalno vijeće za vrednovanje modernizacije državne uprave biti će osnovano kako bi pratilo reformu javne uprave i predlagalo promjene u svrhu poboljšanja strategije.

uspješnosti (vidjeti poglavlje o Sustavu upravljanja javnim rashodima PEMS u ovom izvješću), što bi trebalo popratiti reformu plaća kako bi sveukupna reforma javne uprave bila uspješna.

6.31 Kao prvi koraci u tom smjeru, **neposredni prioriteti su:**

- Pripremiti podzakonske akte u svrhu pune implementacije Zakona o državnim službenicima i usklađivanja svih relevantnih zakona sa Zakonom o državnim službenicima.
- Provesti u potpunosti Zakon o državnim službenicima, uključujući depolitizaciju radnih mjesta visoke razine koje trebaju popuniti državni službenici imenovani nakon provedenog natječajnog postupka zapošljavanja, te smanjenje broja radnih mjesta s političkim imenovanjima.
- Razviti sustav informacija za upravljanje ljudskim resursima u svrhu povezivanja osobnih informacija o zaposlenicima s isplatama plaća.
- Uskladiti platne ljestvice i sustave plaća u cijeloj državnoj upravi u svrhu olakšavanja mobilnosti, te prijeći na sustav plaća koji nagrađuje rezultate rada - uspješnost. Za to će biti potrebno osmisliti novu klasifikaciju radnih mjesta i platne liste te uvesti pouzdan sustav ocjenjivanja uspješnosti.
- Osmisliti kompetitivna pravila zapošljavanja.
- Racionalizirati procese pregovaranja o plaćama kako bi on počeo ranije svake godine, za vrijeme redovnog procesa izrade proračuna, s ojačanim ovlastima središnjeg odlučivanja Ministarstva financija.

6.32 Poboljšanje djelotvornosti uloge kreiranja politike i pružanja usluga javnog sektora može se postići racionalizacijom funkcija i, u nekim slučajevima, osoblja. Nedavno pokrenuti proces funkcionalnih analiza upravnih struktura kako bi se organizacijske strukture ministarstava, državnih agencija i ureda državne uprave na županijskoj razini uskladile sa strateškim i povjerenim zadaćama i odgovornostima koje one trebaju poduzimati, trebalo bi uvesti u sve državne strukture. Te zadaće trebale bi ukloniti razloge za nepotrebnu organizacijski složenost i utrti put povećanju učinkovitosti kroz organizacijsko objedinjavanje. U tu svrhu, funkcionalne analize pokusno provedene u dva ministarstva i dva ureda državne uprave na razini županija u 2005. treba provesti i u drugim ministarstvima i podređenim tijelima državne uprave što je prije moguće. Preporuke iz funkcionalnih analiza zatim bi trebalo upotrijebiti za izradu i provedbu programa racionalizacije (uključujući smanjenje broja osoblja, preraspodjelu i učinak na proračun).

6.33 Proces funkcionalne analize trebalo bi osmisliti imajući na umu sljedeće: prvo, trebalo bi provesti vertikalnu funkcionalnu procjenu sektora u svrhu preispitivanja ovlasti, dodjele funkcija i usklađivanja resursa s funkcijama unutar svakog sektora. Najprije bi trebalo utvrditi gdje se može smanjiti broj zaposlenika bez narušavanja kvalitete pružanja usluga. Drugo, postoje opravdani razlozi za preispitivanje svih institucija pojedinačno, kako bi se utvrdilo obavlja li svaka od njih korisnu funkciju, i provjerilo je li bolje prenijeti njihove funkcije u privatni sektor ili u ministarstvo, te osigurala jasna odgovornost svake institucije nadležnom ministru za funkcije i financije. Ta preispitivanja trebala bi uključiti i subordinirane agencije. U tu svrhu Vlada će trebati izraditi kriterije politike da se olakšaju odluke s obzirom na sljedeće:

- Treba li središnja vlast obavljati neku funkciju ili ne;
- Ako je tako, kako takvu funkciju treba organizirati (u središnjem ministarstvu ili “podalje od njega”);
- Ako ne, treba li tu funkciju izbaciti, spustiti na lokalnu razinu vlasti ili privatizirati odnosno prepustiti tržištu na temelju javnih nadmetanja.

6.34 Paralelno s navedenim, bilo bi dobro da vlasti uspostave odgovarajući institucionalni i zakonski okvir za stvaranje, strukturiranje i rad državnih tijela, okvir primjenljiv na sve te operativne zadaće koje Vlada treba poduzimati, iako ne nužno putem ministarstava. Taj bi

institucionalni okvir uključio pravila za osnivanje agencija, njihove veze s njihovim matičnim ministarstvima, vezu s nacionalnim proračunom i linije odgovornosti za te agencije. To bi moglo poslužiti kao osnova za razvijanje i provedbu cjelovitog programa povjeravanja rutinskih aktivnosti vanjskim izvršiteljima, npr. odlaganje dokumentacije, arhiviranje, informatičke usluge, čišćenje i slično. Ako se takva uređenja budu temeljila na javnim nadmetanjima, mogla bi dovesti do značajnog povećanja učinkovitosti. U tom je smislu potrebno uložiti značajan napor na edukaciji rukovodećeg osoblja.

Osmišljavanje i vrednovanje politike

6.35 Da se omogući racionalnija raspodjela administrativnih resursa države, treće prioritetno područje je područje poboljšanja izrade politike i ocjena učinka. Nastojanja na pristupu EU-u stavljaju sve veći naglasak na potrebu poboljšanja kapaciteta za donošenje politike. Valja uzeti u obzir sljedeće:

- Prije izrade zakona ili pokretanja bilo kojeg važnog regulatornog prijedloga, nadležna ministarstva trebala bi pripremiti analizu problema sa stajališta zainteresiranih strana, utvrditi opcije i procijeniti posljedice svake opcije, uključujući pitanja provedbe, vrednovanja i praćenja politike.
- U potporu toj analizi trebalo bi provesti odgovarajuće ocjene učinka koje bi trebalo redovno podnositi nadležnim tijelima odlučivanja.
- Kvaliteta i pravodobnost informacija koje Vlada podnosi Saboru u potporu nacrtu zakona treba poboljšati i popratiti nalazima ocjena regulatornog učinka.
- Svaki novi zakon i bilo koji drugi značajni prijedlog podnesen Saboru trebalo bi popratiti planom provedbe i mehanizmom za praćenje provedbe i vrednovanje ishoda politike.
- Konzultacije sa svim zainteresiranim stranama na koje će utjecati bilo koji predloženi propis trebale bi započeti u ranoj fazi izrade propisa, a ishode konzultacija trebalo bi adekvatno uključiti u propise i popratnu dokumentaciju.
- Trebalo bi uvesti sustavne mehanizme za procjenu vjerojatnog učinka zakona koje donosi Sabor (na primjer, zakona o državnom proračunu).
- Vlada bi trebala usvojiti, provesti i pratiti sveobuhvatni strateški plan reformi u kratkoročnom do srednjoročnom razdoblju. Taj plan također bi utvrdio okvir za izradu strateških planova na razini ministarstava. Strateški okvir za razvoj 2006.-2013. je koristan prvi korak u tom smislu, ali još uvijek nema smjernica za provedbu koje bi koordinirale napore nadležnih ministarstava i osigurale proračunske i druge resurse za provedbu.
- Trebalo bi ojačati proces međuresornih konzultacija. O tim pitanjima bi trebalo raspraviti i, ako je moguće, riješiti ih prije nego što se prijedlozi podnesu Koordinacijama Vlade na razmatranje.

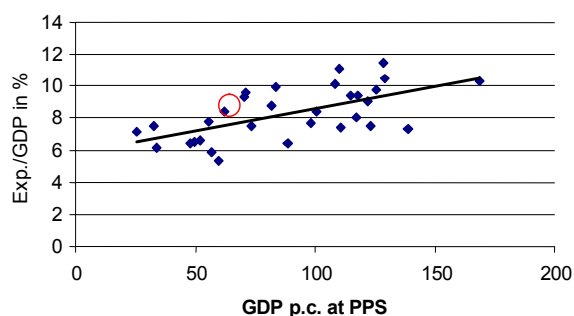
III DIO: OSIGURANJE SOCIJALNE SIGURNOSTI

7. ZDRAVSTVENO OSIGURANJE

7.1 Hrvatski zdravstveni sustav je relativno uspješan u usporedbi sa zemljama u regiji u smislu postignutih zdravstvenih ishoda; međutim, ti rezultati postignuti su uz visok trošak, i javni fond zdravstvenog osiguranja suočava se sa sve većim deficitima, što dovodi do značajnih fiskalnih rizika. Iz političkih razloga je teško se vratiti na staro stanje darežljivih naknada i izuzeća uspostavljenih u ranim godinama neovisnosti, a sustav dopunskog zdravstvenog osiguranja uveden 2002. nije postigao svoj cilj prilagođavanja prevelikoj potražnji za zdravstvenom skrbi. Nasuprot tome, zajedno s drugim neučinkovitostima sustava, on je još više pridonio sve većim financijskim problemima u osnovnom zdravstvenom osiguranju.

7.2 Javni izdaci za zdravstvenu skrb u Hrvatskoj znatno su iznad onih u susjednim zemljama i mnogim zemljama u Europe. Hrvatski zdravstveni sustav temelji se na načelima solidarnosti i univerzalnosti, a istodobno omogućuje sudjelovanje privatnog sektora i u pružanju usluga zdravstvene skrbi i u zdravstvenom osiguranju. Međutim, darežljiv sustav osnovnog osiguranja ograničava opseg za inicijative privatnog sektora. Nadalje, kvazi-odsutnost participacije (zbog brojnih izuzeća za specifične skupine) upućuje na tendenciju da se naglase redistributivni ciljevi na uštrb financijske stabilnosti sektora.

Slika 7.1: Izdaci za zdravstvo kao postotak BDP-a u PPS



Izvor: WHO (podaci za 2003.), Eurostat, Hrvatska (2005).

7.3 Napori na ograničavanju troškova devedesetih godina 20. stoljeća i početkom 2000. nisu bili uspješni, budući da su izdaci HZZO-a nastavili rasti iznad prihoda, a dospjela a neplaćena dugovanja su se i dalje nagomilavala. Bilo povećanim stopama doprinosa ili financijskim injekcijama iz središnjeg državnog proračuna, sustav se spašavao u prosjeku svake dvije godine. Naposljetku, u pokušaju da se poboljša financijska situacija sustava zdravstvene skrbi a istodobno zadrže zdravstveni rezultati iz prošlosti, 2006. su doneseni novi zakon o zdravstvenom osiguranju i zdravstvena strategija. Zakon postavlja marginalno stroži paket naknada smanjenjem darežljivosti politike povrata novca za lijekove HZZO-a i ograničava izuzeća redefiniranjem kriterija ispunjavanja uvjeta za korisnike, a strategija je usmjerena na rješavanje unutarnjih ustupaka koji su nužni da se istodobno osigura pristup široke populacije korisnika osiguranju i da se poveća učinkovitost, kvaliteta i troškovna učinkovitost zdravstvenog sustava. Te mjere tek treba provesti.

7.4 Iako nedavno uvedene mjere obećavaju neke dobitke u smislu povećane učinkovitosti, oni su još uvijek nedovoljni za poboljšanje uspješnosti zdravstvenog sustava u cijelosti. Dospjela a neplaćena dugovanja u zdravstvenom sektoru, iako ih je teško pratiti s obzirom na metodologiju koja se konstantno mijenja, neprekidno rastu, i na kraju 2007. su dosegli preko jedan posto BDP-a (podaci Ministarstva financija). Kretanje dospjelih a neplaćenih dugovanja odražava temeljnu slabost cijelog sustava. Mjere učinkovitosti na strani potražnje imat će ograničene učinke ako ne postanu hrabrije i ako ne budu popraćene poboljšanjima na strani ponude, uglavnom povezane sa sustavom upravljanja bolnicama i jačanjem uloge "čuvara sustava" odnosno filtra (*gatekeeping*) primarne zdravstvene skrbi.

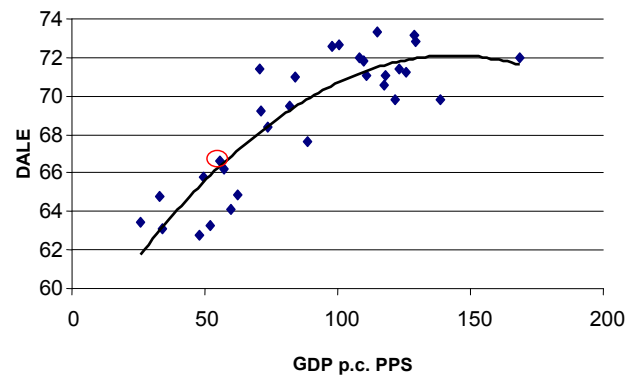
7.5 Rastući dug u javnom sustavu zdravstvene skrbi upućuje na to da postoje strukturni probleme u pružanju usluga, financiranju i potražnji za zdravstvenim uslugama. Zbog toga reforme moraju rješavati sve te aspekte. Druge zemlje—kao što su Slovačka i Austrija—rješavale su te probleme i kroz kratkoročnu stabilizaciju, i kroz srednjoročne strukturne reforme. Većina europskih zemalja nastavlja usavršavati svoje sustave kako bi ograničile stopu rasta izdataka za zdravstvo. Zajednička strategija bila je usvajanje čvrstih proračunskih ograničenja i stroge fiskalne discipline.

7.6 Ovo poglavlje izvješća razradit će razne proturječne pritiske na izdatke za zdravstvo, neučinkovitosti i nejednakosti u sadašnjem sustavu pružanja usluga i predložit će korake koji se mogu poduzeti u svrhu njihovog rješavanja na strani ponude i potražnje u sektoru zdravstva. Ovo poglavlje se prvo bavi pokazateljima učinkovitosti (Odjeljak B), a zatim razmatra čimbenike koji ograničavaju učinkovitost isporuke javnih usluga (Odjeljak C), analizira pravednost pružanja javnih usluga (Odjeljak D) i završava programom preporuka za sveobuhvatnu strategiju reforme zdravstvenog sektora (Odjeljak E).

A. UČINKOVITOST

7.7 Hrvatska ima dobre učinke u smislu zdravstvenih rezultata, posebno u usporedbi sa zemljama slične razine dohotka. S prosječnim očekivanim trajanjem života pri rođenju od 75,9 godina u 2006, Hrvatska ima drugo najviše očekivano trajanje života u usporedbi s državama koje su nedavno postale članice Europske unije: samo Češka Republika (76) i Slovenija (77) imale su više očekivano trajanje života u 2005. godini. Međutim, iako se kretanje u očekivanom trajanju života povećava, prema usporedbi napretka postignutog u najuspješnijim državama u Europi, još je uvijek značajno zaostajanje za zemljama EU15 (u njima je prosjek 79,1). Međutim, prosječno očekivano trajanje života nije nužno i dobar kriterij izlaznih rezultata zdravstvenog sustava. Ono može pokazati veću osjetljivost na kulturne i ekološke varijable, kao što su ishrana i pristup odvodnji nego djelotvornosti zdravstvenog sustava. Iz tog razloga Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) računa pokazatelj “očekivanog trajanja života u dobrom zdravlju” (DALE), koji ponekad nazivaju očekivano trajanje života u dobrom zdravlju (*healthy life expectancy*). On mjeri očekivani broj godina koje će se proživjeti u dobrom zdravlju, a očekuje se da će na njega utjecati uspješnost zdravstvenog sustava. Slika 7.2 prikazuje pokazatelj DALE prema BDP-u po stanovniku prema standardu kupovne moći za 30 europskih zemalja.¹⁰⁰ Hrvatska (zaokružena na

Slika 7.2: Očekivano trajanje života u dobrom zdravlju (DALE) i postotak BDP-a u PPS (standardima kupovne moći)



Napomena: Hrvatski BDP korigiran za 16% prema gore na temelju procjene veličine sivog gospodarstva kako bi metoda računanja BDP-a bila približno usporediva s europskim zemljama. DALE na osnovi procjena WHO-a iz 2002. BDP u 2005. mjereno kao % EU25=100.

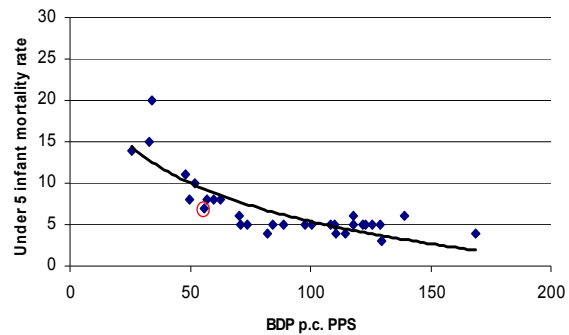
Izvor: World Zdravstvo Report (Izvješće o zdravlju u svijetu) 2004, Eurostat.

¹⁰⁰ EU25 (bez Luksemburga), Hrvatska, Norveška, Island, Švicarska.

Grafičkom prikazu 7.2), nalazi se blizu očekivane vrijednosti za DALE koji upućuje na očekivane rezultate zdravstva s obzirom na razinu dohotka.

7.8 Smrtnost djece ispod pet godina starosti i drugi zdravstveni pokazatelji upućuju na bolju uspješnost od prosječne u državama sa sličnim razinama BDP-a po stanovniku. Očekuje se da bi u zemlji s BDP-om po stanovniku pri standardu kupovne moći (PPS) na oko 58 posto prosjeka u zemljama EU25 smrtnost djece ispod pet godina starosti bila oko osam na tisuću živorođene djece. S ishodom od 6 u 2006. Hrvatska je bila ispod prosjeka za EU8, ali je još morala uraditi mnogo toga da bi postigla vrijednost od 4,7, kakav je u razvijenim europskim državama. Prema standardiziranim stopama smrtnosti za sve uzroke Hrvatska se nalazi među uspješnijim zemljama unutar novih država članica EU-a, ali sa stopama još uvijek iznad onih u zemljama EU15. Standardizirana stopa smrtnosti u Hrvatskoj od 842,3 (na 100.000) bliža je nižoj stopi u rasponu koji postoji u EU8 (u Sloveniji ona iznosi 680,5).

Slika 7.3: Smrtnost djece ispod pet godina starosti i BDP u PPS



Izvor: WHO, Eurostat.

Standardizirana stopa smrtnosti u Hrvatskoj od 842,3 (na 100.000) bliža je nižoj stopi u rasponu koji postoji u EU8 (u Sloveniji ona iznosi 680,5).

7.9 Zdravstveni ishodi na koje utječe kampanja javnog zdravstva i preventivne aktivnosti pokazuju miješane rezultate. Kada se svrsta prema novim državama članicama, Hrvatska ima jednu od najnižih standardiziranih stopa smrtnosti povezanih s rakom grlića maternice¹⁰¹. Istodobno, treća najniža standardizirana stopa smrtnosti povezana je s uzrocima u vezi s alkoholom i pušenjem, a četvrta najniža standardizirana stopa smrtnosti povezana je s ishemičnim bolestima srca i cirkulacijskim bolestima Hrvatska ima dobre rezultate i u smislu niske pojavnosti TBC-a.

Tablica 7.1: Standardizirane stope smrtnosti, sve dobi (na 100.000), 2006.

	Svi uzroci	Cirkulacijski sustav	Ishemične bolesti srca	Uzroci povezani s alkoholom	Uzroci povezani s pušenjem	Tuberkuloza	Rak grlića maternice
Češka Republika	837,6	419,0	177,5	81,0	359,3	0,5	5,3
Estonija	993,6	498,2	264,2	158,3	448,6	3,4	6,8
Mađarska	1015,5	502,4	261,3	129,5	490,5	2,1	6,5
Latvija	1112,3	563,9	279,4	159,1	511,1	7,4	7,1
Litva	1081,6	562,8	355,0	190,8	548,1	10,3	9,8
Poljska ^{1/}	862,4	384,2	114,4	89,5	283,1	2,0	7,8
Slovačka	945,0	508,7	268,3	90,6	414,1	0,9	6,8
Slovenija	680,5	261,2	68,2	99,2	189,4	0,6	4,3
Hrvatska	842,3	417,7	160,3	87,2	365,2	2,4	3,1
EU15	606,2	213,8	82,6	57,9	200,3	0,6	2,2

^{1/} 2005.

Izvor: WHO, baza podataka o zdravlju za sve u Europi (European Health for all database - HFA-DB).

¹⁰¹ Slično kao u Irskoj i Norveškoj.

B. EFIKASNOST

7.10 Iako su prema izdacima po stanovniku ti zdravstveni ishodi posljedica relativno umjerenih troškova, s obzirom na veličinu gospodarstva javna potrošnja za zdravstvo viša je nego u ostalim zemljama sa sličnim razinama dohotka. Javna potrošnja u Hrvatskoj od 917 USD po stanovniku prema paritetu kupovne moći je medijanska vrijednost skupine za usporedbu (nove države članice EU-a). Međutim, prema ukupnoj potrošnji, Hrvatska troši 8,4 posto BDP-a na zdravstvo (2007.), što je daleko iznad 6,9 posto BDP-a u novim zemljama članicama, iako blizu 8,8 posto, koliko su u prosjeku trošile zemlje EU15 u 2004. Nakon korekcije hrvatskoga BDP-a za neslužbeno gospodarstvo, kako bi bio usporediv s raznim zemljama, udio potrošnje u BDP-u u 2006. pada na 7,4 posto, prema čemu je Hrvatska u skupini zemalja koje najviše troše na zdravstvo među EU8 (poput Češke Republike i Mađarske) i još uvijek znatno više od prosjeka u EU8. Dok je potrošnja za zdravstvo dosegla najvišu vrijednost u 2000. sa 9,1 posto BDP-a, u kasnijim godinama zemlja se borila da smanji fiskalni pritisak s različitim uspjehom.

Tablica 7.2: Ukupna zdravstvena potrošnja po stanovniku, u odabranim zemljama

	BDP po stanovniku (USD, korigirano prema PKM), 2004.	Ukupna zdravstvena potrošnja (PKM USD po stanovniku)	Izdaci za javno zdravstvo kao % ukupne potrošnje	Ukupna javna potrošnja (PKM USD po stanovniku)
Latvija	11.653	852	57	482
Litva	13.107	843	75	633
Estonija	14.555	752	76	571
Poljska	12.974	814	69	559
Hrvatska	12.191	917	81	743
Slovačka	14.623	1.061	74	782
Mađarska	16.814	1.308	72	937
Češka R.	19.408	1.412	89	1.259
Slovenija	20.939	1.815	76	1.372

Izvor: WHO, baza podataka *European Health for All*.

7.11 Ono po čemu se Hrvatska značajno razlikuje od zemalja EU-a je to što Hrvatska ima jedan od najnižih udjela privatnih izdataka u ukupnoj zdravstvenoj potrošnji (vidjeti Okvir 7.1). Ne postoje nikakve pouzdane procjene zdravstvenih računa i izdataka privatnog sektora, ali pokazatelji upućuju na relativno niske izdatke privatnog sektora.¹⁰² Zrcalna slika ove činjenice odražavala se u obrascu potrošnje hrvatskih kućanstava, koja su u 2004. na zdravstvo trošila u prosjeku 2,4 posto svojih ukupnih proračuna. Ova brojka je niska u usporedbi s drugim zemljama u Europi. Velik udio javne potrošnje objašnjava se uglavnom velikim brojem osoba oslobođenih od participacije i velikodušnim osnovnim zdravstvenim osiguranjem koje destimulira inicijativu privatnog sektora. Većina novih država članica EU-a uvela je dodatnu participaciju, što je dovelo do relativnog povećanja privatnog financiranja; na primjer, udio doplate u Slovačkoj povećao se sa osam u 1998. na 11 posto u 2003; Latvija i Poljska slijedile su iste reformske politike.

¹⁰² Problem s podacima sastoji se u velikoj razlici između Vladine procjene izdataka privatnog sektora, koji iznose 2 posto BDP-a, što je dugoročno gledajući iznimno stabilno, te procjene WHO-a od 1,5 posto BDP-a.

Tablica 7.3: Potrošnja na zdravstvo, % BDP-a, 1999-2008.

	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008. ³
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje / 1	7,6	7,7	7,4	7,2	6,2	6,6	6,0	6,4	6,1	5,6
Ministarstvo zdravstva/ 2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,5	0,5	0,7
Lokalna uprava	0,1	0,0	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ukupni javni izdaci za zdravstvo	8,0	7,9	7,6	7,7	6,7	7,2	6,8	7,2	6,9	6,6
Privatna potrošnja, procjena WHO-a	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Ukupni izdaci za zdravstvenu skrb	9,2	9,1	8,8	9,0	8,0	8,7	8,3	8,6	8,4	8,1

^{1/} Bez novčanih transfera za bolovanja i roditeljni dopust, koji iznose 0,7 posto BDP-a, ali uključujući troškove poslovanja HZZO-a.

^{2/} Izravan proračun Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi za politiku propise, javno zdravstvo, i s njima povezane aktivnosti.

^{3/} Vladine procjene.

Izvor: MF, MZSS, WHO.

Okvir 7.1: Kako je regulirana participacija u svijetu

Mnoge zemlje su tijekom vremena uvele ili povećale participaciju, a osobito za bolničku skrb i lijekove, u pokušaju da kontroliraju stopu rasta javne potrošnje za zdravstvo. Na primjer, Austrija je uvela paušalnu participaciju za vanjske pacijente u bolnicama u 2001, u iznosu od 18,17 EUR po posjetu u ambulanti za vanjske pacijente, 10,90 EUR ako imaju uputnicu liječnika opće prakse ili specijalista, s gornjom granicom od 72,67 po osobi godišnje. Švicarska je uvela obveznu participaciju sa zakonski utvrđenim maksimumom u 1996. Belgija je između 1993. i 1997. 16 puta povećala iznose doplata. U Nizozemskoj je participacija za bolničko liječenje i specijalističku zdravstvenu skrb s maksimalnim iznosom povećana u 1997, ali je ukinuta dvije godine kasnije.

U svrhu ograničavanja negativnih učinaka participacije na pravednost i pristup zdravstvenoj skrbi, zemlje sa sustavima socijalnog zdravstvenog osiguranja izuzimaju participaciju kod nekih skupina ili nekih usluga kako bi utjecali na korištenje zdravstvene skrbi. Zbog tog razloga mnoge zemlje imaju drugačiju politiku osiguranja za tri skupine stanovništva: nezaposlene, umirovljenike i građane s niskim primanjima:

- Zahtjevi za *nezaposlene* da ostanu osigurani razlikuju se od jedne zemlje do druge. U Njemačkoj sva potrebna plaćanja za osiguranje nezaposlenih obavlja agencija za zapošljavanje, dok se u Francuskoj takva plaćanja obavljaju javnim sredstvima prikupljenim iz poreza. U Nizozemskoj nezaposleni moraju platiti uobičajen postotak na svoje socijalne povlastice, kao i premiju. Nezaposleni u Švicarskoj također moraju platiti propisanu fiksnu premiju.
- Kriteriji plaćanja za *umirovljenike* također su raznovrsni. Neki zahtijevaju da umirovljenici plaćaju isti fiksni postotak svoje mirovine kao što plaćaju zaposleni (na primjer, Njemačka i Nizozemska), a ostale imaju posebna izuzeća (Belgija).

Opći je trend da se odstupa od ispunjavanja kriterija prema određenim kategorijama za izuzeće od plaćanja participacije prema šire utvrđenim kriterijima povezanim s dohotkom kućanstava za životne potrebe. U *Britaniji* naknade za recepte pokrivaju oko 40 posto prosječnog troška recepta, ali samo se 12 posto recepta naplaćuje, s izuzećima za pacijente sa specifičnim kroničnim bolestima ili starije osobe i one s vrlo niskom dohotkom. U SAD-u program *Medicare*, za starije osobe, daje povrat troškova samo za odabrane lijekove i *Medicaid*, koji obuhvaća dio siromašnog stanovništva, daje povrat troškova samo za lijekove koji su na listi u određenoj državi. U *Francuskoj* participacije se temelje na stopi povrata troškova za lijekove. Za lijekove za ozbiljna i kronična oboljenja i izuzetno skupe lijekove povrat troškova se isplaćuje u cijelosti. Međutim, samo oko 10 posto stanovništva sa zdravstvenim osiguranjem oslobođeno je plaćanja participacije.

Izvor: "Social health insurance system in western Europe", "Critical Challenges for Health Care Reform in Europe", urednici Saltman, Figuras i Sakellarides; Freemantle i Bloor, "Lessons from international experience in controlling pharmaceutical expenditure", BMJ 1996.

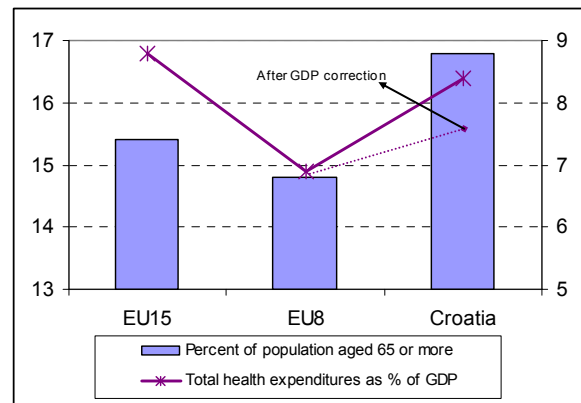
Izvori pritiska

7.12 Trenutno, ukupna zdravstvena potrošnja može biti umjerene veličine s obzirom na sadašnju razinu dohotka, dobnu strukturu stanovništva i zdravstvene ishode; međutim, dospjela a neplaćena dugovanja i budući izazovi i dalje naglašavaju problem održivosti. Daljnja povećanja dohotka, očekivano trajanje života, starenje i omjeri ovisnosti (tj. omjer broja zaposlenika i broja umirovljenika) mogu dovesti do neodrživog rasta u potražnji i prekomjernog rasta potrošnje. Kako bi se riješio taj problem, trebat će mijenjati poticaje, osobito u svrhu eliminacije potražnje koja ne dovodi do povećanja zdravstvenih ishoda. Potrebno je dobro razumjeti da ovaj problem treba riješiti ne samo iz razloga troškovne učinkovitosti—sustav s dobro usklađenim poticajima može proizvesti bolje zdravstvene usluge za osobe s niskim prihodima.

7.13 Na povećanje zdravstvene potrošnje utječe više čimbenika. Starenje stanovništva jedan je od tih čimbenika. Financiranje i pružanje zdravstvene skrbi za starije osobe izaziva sve veću zabrinutost u sustavima zdravstvene skrbi širom svijeta. Gottret & Schieber (2006) predviđaju da će se ukupna zdravstvena potrošnja s vremenom promijeniti u različitim regijama kao rezultat promjena i u broju ljudi i u dobnoj i rodnoj strukturi stanovništva. Očekuje se da će ukupna zdravstvena potrošnja u Regiji Europe i Središnje Azije porasti za 14 posto između 2005. i 2025, s jednim postotnim bodom zbog povećanja broja stanovništva, a 13 postotnih bodova zbog promjena u dobnoj i rodnoj strukturi. S obzirom na to da je rodna struktura prilično stabilna, promjena bi uglavnom bila izazvana promjenama u dobnoj strukturi, posebno zbog povećanja broja starijeg stanovništva. To je mala brojka u usporedbi s drugim regijama; na primjer, u Latinskoj Americi očekuje se da će promjene u stanovništvu dovesti do povećanja od 47 posto u zdravstvenoj potrošnji. U Hrvatskoj starije osobe konzumiraju realno nekoliko puta više zdravstvenih usluga nego sloj stanovništva u dobi između 15 i 24 godine starosti. U tom smislu valja napomenuti da je udio stanovništva u dobi od 64 ili više veći u Hrvatskoj nego u skupinama zemalja EU8 i EU15 (Slika 7.4).

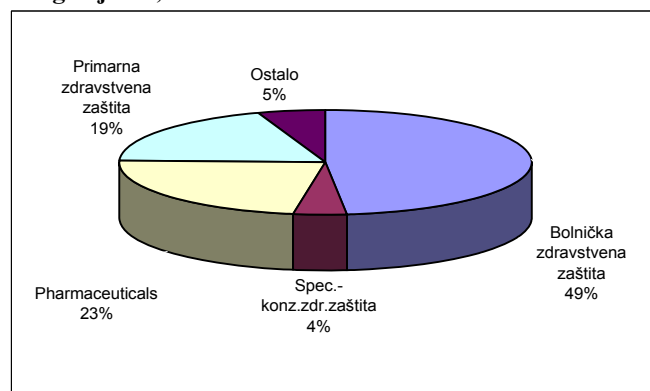
7.14 Osim toga, skupa bolnička zdravstvena skrb i lijekovi povećavaju troškove, pa istiskuju primarnu i preventivnu zdravstvenu skrb. Slično kao u zemljama EU-a, na bolničku zdravstvenu skrb otpada najveći udio javne potrošnje u zdravstvu. U 2007 godini Hrvatska je trošila 49 posto na bolnice, 23 posto na lijekove i 4 posto na specijalističku skrb (računa se kako na poliklinike i specijalističke usluge otpada oko 20 posto, dok na bolničku zaštitu otpada 33 posto, a to je rezultat promjene metodologije u 2006. godini). Najveći udio u povećanju javne potrošnje u posljednje vrijeme otpada na lijekove, koji

Slika 7.4: Zdravstvena potrošnja kao udio u BDP-u u PPS



Izvor: WHO, European Health for All Database, MF, MZSS, WHO

Slika 7.5: Javna zdravstvena potrošnja prema kategorijama, 2007.



Izvor: HZZO.

su se nominalno povećali za 12,5 posto u 2003.-2007. Primarna zdravstvena skrb samo se u posljednje dvije godine počela realno povećavati stopom od 2-3 posto.

7.15 Nadalje, financijski sustav javnog zdravstva ne oslanja se na stabilan izvor sredstava. Zdravstvenu skrb u Hrvatskoj financira uglavnom Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO). Ostali izvori financiranja uključuju transfere iz državnog proračuna, participaciju, neformalna plaćanja pacijenata, kao i plaćanja iz drugih osiguravajućih društava. Približno 90 posto ukupnog zdravstvenog sustava financira HZZO ili se financiraju iz državnih transfera koji se dobivaju posredstvom HZZO-a, a preostalih 10 posto osigurava se dopunskim zdravstvenim osiguranjem u državnom vlasništvu, kroz privatna osiguravajuća društva i iz privatnih plaćanja. Doprinosi iz plaća i na plaće za HZZO trenutno su visoki, a iznose 15,5 posto bruto plaće (plaćaju ih poslodavci). Na primitke od doprinosa iz plaća i na plaće utječe visok stupanj neformalnog gospodarstva, kao i sve veći udio obveznika doprinosa koji ili ispunjavaju kriterije za plaćanje minimalnog doprinosa ili su potpuno oslobođeni od plaćanja. Na sustav također utječu niske stope participacije¹⁰³ i široka lepeza izuzeća koja smanjuju broj obveznika doprinosa¹⁰⁴. Trenutno oko 30 posto stanovništva plaća doprinose, i samo 50 posto obvezno je plaćati participaciju. Svrha državnih transfera, drugog najvažnijeg izvora financiranja, je obuhvatiti povlastice kao što su produženi roditeljski dopust, zdravstveno osiguranje nezaposlenih, individualnih poljoprivrednika i neosiguranih osoba, kao i određenu vrstu opreme. Vlada isto tako osigurava transfere za dodatna sredstva za namiru dugova dobavljačima.

Tablica 7.4: Izdaci HZZO-a – osnovno zdravstveno osiguranje

(milijuni HRK, tekuće cijene)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Zdravstvena skrb	9,058.0	10,252.0	11,425.0	11,170.5	10,915.5	11,731.0	12,888.0	13,254.0	14,028.8	15,101.5
Primarna zdravstvena zaštita	1,815.0	1,965.0	2,270.0	2,350.0	2,290.0	2,319.0	2,463.0	2,691.0	2,764.5	2,908.1
Poliklinike, specijalist. usluge	1,410.0	1,697.0	1,999.0	2,133.0	1,628.0	2,272.0	2,559.0	2,663.3	533.3	604.1
Lijekovi na recept	1,831.0	1,529.0	2,238.0	2,096.0	1,952.0	2,397.0	2,773.0	2,815.6	3,074.9	3,487.2
Bolnička zdravstvena zaštita	3,257.0	4,300.0	4,245.0	4,102.0	4,618.0	4,165.0	4,331.0	4,395.2	6,909.0	7,309.7
Ortopedska pomagala	242.0	261.0	353.0	337.0	365.5	427.0	467.0	511.0	478.2	467.0
Ostali izdaci povezani sa zdravstvenom skrbi	503.0	500.0	320.0	152.5	62.0	151.0	295.0	178.0	268.9	325.5
Naknade	1,177.0	1,139.0	1,859.0	1,593.0	2,023.0	2,090.0	2,014.0	1,971.3	2,117.0	2,450.5
Troškovi poslovanja HZZO-a	281.0	331.0	406.0	345.0	533.0	315.0	288.0	294.0	319.6	619.0
Ostali troškovi (ulaganja, otplate zajmova, posebni izdaci)	170.0	122.0	237.0	198.0	239.0	84.0	70.0	63.0	361.5	62.0
Stanje ukupnih kratkoročnih obveza ¹	3,506.0	3,635.0	2,714.0	2,750.0	3,047.0	2,296.0	2,537.0	2,250.0	2,884.5	2,795.8
UKUPNI IZDACI ⁴⁾	11,655.0	11,642.0	13,006.0	13,342.5	14,007.5	13,469.0	15,501.0	15,295.3	17,461.3	18,144.4
U % ukupne zdravstvene skrbi										
Primarna zdr. zaštita	20.0	19.2	19.9	21.0	21.0	19.8	19.1	20.3	19.7	19.3
Poliklinike, specijalističke usluge	15.6	16.6	17.5	19.1	14.9	19.4	19.9	20.1	3.8	4.0
Lijekovi na recept	20.2	14.9	19.6	18.8	17.9	20.4	21.5	21.2	21.9	23.1
Bolnička zdravstvena zaštita	36.0	41.9	37.2	36.7	42.3	35.5	33.6	33.2	49.2	48.4

^{1/} Ukupne kratkoročne obveze su pasiva (obveze) za kupnju obavljenu u tekućoj fiskalnoj godini, ali plaćene u sljedećoj fiskalnoj godini.

^{2/} U ovoj procjeni pretpostavljeno je da su ukupne kratkoročne obveze predstavljale puni iznos pasive u sljedećoj fiskalnoj godini, te da su plaćanja obavljena u sljedećoj godini.

^{3/} Primici od zajmova uključeni su u izračun za 2002. Na strani prihoda aktiva nije bila uključena u ovu procjenu.

^{4/} HZZO-ovi ukupni izdaci minus troškovi poslovanja.

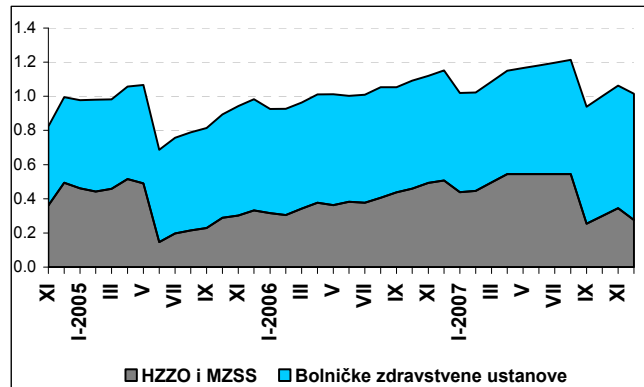
Izvor: Godišnje izvješće Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje.

¹⁰³ Participacije se plaćaju kao paušalan iznos po receptu za lijekove ili po posjetu liječniku opće prakse ili specijalistu. Iznosi participacija su zapravo od 0,7 USD do 2,5 USD, i rijetko dosegnu 6 USD za specijalne medicinske postupke. Participacija za jedan od najskupljih specijalnih medicinskih postupaka – magnetsku rezonanciju (MRI) – iznosi manje od 15 USD.

¹⁰⁴ Među skupinama koje su oslobođene od plaćanja doprinosa su: umirovljenici, nezaposleni, djeca i studenti.

7.16 Stvarna potrošnja zdravstvene skrbi veća je od raspoloživih sredstava. Kao rezultat toga, dospjela a neplaćena dugovanja u sektoru zdravstva značajna su i ne pokazuju nikakve znakove smanjenja. Ukupan iznos dospjelih a neplaćenih dugovanja u Hrvatskoj (dospjela a neplaćena dugovanja bolnica i HZZO-a) gotovo se neprekidno povećava od 2004, i na kraju 2007. premašio je 1 posto BDP-a. Većina novih zemalja članica EU-a bila je suočena s dospjelim a neplaćenim dugovanjima u zdravstvenom sektoru, ili se još uvijek suočava s njima. Na primjer, u Mađarskoj je jaz između prihoda i izdataka u 2003 bio približno 1,6 posto BDP-a. Stanje duga u zdravstvenom sektoru u Slovačkoj u 2003. bio je otprilike 2 posto BDP-a.¹⁰⁵ Međutim, te dvije zemlje rješavaju tu problematiku kroz lepezu mjera na strani ponude (srednjoročno) i na strani potražnje (kratkoročno).

Slika 7.6: Dospjela a neplaćena dugovanja u zdravstvenom sektoru, u % BDP-a



Izvori: HZZO, MF.

7.17 Rastuća dospjela a neplaćena dugovanja odražavaju poteškoće kroz koje prolazi hrvatski zdravstveni sustav u usklađivanju ponude i potražnje. Neučinkovitosti koje iz toga proizlaze imaju negativan učinak na održivost i kvalitetu zdravstvenog sustava u srednjoročnom razdoblju. *Ponajprije*, sadašnji mehanizam plaćanja stvara poticaje za preveliku potražnju. *Kao drugo*, na strani ponude, hitno je potrebno ojačati ulogu filtra primarne zdravstvene skrbi u svrhu smanjenja pomaka prema skupljijoj sekundarnoj skrbi. *Kao treće*, ekstenzivna bolnička infrastruktura skupa je za održavanje i postoji nefleksibilnost za smanjenje troškova. *Kao četvrto*, upravljačka struktura bolnica ne vodi tome da rukovoditelji postanu odgovorni za prekoračenje dogovorenog proračuna.

7.18 Akumuliranje dospjelih a neplaćenih dugovanja u Hrvatskoj treba riješiti reformskim paketom koji uključuje i stranu potražnje i stranu ponude. Dospjela a neplaćena dugovanja skupa su ne samo za dobavljače, nego i za sveukupnu uspješnost zdravstvenog sustava — ona neizbježno povećavaju trošak budućih isporuka nevjerodostojnom kupcu, i, što je još važnije, prijeti nestašicom ponude i time lišava pacijente odgovarajuće skrbi.

Neučinkovitosti na strani potražnje

7.19 Na strani potražnje, participacija je instrument koji se uobičajeno upotrebljava u zemljama OECD-a kako bi se spriječilo preveliko korištenje zdravstvenih usluga. Većina sustava zdravstvenog osiguranja oslanja se na neku vrstu participacija kao sredstvo kontrole “moralnog hazarda”, tj., budući da se cijena zdravstvenih usluga smanjuje zahvaljujući osiguranju, korisnici imaju tendenciju da traže više usluga. Potražnja pacijenata za uslugama, a osobito lijekovima, osjetljiva je na plaćanja koja moraju podmiriti iz vlastitog džepa. Mnoge zemlje širom svijeta, uključujući Poljsku u skupini novih država članica, uvele su privatna plaćanja bez negativnih posljedica na zdravstvene ishode, ali s pozitivnim učincima na učinkovitost u pružanju zdravstvenih usluga. Isto tako trebalo bi pratiti učinak na pravednost.

7.20 Udio participacije u ukupnim zdravstvenim izdacima u Hrvatskoj manji je od jedan posto, za razliku od omjera među zapadnoeuropskim državama, gdje on iznosi između 7 posto u Luksemburgu i 33 posto u Švicarskoj. Osim postojećih participacija, Vlada RH uvela je u 2005.

¹⁰⁵ Izvješće World Bank Financing in EU8 countries (Financiranje Svjetske banke u zemljama EU8).

paušalnu administrativnu pristojbu (ili paušalnu participaciju) koja iznosi minimalno 5 kuna po osobi, s maksimalnim mjesečnim iznosom po osobi od 30 kuna. Od administrativnih pristojbi očekivali su se prihodi u iznosu od 320 milijuna kuna godišnje, ili približno dva posto od ukupnih zdravstvenih izdataka. Prosječna razina pristojbe od 10 kuna po posjetu liječniku, što je oko 0,5 posto minimalne plaće za plaćanje zdravstvenog doprinosa, s gornjom granicom od 1,5 posto minimalne plaće, nije promijenila ponašanje korisnika. Postojanje mjesečnog maksimalnog iznosa administrativne pristojbe po pacijentu može stvoriti suprotan efekt od namjeravanoga na potražnju, budući da će pacijenti imati tendenciju da se prekomjerno koriste uslugama kada gornja granica bude zadana. Vlada odlučila ukinuti administrativnu pristojbu početkom 2008. godine.

7.21 Široko utvrđena izuzeća pogoršavaju ovaj problem. Prema sadašnjem Zakonu o

zdravstvenom osiguranju potrebno je plaćati participaciju od 15 posto troška specijalizirane zdravstvene skrbi, 25 posto za smještaj u bolnici i za liječenje kroničnih bolesti i 30 posto za smještaj u bolnice za druge vrste liječenja. Međutim, postoje tri vrste osoba za koje propisi o participaciji nisu obvezujući: prvo, postoje mnoge kategorije osoba za koje država preuzima brigu o participaciji (na primjer, nezaposleni, studenti do 26 godina

Tablica 7.5: Struktura participacije, 2007.

Kategorije	Broj korisnika	Mil. HRK godišnje (2004)
Osigurane osobe koje plaćaju	1.158.154	100
Osigurane osobe koje plaćaju s dopunskim osiguranjem	656.534	500
Djeca ispod 18 god. starosti	836.195	
Oslobođeni plaćanja partic.	1.110.125	779
Na osnovi dohodovnog cenzusa	529.625	378
Ostala kategorije	580.500	401
Ukupno osigurano	4.361.008	1.379

Izvor: HZZO.

starosti, suprug/supruga umrle osigurane osobe, ratni invalidi, branitelji, invalidi i poljoprivrednici sa navršених 65 godina starosti); drugo, postoji dodatna lista osoba koje su oslobođene plaćanja participacije (na primjer, djeca ispod 18 godina starosti, invalidi, dobrovoljni davatelji krvi, kao i osobe koje su oslobođene na osnovi dohodovnog cenzusa). Naposljetku, osobe s dopunskim zdravstvenim osiguranjem ne plaćaju participaciju budući da su potpuno pokriveni tim programom. Isto tako, u takvoj politici postoji i element troška. Prihodi koji zbog toga nisu bili prikupljeni, kao izravan trošak, u 2004. su iznosili oko 0,4 posto BDP-a¹⁰⁶.

7.22 Zbog prevladavajućih slabosti u sustavu socijalnih transfera (vidjeti Poglavlje 9) zdravstveno osiguranje je ostalo previše opterećeno zbog socijalne zaštite. To je spriječilo vjerodostojnije reforme. Nema nagovještaja da je administrativna naknada uvedena u 2005. odvrtila socijalno ugrožene skupine od korištenja zdravstvene skrbi budući da zaista ugrožene skupine (korisnici socijalne pomoći) dobivaju povrat novca za plaćanja naknade. Istodobno, nema nagovještaja da je uvođenje administrativne naknada odvrtilo nepotrebnu potražnju i spriječilo daljnje subvencioniranje skupina koje su sposobne plaćati. Također, mogući je i nedostatak poticaja za liječnike da prikupe naknade (taj sustav je u prošlosti uspješno uveden u Slovačkoj¹⁰⁷, ali ga u Hrvatskoj nije bilo). Preklapanje funkcija socijalne i zdravstvene skrbi može kratkoročno biti zakonito u zemlji gdje sustav socijalnih transfera i kriterija za izuzeća radi nesavršeno. Ali, čak i u tom slučaju postoje neučinkovitosti koje se mogu ukloniti u kratkom roku, bez negativnog socijalnog učinka prije nego što se sustav socijalne zaštite poboljša. Neučinkovitosti povezane s pokrićem lijekova pripadaju ovoj skupini.

7.23 Kao rezultat toga, potrošnja za lijekove predstavlja glavni izvor eskalacije troškova u 2003. i 2004. Kao prvo, pokriće lijekova bilo je previše velikodušno. Više od 95 posto lijekova na recept financirao je HZZO, bilo povratom troškova u sektoru izvanbolničke skrbi ili preko bolničkih proračuna ili kroz poseban fond za nove, skupe bolničke lijekove. HZZO nudi opsežnu pozitivnu listu

¹⁰⁶ Izvor: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje

¹⁰⁷ Iako je nova Vlada preokrenula tu mjeru i ukinula naknade korisnika u 2006.

sa 1.700 pripravaka, od kojih je za 700 potrebna participacija od 10, 25, 50 ili 75 posto. Taj sustav je uveden u 2002, a doveo je do jednokratnog opadanja izdataka za lijekove na recept. Međutim, osim 57 posto stanovništva oslobođenog od plaćanja participacije, još dodatnih 20 posto nije plaćalo participaciju zbog dopuskog zdravstvenog osiguranja u državnom vlasništvu s vrlo niskom premijom, čime je privuklo slojeve stanovništva koje puno troši na to da se osiguraju. Kasnije nadoknađivanje u potražnji nakon uvođenja dopuskog osiguranja vidljivo je u Tablici 7.5. To je u jakom kontrastu s drugim državama u Europi, gdje je trend smanjivanje javnog sudjelovanja u korist dodatnih doplata za lijekove.

7.24 Trenutno ne postoje nikakvi dostupni pouzdani, sveobuhvatni i usporedivi statistički podaci u vezi s cijenom i količinom potrošnje lijekova, ali urađene preliminarne ocjene jasno tvrde da bi razvijanje sustava statističkih podataka o cijeni i količini te praćenju mogla dovesti do značajnih ušteda. Do sada poduzete reforme u 2005. i 2006. imale su obećavajući početak, kako se vidi u umjerenijim izdacima lijekova na recept u 2005. Agencije za zdravstveno osiguranje širom svijeta obično pomno prate i reguliraju obuhvat (na primjer, pozitivne liste), politike određivanja cijena (uključujući stope participacije), kao i racionalno propisivanje lijekova od strane pružatelja zdravstvenih usluga.

7.25 Određivanje referentnih cijena lijekova iz 1999. je u 2005. bilo popraćeno učinkovitijim sustavom praćenja cijena i pregovaranja o cijenama s dobavljačima i distributerima lijekova. Početna procjena australske Komisije za zdravstveno osiguranje, kada je usporedila cijene na veliko u Hrvatskoj lijekova s australskim cijenama za usporedive proizvode, pokazala je da bi moglo biti prilike za daljnje uštede u troškovima ako se promijeni proces određivanja referentnih cijena, uključujući moguće promjene u listi referentnih država.¹⁰⁸ Nadalje, zaključeno je da reforma praćenja cijena treba nadopuniti reforme temeljene na poticajima, kao što su participacije, kako bi sveukupni reformski naponi bili djelotvorni. Isto tako, trgovci na malo više ne smiju distribuirati skuplji usporedivi lijek ako propisani lijek nije na raspolaganju.

7.26 Daljnja reforma lista lijekova poduzeta je u 2006. kako bi se omogućilo daljnje snižavanje cijena i uvođenje više generičkih lijekova s očekivanim uštedama od 0,2 posto BDP-a godišnje. Uvedene su dvije vrste recepata – oni na HZZO-ovoj listi besplatnih lijekova i oni za koje je potrebna participacija. Prije uvođenja novog sustava obavljena je velika revizija liste, pa su stvoreni poticaji na strani dobavljača da se snize njihove cijene kako bi se lijek mogao uključiti na prvu listu. Komplementarni poticaji stvoreni su s uvođenjem participacija, čime se povećala elastičnost cijena na strani potražnje i promicala cjenovna konkurentnost među dobavljačima lijekova. Te mjere trebalo bi dalje ojačati i nadopuniti ih drugim mjerama kontrole kako bi se osiguralo da će ograničenje troškova lijekova na recept postati održivo.

7.27 Slika ne bi bila potpuna ako se ne napomene kako je sustav bolovanja u Hrvatskoj izuzetno velikodušan. U stvari, nakon prva 42 dana bolovanja (koje plaća poslodavac), korisnici imaju pravo na bolovanje do šest mjeseci s mogućim produžavanjem iznad jedne godine bolovanja, koje snosi HZZO. Naknada za bolovanje smanjena je u 2002. prema 70 posto do šest mjeseci i 90 posto nakon toga do jedne godine i mogla bi doseći čak i 100 posto za posebne slučajeve (kao što su profesionalna oboljenja, komplikacije u trudnoći, nesreće na radnom mjestu itd.).

7.28 Oko 89 tisuća ljudi ili 6,1 posto aktivne radne snage je svakodnevno bilo bolesno ili su imali komplikacije u trudnoći u 2007. Svaki aktivni osiguranik je proveo 12,4 dana u godini na bolovanju u 2007. godini, i ovaj pokazatelj raste iz godine u godinu. Više od 19,2 milijuna dana izgubljeno u smislu produktivnosti zbog bolovanja. Još 11,6 milijuna dana potrošeno je na bolovanje zbog komplikacija u trudnoći i produženog roditeljnog dopusta, a još 1,7 milijun dana upotrijebljeno je za ostanak kod kuće radi produženog roditeljnog dopusta do tri godine života djeteta (za majke s blizancima, tri ili više djece). Prema neslužbenim informacijama u poduzećima se uvelike

¹⁰⁸ Obuhvatilo je Sloveniju, Francusku, Češku Republiku i dvije dodatne županije prema potrebi.

zloupotrebljava bolovanje kao način da se privremeno prikrije višak radnika. To upućuje na relativno lak proces davanja odnosno odobravanja bolovanja, što treba ojačati ako Hrvatska želi riješiti problem niske produktivnosti radne snage.

Neučinkovitosti na strani ponude

7.29 Hrvatska, za razliku od mnogih bivših socijalističkih zemalja, nije naslijedila previše glomazan sustav zdravstvene skrbi. Ipak, postoji značajan prostor za racionalizaciju i moderniziranje bolničke infrastrukture. Postoji 165 ustanova u zdravstvenom sektoru, od čega 68 bolnica i poliklinika.¹⁰⁹ Mreža bolnica sastoji se od velikog broja bolnica s više specijalizacija u bliskim područjima iz kojih primaju pacijente i nekoliko centara izvrsnosti. To dovodi do niske iskorištenosti kapaciteta u bolnicama u malim gradovima/županijama i prekomjernog korištenja u regionalnim centrima i kliničkim bolnicama. Višestruko vlasništvo nad mrežom bolnica i decentralizirane odgovornosti za održavanje i nova ulaganja čine konsolidaciju mreže bolnica i potrebne prilagodbe broja zaposlenika politički vrlo teškom zadaćom.

Tablica 7.6: Institucije zdravstvenog sektora po vrsti i vlasništvu

Na razini države	34	Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi	1
		Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	1
		Hrvatski zavod za javno zdravstvo	1
		Hrvatski zavod za transfuziju	1
		Hrvatski zavod za medicinu rada	1
		Hrvatski zavod za mentalno zdravlje	1
		Zavod za telemedicinu	1
		Kliničke bolnice	7
		Klinike	7
		Centri za rehabilitaciju	12
		Ambulante primarne zdravstvene skrbi	1
		Na razini županije	166	Zavodi za javno zdravstvo	23
Županijske bolnice	13		
Opće bolnice	19		
Specijalne bolnice	13		
Poliklinike	37		
Psihijatrijske bolnice	4		
Hitna medicinska pomoć	21		
Ambulante primarne zdravstvene skrbi	32		
Centri za rehabilitaciju	4		
Na razini grada	20			Zavodi za javno zdravstvo	1
		Opće bolnice	1
		Specijalne bolnice	3
		Poliklinike	7
		Psihijatrijske bolnice	3
		Ambulante primarne zdravstvene skrbi	4
		Hitna medicinska pomoć	1

Izvor: Registar proračunskih korisnika, Narodne Novine 81/2007.

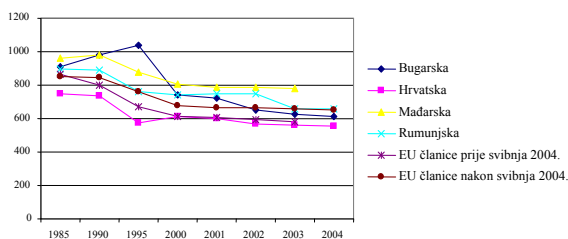
¹⁰⁹ Registar proračunskih korisnika, Narodne Novine 81/2007.

7.30 Sa oko šest kreveta na 1.000 stanovnika, Hrvatska je postigla prosjek zemalja EU15, što upućuje na manji problem prekapacitiranosti nego u nekim od novih zemalja članica EU-a. Međutim, većina velikih fiksnih troškova koji su uočeni u bolnicama nisu rezultat broja kreveta, nego iz potrebe da se održava velika infrastruktura i nefleksibilnosti da se prilagode ulazne veličine - inputi—osim broja kreveta. Smanjenje broja kreveta neće pridonijeti velikom smanjenju troškova ako se sada isti broj osoblja mora brinuti za manje kreveta i ako kao odgovor na to bolnice povećaju popunjenost kreveta. To se doista uočava u Hrvatskoj, gdje je popunjenost kreveta gotovo 90 posto, što je više nego u bilo kojoj zemlji u EU.

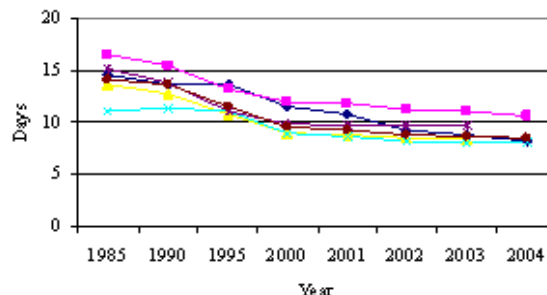
7.31 Međutim, glavni izvor neučinkovitosti u bolničkoj skrbi je dugi prosječni ostanak u bolnici. Primanja u bolnicu odgovaraju prosjeku u EU-u, međutim, pacijenti ostaju u bolnici duže vrijeme. Trend koji slijede mnoge zemlje u Europi je skraćivanje prosječnog trajanja ostanka u bolnici. U Hrvatskoj je tijekom osamdesetih i devedesetih godina 20. stoljeća došlo do značajnog skraćivanja prosječnog trajanja ostanka u bolnici, ali u posljednje tri godine dužina trajanja ostanka u bolnici ostala je u prosjeku na 11 dana. Ostale zemlje izvan Europe oslanjaju se što je više moguće na ambulantno (izvanbolničko) liječenje, uključujući razvijanje dnevnih kirurških ambulanti, što je rezultiralo značajnim skraćenjem prosječnog trajanja ostanka u bolnici. Na primjer, u Sjedinjenim Američkim Državama, prosječno trajanje ostanka u bolnici je 4,8 dan, a 57 posto pacijenata je hospitalizirano tri dana ili kraće. Osim toga, samo 16 posto pacijenata ostaje u bolnici duže od osam dana, i gotovo polovica svih kirurških intervencija u Sjedinjenim Američkim Državama sada se radi na osnovi odlaska pacijenta kući istog dana kad je primljen na intervenciju.¹¹⁰

7.32 Sadašnji sustav plaćanja ne nudi dovoljno poticaja za ograničavanje potrošnje. Plaćanje bolnicama sastoji se od triju odvojenih komponenti: (i) usluge smještaja, koje se plaćaju paušalno po krevetu po danu; (ii) usluge liječnika, koje se plaćaju prema proceduri sustav bodovanja WHO-a; (iii) lijekova i drugih materijala, koji se plaćaju odvojeno prema cijeni svakog artikla. Sadašnji sustav ne omogućuje rukovoditeljima bolnica da budu nagrađeni za veću produktivnost.

Slika 7.7: Broj bolničkih kreveta na 100.000 stanovnika u razdoblju 1985-2004.



Slika 7.8: Prosječno trajanje ostanka u bolnici u razdoblju 1985-2004.



Izvor: WHO.

7.33 Neki elementi u sustavu plaćanja povoljniji su za ograničenje troškova. Prvo, bolnički ugovori sa HZZO-om postavljaju ograničenja opsega usluga koje se mogu pružiti, na osnovi broja bodova, i uključuju novčane kazne ako bolnica prekorači dopuštenu gornju granicu troškova. Drugo, u srpnju 2002. Vlada je uvela sustav plaćanja prema terapijskom postupku (*case-based payment system*) zasnovan na prosječnim cjenovnim ponderima utvrđenim za otprilike 33 slučaja odabranih na temelju intervencija koje ili imaju visoku cijenu, kojih ima mnogo, ili za koje postoje duge liste čekanja¹¹¹. U tom sustavu, koji se naziva PPTP (plaćanje po terapijskom postupku), HZZO unaprijed pregovara o ugovorima o opsegu posla sa svim bolnicama za te odabrane intervencije, upotrebom referentne cijene temeljene na slučaju/ terapijskom postupku kako bi se potakla učinkovitija upotreba

¹¹⁰ Nota o zdravstvenoj politici za Bugarsku Svjetske banke (2005)

¹¹¹ U 2006. bilo je na raspolaganju 188 PPTP-a.

resursa. Svrha te strategije je smanjiti liste čekanja, uz istodobno poboljšanje kontrole nad ukupnim troškovima. Početni rezultati upućuju na to da je uvođenje PPTP-a imalo učinka na skraćenje prosječnog trajanja boravka u bolnici u većini intervencija.

7.34 Ali, sadašnji sustav plaćanja također je stvorio i poticaj za bolnice da drže krevete punima i produže trajanje ostanka pacijenta u bolnici, budući da velika popunjenost kreveta dovodi do postojanog financiranja temeljenog na dnevnoj naknadi. Niska popunjenost kreveta povećavaju i rizik da će HZZO smanjiti godišnji ugovor za bolnicu. Zapravo postoje informacije o postojanju lista čekanja, što upućuje na to da bolnice radije zadržavaju istog pacijenta dulje vrijeme nego što uzimaju nove pacijente. Sankcije za bolnice koje troše iznad postavljenih ograničenja troškova utvrđenih ugovorima rijetko se izvršavaju.

7.35 Glavni problem ostaje način na koji uskladiti poticaje rukovodstva bolnica da provedu održivu strukturnu reformu (na primjer, prilagodbom broja zaposlenika) sa sadašnjim sustavom financiranja. Prekoračenja troškova vjerojatno će dovesti do nametanja proizvoljnih unutarnjih kontrola, na primjer, ograničavanjem upotrebe lijekova, umjesto poboljšanja u produktivnosti. Paralelne reforme u upravljanju bolnicama i preraspodjela strukture poticaja temeljni su da se zaštiti pristup zdravstvenoj skrbi i osigura njezina primjerena kvaliteta. Dva aspekta takvih reformi od kritične su važnosti: uvođenje fleksibilnosti u pregovore o plaćama i zapošljavanju (bez veće fleksibilnosti troškova zaposlenika na mikro razini, odgađanje usluge jedini je raspoloživi menadžerski alat za kontrolu troškova), te ukidanje fleksibilnosti dane bolnicama da odaberu hoće li ispostaviti fakturu HZZO-u prema PPTP-u ili prema bodovnom sustavu, od slučaja do slučaja.

7.36 Slobodan izbor bolnica u pogledu mehanizma fakturiranja jači je od motivacije za kontrolu troškova koji se nalazi u pozadini reforme plaćanja bolnicama. Bolnicama se implicitno jamče najveće stope sve dok mogu one mogu odabirati sustav fakturiranja. Iz tog razloga Vlada namjerava naposljetku potpuno prijeći na sveobuhvatan sustav plaćanja prema predviđenim slučajevima na temelju dijagnostičko-terapijskih skupina (DTS). To će predstavljati važan korak u racionalizaciji poticaja u sustavu, te će ublažiti neke od gore navedenih problematičnih pitanja. Vlada provodi pilot-projekte u četiri bolnice, koji su uvedeni na široj razini u 50 bolnica do kraja 2007, te očekuje da će započeti ispostavljanje faktura prema DTS sustavu u 2008.

7.37 Velika neiskorištena rezerva za povećanu učinkovitost u hospitalizaciji i poliklinikama i dalje se nalazi u jačanju uloge „filtra“ (gatekeeping) u primarnoj zdravstvenoj zaštiti. Sustav još uvijek nudi premalo poticaja da bi se potpomogle funkcije „filtra“ liječnika opće prakse (obiteljskih liječnika). Kvote prepisivanja recepata pokazale su se neučinkovitima i potreban je razrađeniji sustav standardne kontrole troškova, budući da liječnici opće prakse i specijalisti u poliklinikama moraju odgovoriti na potražnju za uslugama. Posljednjih nekoliko godina potražnja nastavlja rasti, bez obzira na mjere poduzete prije 2004.

7.38 Liječnici opće prakse djeluju kao točke iz kojih se pacijenti upućuju prema specijalističkoj skrbi i bolnicama, više nego kao filtri na ulazu u sustav.

Djelotvorno filtriranje od strane liječnika opće prakse može se postići primjerenim poticajima, visokom kvalitetom usluga i učinkovitom raspodjelom vremena po pacijentu. Uravnoteženje tih triju čimbenika omogućit će ranu prevenciju, optimalnu upotrebu pružanja medicinskih usluga na višoj razini i djelotvorno izvanbolničko liječenje, što će dovesti do učinkovitijeg i bolje upravljanog sustava zdravstvene skrbi. Prevelika potražnja za općim zdravstvenim uslugama i nedostatak poticaja za ulaganje u ljudski kapital i opremu u primarnoj zdravstvenoj zaštiti zadržale su kvalitetu uloge filtera u Hrvatskoj na niskoj razini za vrijeme tranzicije. Kako je potražnja pacijenata počela brzo rasti u drugoj polovini devedesetih godina 20. stoljeća i nastavila rasti u ovom desetljeću, reforme su bile suviše spore da ograniče eksploziju problema s kapacitetima u općoj zdravstvenoj zaštiti.

7.39 Prvi koraci prema uvođenju kvazi-tržišnih poticaja su učinjeni, ali je njihov učinak do sada bio nejasan. Jednom godišnje svaki građanin se upisuje kod određenog liječnika opće prakse, koji postaje odgovoran za pacijentov pristup ostalom dijelu sustava zdravstvene zaštite i konzumiranje potrošnju lijekova. Godišnji odabir liječnika opće prakse bio je povezan s opcijom liječnika opće prakse da vode privatnu opću praksu (doktori obiteljske medicine). To je bio korak poduzet u devedesetim godinama 20. stoljeća u smjeru uvođenja kvazi-tržišnih elemenata dodjele u sustav. Međutim, ta dva elementa nisu stvorili pravilno uravnotežene poticaje. Zbog toga je došlo do poremećaja dodjela vremena po pacijentu. Od svakog liječnika opće prakse očekuje se da ima najmanje oko 1.700 pacijenata godišnje na standardnom rasporedu (stvarni prosjek je nešto ispod tog standarda), što je nisko u usporedbi s rasporedima liječnika opće prakse od 2.000–2.500 pacijenata u drugim europskim državama. Niži prag ustanovljen je namjerno kako bi se liječnici potakli da rade u područjima u kojima nema dovoljno zdravstvenih usluga, budući da je kao minimum određeno 850 pacijenata po liječniku opće prakse. Pa ipak, liječnici se plaćaju prema standardu od 1.700. Unatoč nižem prosječnom broju pacijenata, većina hrvatskih liječnika opće prakse morala se nositi s većim prosječnim brojem posjeta u usporedbi s njihovim kolegama u EU zbog nedovoljno reguliranog pristupa sustavu, koji, djelomično, nije opravdan stvarnim potrebama za zdravstvenim uslugama.¹¹² Također, liječnike opće prakse HZZO je plaćao prema kriteriju „po stanovniku“ prilagođenim prema dobnoj strukturi pacijenata. Donedavno nije bilo ni mehanizama za kontrolu potražnje ni učinkovitih investicijskih poticaja ugrađenih u sustav.¹¹³

Tablica 7.7: Broj posjeta zdravstvenim specijalistima i prosječni troškovi, u razdoblju 2002–2007.

Godina	Prosj.trošak izvanbolničkih specijalističkih usluga po osiguraniku	Prosj.broj izvanbolničkih specijalističkih usluga po osiguraniku
2002.	384,02	12,86
2003.	528,76	15,09
2004.	594,68	16,82
2005.	615,00	17,72
2006.	122,39	16,11
	138,51	16,78

Izvor: HZZO.

¹¹² Prema neslužbenim informacijama pacijenti koji u stvarnosti ili prema zakonu imaju slobodan pristup sustavu imaju tendenciju konzumirati značajnu količinu resura liječnika (ponajprije vremena) zahtijevanjem konzultacija, pregleda i postupaka koje nikako nisu opravdane sa stajališta trenutnih zdravstvenih potreba. Taj problem može biti osobito akutan u regijama sa starijom i/ili nezaposlenom populacijom.

¹¹³ U posljednjih nekoliko godina došlo je do lagane promjene u sustavu nagrađivanja za primarnu i specijalističku zdravstvenu zaštitu, ali do danas učinak te promjene nije sustavno izmjereno. Prema iskazima izgleda da su se dogodile pozitivne promjene, što zahtijeva provedbu ambicioznijih reformi u tom smjeru. Glavna inovacija uvedene je u 2005, kada su liječnike opće prakse počelo plaćati prema PPTP-u za neke postupke i liječenja, do utvrđene granice. Svrha provedbe ovoga novog mehanizma plaćanja bila je stimulirati uspješnost dodatnih procedura u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, radije nego u bolnicama, kako bi se postiglo smanjenje potrošnje i smanjiti pritisak na izvanbolničku i bolničku specijalističko-konzilijarnu zdravstvenu

7.40 Sve veće korištenje usluga liječnika opće prakse i specijalista djelomično je određeno slabom destimulacijom koju pruža daje mehanizam destimulacije participacije. Neopravdana potražnja za uslugama opće zdravstvene skrbi jedan je od dviju glavnih prepreka za djelotvorno filtriranje, budući da nepotrebni posjeti pacijenata liječniku zauzimaju značajan iznos liječničkih resursa, čime se potkopava kvaliteta filtriranja. Sve dok mjere socijalne zaštite ne ciljaju skupine s niskom dohotkom na pravi način (vidjeti Poglavlje 9), Vlada će, možda i razumljivo, biti nesklona regulirati preveliku potražnju za uslugama primarne zdravstvene skrbi podizanjem participacije po posjetu. Trebalo bi podići gornju granicu participacije, zajedno sa značajnim poboljšanjem ciljanja skupina s niskim dohotkom pomoću mjera socijalne zaštite i u skladu s rastom realnog dohotka. Ako do toga ne dođe, daljnja povećanja može neće bit moguća u kratkom roku.

7.41 Pristup Europskoj uniji je jaka snaga iza rastuće relevantnosti uloge filtera primarne zdravstvene skrbi, budući da 75 posto liječnika opće prakse moraju završiti opsežne programe specijalizacije prije 2010. Liječnici opće prakse su tradicionalno morali održavati svoje licence, ali specijalizacija opće medicine nije bila preduvjet za bavljenje medicinom. Kako bi se zadovoljili zahtjevi EU-a, liječnici opće prakse će morati završiti opsežne programe specijalizacije ("model obiteljskih liječnika"). To stavlja ogroman pritisak na sadašnji sustav medicinskog obrazovanja, ali ti naponi će značajno proširiti i modernizirati osnovu znanja većine liječnika opće prakse, čime će se ispuniti nužni zahtjev za povećanom kvalitetom usluga. Budući da specijalizacija implicira širenje obuhvata medicinskih postupaka i liječenja koje liječnici opće prakse smiju obavljati, proširenje sustava nagrađivanja PPTP na širi obuhvat postupaka i liječenja, zajedno sa podizanjem ukupne granice, stvorit će uzajamno ojačavajuće poticaje za ulaganja u općoj zdravstvenoj zaštiti i u pogledu ljudskog kapitala i u pogledu opreme.

C. PITANJA PRAVEDNOSTI U PRUŽANJU ZDRAVSTVENIH USLUGA

7.42 Prosjek potrošnje na zdravstvo po stanovniku povećalo se sa oko 2 posto ukupne potrošnje kućanstava u 2001. na oko 2,4 posto ukupne potrošnje u 2004. Izdaci za zdravstvo povećali su se uglavnom zbog većih izdataka na medicinske proizvode. Distributivni uzorak relativnih izdataka kućanstava na zdravstvo promijenio se u razdoblju između 2001. i 2004. na način da se udio stanovništva koje uopće nije trošilo na zdravstvo smanjio, a udio stanovništva s umjerenom potrošnjom na zdravstvo se povećao.

Tablica 7.8: Distribucija relativnih izdataka kućanstava na zdravstvo

Potrošnja na zdravstvo u % ukupnih izdataka:	Udio stanovništva (%)	
	2001.	2004.
0%	23,7%	16,0%
0-1%	30,4%	29,5%
1-3%	26,3%	31,5%
3-5%	8,9%	11,6%
5-10%	7,9%	7,6%
+10%	2,9%	3,7%

Izvor: Izračuni autora na osnovi Ankete o potrošnji kućanstava iz 2001. i 2004.

zaštitu. Više inovativni i poduzetnički segment liječnika opće prakse počeo je ulagati u znanje i opremu kako bi proširilo opseg usluga. Nažalost, nema sustavnih podataka koji bi upućivali na iznos ili količinu ulaganja liječnika opće prakse jer njihova udruženja rade vrlo nesavršeno. Udruženja liječnika opće prakse trebalo bi ojačati kako bi se omogućilo prikupljanje podataka i razmjena znanja, olakšala nabava i olakšao pristup financijskim sredstvima za kupovanje nove opreme.

7.43 Dob i vrsta kućanstva važne su determinante izdataka za zdravstvo, pri čemu starije osobe (u dobi od 65 i više godina) snose najviše izdatke za doplatu.

To upućuje na potencijalni socijalni problem sve dok mehanizam socijalne zaštite ne počne dobro ciljati skupine s niskim dohotkom. Analiza izdataka po dohodovnim razredima upućuje na vrlo stabilan udio zdravstvenih izdataka u prva tri kvintila, pa je potrebno dodatno analizirati pitanja pravednosti. Slično tome, u kućanstvima čiji su nositelji umirovljenici i invalidi izdaci za zdravstvo po stanovniku su viši.

Izgleda da obrazovne kvalifikacije nositelja kućanstva ne utječu značajno na obrazac zdravstvene potrošnje u relativnom smislu. Kućanstva čiji su nositelji ženske osobe troše više na zdravstvo, što je vjerojatno povezano s relativno visokim udjelom samačkih kućanstava sa starijim ženskim osobama, koje imaju znatne zdravstvene troškove.

Tablica 7.9: Izdaci kućanstava na zdravstvo po starosti, 2004.

	Srednji zdravstveni izdaci	Udio	Ukupna potrošnja kućanstava
	(HRK, po stanovniku, godišnje)	(kao % ukupnih izdataka)	(Hrvatska =100)
Dob <=15	386	1,8%	88,5
Dob 16-30	458	1,8%	105,0
Dob 31-49	535	2,1%	106,1
Dob 50-64	664	2,5%	109,6
Dob 65+	902	4,3%	86,5

Izvor: Izračuni autora na osnovi Ankete o potrošnji kućanstava iz 2004.

7.44 Hrvatska se suočava sa značajnim regionalnim nejednakostima u zdravstvenoj potrošnji, sa Zagrebačkom regijom, gdje se godišnje troši otprilike HRK 1.000 po osobi na zdravstvene proizvode i usluge, što je potrošnja više nego dvaput veća od one u Središnjoj i Istočnoj regiji. Slično tome, u urbanim područjima troši se više nego dvostruko više u usporedbi s ruralnim područjima.

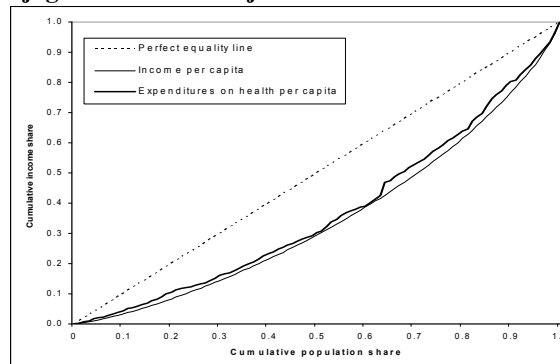
Tablica 7.10: Izdaci kućanstava za zdravstvo po regiji i lokaciji, 2004.

	Srednji zdravstveni izdaci	Udio	Ukupna potrošnja kućanstava
	(HRK, po stanovniku godišnje)	(kao % ukupnih izdataka)	(Hrvatska =100)
Središnja regija	411	1,9%	87,0
Istočna regija	400	1,9%	85,2
Zagrebačka regija	997	3,3%	124,2
Sjeverni Jadran	556	2,2%	104,4
Južni Jadran	532	2,2%	97,4
Urbana područja	782	2,8%	113,3
Ruralna područja	385	1,9%	85,1

Izvor: Izračuni autora na osnovi Ankete o potrošnji kućanstava iz 2004.

7.45 Skupine s najnižim dohotkom troše značajno manje na zdravstvo. Izdaci kućanstava za zdravstvo usko su povezani s dohotkom, tako da se nejednakost u dohotku pretvara u nejednakost u zdravstvenoj potrošnji. 20 posto najsiromašnijih ljudi u Hrvatskoj raspolažu sa oko osam posto ukupnog dohotka, i ti isti najsiromašniji ljudi troše na zdravstvo oko 10 posto ukupnih izdataka kućanstava na zdravstvo. Slično tome, nezaposlene osobe troše nerazmjerno – ništa ili vrlo malo – na zdravstvo. Vrlo je moguće da su njihove financijske neprilike glavni razlog za tako nisku zdravstvenu potrošnju. Nezaposleni su se izjasnili da imaju sličan zdravstveni status kao zaposleni, ali oni žive u kućanstvima gdje je prosječni dohodak 20 posto ispod prosjeka i troše značajno manje na zdravstvo. Situacija je još izraženija tamo gdje je nositelj kućanstva nezaposlena osoba, u kojem slučaju cijelo kućanstvo ima nisku zdravstvenu potrošnju, i često uopće ne troši na zdravstvo (u gotovo 40 posto slučajeva) ili troši vrlo male iznose. Budući da te skupine mogu biti u većoj potrebi u pogledu zdravstvenih usluga (a osobito umirovljene osobe), to bi moglo upućivati na isključivanje. Međutim, budući da su te skupine podložne izuzećima, njihova privatna potrošnja može zaista biti blizu nuli.

Slika 7.9: Lorenzov dijagram za dohodak i dijagram koncentracije za zdravstvene izdatke



Napomena: Stanovništvo je rangirano prema izdacima kućanstava po stanovniku.

Izvor: Izračuni autora na osnovi Ankete o potrošnji kućanstava iz 2004.

D. PREPORUKE

7.46 Mjere stabilizacije za smanjenje ukupnih dospjelih a neplaćenih dugovanja u sustavu:

- **Obaviti aktuarsku/simulacijsku analizu promjena u sadašnjoj osnovici za doprinose za zdravstveno osiguranje.** Dugoročno, kombinacija gubitka u osnovici za doprinose i povećanje broja korisnika mogla bi ugroziti financijsku stabilnost sustava zdravstvenog osiguranja. Utvrđeno je da trenutno postoji velik broj osoba oslobođenih plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje. To nije slučaj samo u Hrvatskoj, i države su rješavale to pitanje na različite načine. Međutim, sadašnji trend je izbjegavanje davanja besplatnih usluga svim osobama u određenoj kategoriji. Pravednije je uspostaviti neku vrstu dohodovnog ili imovinskog cenzusa u svrhu postizanja istog ishoda. Na primjer, jedna takva kategorija su umirovljenici. Oni troše najveći iznos sredstava u pružanju zdravstvenih usluga, ali ne plaćaju ni doprinose ni participaciju. Ako država nastavi plaćati skrb starijih osoba, bilo bi važno utvrditi koliko to košta kako bi se predvidjeli budući takvi izdaci. Trenutno ne postoje takvi izračuni.
- **Povećati participaciju i uvesti godišnja ograničenja participacije.** Bilo kakvo daljnje povećanje u iznosu participacije trebalo bi ići zajedno s poboljšanim ciljanjem skupina s niskom dohotkom u sustavu socijalne zaštite. Mogla bi se uvesti godišnja ograničenja, a razina bi se trebala ponovno procijeniti, budući da sadašnja razina ne pridonosi kontroli prevelike potražnje.
- **Uvođenje dodatne participacije trebalo bi razmotriti ne kao sredstvo za prikupljanje dodatnih prihoda, nego kao način da se ograniči prevelika potražnja.** Trebalo bi usvojiti dodatne mjere, između ostaloga: (i) revidirati postojeća pravila za prikupljanje naknada, tako da se omogući pružateljima usluga da zadrže dio sredstava ili sva prikupljena sredstva; (ii) odrediti iznos koji treba platiti i gornju granicu kao omjer nekoga pokazatelja u gospodarstvu;

- (iii) smanjiti broj i kategorije osoba oslobođenih i od administrativne naknade i od participacije, uz istodobno bolje ciljanje socijalne politike. To bi se moglo uraditi, na primjer, upotrebom imovinskog cenzusa, tako da budu oslobođeni samo najugroženije osobe (socijalno i zdravstveno). Druge zemlje, poput Slovačke, potpuno su ukinule izuzeća i umjesto njih nadopunile pomoć siromašnima i ranjivim skupinama dodatnim novčanim transferima kako bi im se pomoglo u plaćanju participacija.
- **Racionalizirati potrošnju na lijekove.** Potrošnja HZZO-a za lijekove neprekidno raste. To je uobičajen fenomen u većini država u regiji. Rješenje uključuje aktivnosti na više frontova. Najneposrednija aktivnost koja se može usvojiti je povećanje udjela koji plaća potrošač u obliku participacije. Prvi koraci u tom smjeru su poduzeti tijekom 2006. To bi očigledno trebalo popratiti dodatnim aktivnostima kako bi se spriječilo da se siromašni odreknu liječenja ili nabavljanja lijekova kada su im oni potrebni. Učinke mjera uvedenih u 2006. trebalo bi pozorno pratiti, često vrednovati i jačati kako bi učinci bili održivi.
 - **Zbirno ograničenje za konzultacije i prepisivanje recepata za liječnike opće prakse može se odvojiti** u praktične svrhe izračuna kako bi se dobio izravniji učinak na odvratanje od nepotrebne potražnje za općim zdravstvenim uslugama. Općenito, promjene u sustavu participacije trebalo bi uvesti nakon pažljivih pokusa u vezi s ponašanjem u koje bi bili uključeni reprezentativni uzorci građana.
 - **Trebalo bi analizirati potencijalne učinke obveznih velikih količina lijekova za pacijente s kroničnim bolestima,** budući da proizvođači nude velike popuste za kupnju velikih pakiranja. To također može dovesti značajno povećane učinkovitosti u manipuliranju i distribuciji lijekova.

7.47 **Strukturne mjere za smanjenje ukupne potrošnje za približno 1,5 posto BDP-a:**

- **Trebalo bi preispitati mehanizme plaćanja bolnicama i pružateljima usluga izvanbolničke zdravstvene skrbi.** Za to su potrebni različiti koraci: (i) vrednovanje učinka promjena u mehanizmu plaćanja za izvanbolničku zdravstvenu skrb uvedenih u 2005. da se vidi jesu li one rezultirale manjim brojem upućivanja i manjim korištenjem u bolnicama za postupke koji se plaćaju prema PPTP-u; (ii) ukidanje opcije za bolnice da biraju između metoda plaćanja po slučaju gdje god se ona bude uvela. U slučaju zakonitih, skupih slučajeva (to jest, zbog medicinske ozbiljnosti i komplikacija) trebalo bi utvrditi objektivne kriterije za dodatne kompenzacije bolnicama; (iii) povećanje opsega u kojem bolničko rukovodstvo može odgovoriti na nove sustave plaćanja temeljene na uspješnosti. Bolničko rukovodstvo trebat će imati veću fleksibilnost i autonomiju u odlučivanju kako bi ostvarila željenu veću produktivnost; (iv) nastavak pune implementacije DTS-a. To će također omogućiti procjenu stvarnih troškova pružanja zdravstvenih usluga, budući da je vjerojatno da se trenutno neke usluge plaćaju ispod cijene, čime se pridonosi povećanju dospjelih a neplaćena dugovanja. Smanjene stope korištenja bolničke i specijalističke zdravstvene skrbi imale bi za posljedicu značajne uštede za zdravstveni sustav. **Na temelju raspoloživih podataka HZZO-a, procjenjuje se da će smanjenje korištenja bolničke i specijalističke zdravstvene skrbi za 10 posto smanjiti ukupne izdatke u zdravstvenom sektoru za oko 4,2 posto.**
- **Djelotvornost sustava nagrađivanja prema PPTP-u u jačanju uloge filtera primarne zdravstvene skrbi trebalo bi ispitati kao polazište za sveobuhvatno istraživanje, budući da iskazi upućuju na njegov povoljan učinak.** Trebalo bi stvoriti paralelne poticaje za širenje osnove znanja i poticanje ulaganja u opremu daljnjim inovacijama u PPTP sustavu. Trebalo bi ojačati udruženja liječnika opće prakse kako bi se omogućilo prikupljanje podataka, razmjenu stručnih znanja, kako bi se pomoglo u nabavi i olakšao pristup financijama.

- **Restrukturiranje bolničkog sektora.** Prvi korak u ovom procesu je procijeniti potrebe stanovništva prema vrsti usluga i geografskoj lokaciji i utvrditi potencijalna područja za povećanje učinkovitosti i nedostatke u pružanju usluga—glavni plan. Sljedeći korak bio bi progresivna provedba plana, što bi eventualno moglo uključiti zatvaranje nekih objekata, preorijentiranje drugih objekata na alternativne upotrebe kao što je dugoročna skrb i privatna praksa, te poboljšanje infrastrukture i unapređenje opreme u preostalim objektima.

Okvir 7.2: Restrukturiranje bolnica u Estoniji

Postoje neka uspješna iskustva s restrukturiranjem bolnica, kao u slučaju Estonije, gdje je utvrđen plan restrukturiranja u 2000. s ciljem smanjenje broja bolnica sa 78 na 21 do 2015. Pomoću demografskih i epidemioloških modela procijenjena je potražnja za zdravstvenom skrbi, kao i optimalna područja s kojih dolaze pacijenti prema vrsti objekta zdravstvene skrbi s maksimalnim vremenskim ograničenjem da se dođe do bolnice u roku od jednog sata. Na temelju tih kriterija Estonija je utvrdila tri regionalne bolnice za tercijarnu skrb sa stanovništvom određenog područja odakle dolaze pacijenti od 600 do 800 tisuća, četiri središnje bolnice (100 do 150 tisuća), 11 županijskih bolnica (30 do 50 tisuća), kao i tri manje bolnice. Između 1993. i 2001. broj bolnica smanjen je sa 115 na 67, broj kreveta smanjen je sa 14.000 na 9.000, a prosječno trajanje ostanka u bolnici pomakao se sa 15 na 8,7 dana.

- **Smanjenje transfera od zdravstvenog osiguranja kućanstvima u obliku naknada za bolovanja, rođiljnih naknada itd.** Trenutno HZZO plaća transfere kućanstvima za bolovanja, nesreće na poslu, skrb za članove obitelji kada su bolesni, komplikacije u trudnoći i rođiljne dopuste, na koje zajedno otpada više od 0,7 posto BDP-a (2007). Uz izuzeće dodatnog rođiljnog dopusta i opreme za novorođeno dijete, za koje plaća država i samo se usmjeravaju preko HZZO-a, sve druge naknade plaćaju se iz sredstava HZZO-a jer su one dio osnovne košarice (paketa) zdravstvenog osiguranja. Budući da ti izdaci ne čine izdatke za zdravstvenu skrb, oni bi se trebali ili financirati na druge načine, kao što je financiranje socijalne skrbi za rođiljne dopuste, ili bi se trebao smanjiti njihov iznos ili skratiti njihovo trajanje. Maksimalno razdoblje bolovanja trebalo bi smanjiti na ispod šest mjeseci, a postupak procjene za pravo na produženo bolovanje bi trebalo ojačati. To će dovesti do značajnih ušteda u izdacima u vezi sa zdravstvom.

8. MIROVINSKO OSIGURANJE

8.1 Glavni izazov pred mirovinskim sustavom u Hrvatskoj odnosi se na pitanje kako se istodobno nositi s niskom razinom sadašnjih i budućih stopa zamjene (tj. udjela prosječne mirovine u prosječnoj plaći), visokim proračunskim izdacima i pitanjima međugeneracijske pravednosti. Demografska kretanja i sve duži očekivan trajanje života su tijekom devedesetih godina prouzročili znatne manjkove u sustavu generacijske solidarnosti (GS), dok su se stope zamjene sa 75 posto snizile na manje od 50 posto. Vlada je stoga 1998. krenula s reformom usmjerenom na ograničavanje sustava GS s ciljem stvaranja fiskalnog prostora za uvođenje drugog i trećeg stupa, tj. sustava privatnog obveznog i privatnog dobrovoljnog mirovinskog osiguranja, koji bi nadoknadili smanjene mirovine unutar sustava GS.

8.2 Predviđena poboljšanja u financiranju mirovinskog sustava i mirovina nisu se ostvarili kako se očekivalo zbog odstupanja od prvobitnog paketa reformi i kašnjenja u uvođenju drugog stupa. Odstupanja su obuhvaćala nagli porast mirovina u prvom stupu tijekom 2001. i 2004. godine i još neka usklađenja. Štoviše, veći broj temeljnih parametara mirovinske reforme nije bio postavljen na održiv način. Riječ je o niskoj dobnoj granici za odlazak žena u starosnu mirovinu, visokoj razini najnižih mirovina i niskoj stopi doprinosa u sustavu GS (20 posto) koja pokriva tek 58 posto ukupnih izdataka. Stopa doprinosa za drugi stup također je niska u usporedbi s drugim zemljama i nije dostatna kao protuteža smanjenju mirovina u sustavu GS za osobe uključene u drugi stup.

8.3 Neprestano su prisutne predodžbe o nepravednosti mirovinskog sustava. One dijelom proistječu iz viših mirovina koje se nude određenim skupinama poput branitelja, pripadnika vojske, policije, saborskih zastupnika, bivših ministara i akademika. K tome, politika snažnog povećanja mirovina iz 2001. i 2004. te, u manjoj mjeri, reforme iz 1998. dovele su do stvaranja razlika u mirovinama pojedinaca koji su, u osnovi, imali jednako radno iskustvo i zarađivali jednake plaće, osobito među pojedinim dobnim skupinama.

8.4 Sljedeće su prilagodbe potrebne radi osiguravanja fiskalne održivosti, odgovarajućih stopa zamjene i veće jednakosti sustava:

- povećanje stope doprinosa u drugom stupu, što bi se trebalo ostvariti dodatnim mjerama uštede u sustavu GS ili fiskalnim uštedama u drugim javnim programima;
- podizanje dobne granice za odlazak žena u mirovinu na 65 godina; i
- uvođenje sustava socijalne zaštite za koji se ne plaćaju doprinosi za ugrožene umirovljeničke skupine, osobito za dobne skupine koje su pravo na odlazak u mirovinu stekle nakon 1999.

8.5 Potrebno je razmotriti sljedeća alternativna rješenja radi rješavanja pitanja pravednosti i jednakosti:

- smanjenje razlika u mirovinama za osobe koje su u mirovinu otišle prije odnosno nakon 1999. godine, i to na fiskalno održiv način;
- preispitivanje povlaštenih mirovina radi smanjivanja nejednakosti u odnosu na redovne mirovine iz sustava GS; i
- zaustavljanje širenja postojećeg mirovinskog sustava za invalide Domovinskog rata i njihove nasljednike (korisnike obiteljskih mirovina) i usklađivanje najnižeg iznosa mirovine i

mirovinskih dodataka predviđenih za sve ostale branitelje s redovnim mirovinama iz sustava GS.

A. PREGLED

8.6 Do 1998. mirovinski sustav u Hrvatskoj bio je čisti sustav generacijske solidarnosti obilježen niskim dobnim granicama za odlazak u mirovinu (60 godina za muškarce, 55 za žene), stjecanjem punog prava na starosnu mirovinu na temelju 40 godina radnog staža za muškarce, a 35 za žene, i to bez obzira na dob, odredbama o prijevremenoj mirovini i raznim dodacima za godine staža bez obzira na stvarno uplaćene doprinose. Početkom devedesetih, financiranje mirovinskog sustava znatno se pogoršalo uslijed rata, gospodarske krize i privatizacije. U valu umirovljenja potaknutih restrukturiranjem gospodarstva nakon 1995., stopa ovisnosti sustava (omjer broja osiguranika i broja umirovljenika) naglo je opala, a udio izdataka za mirovine u BDP-u dosegao je dvoznamenkaste brojke. U tablici 8.1 prati se kretanje izdvajanja za mirovine tijekom devedesetih i od 2000. do 2007. godine, te drugi ključni podaci.

Tablica 8.1: Pokazatelji mirovinskog sustava za Hrvatsku

	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ukupni izdaci HZMO-a kao % GDP-a ^{1/}	9.9	10.8	12.0	13.5	13.3	13.9	13.1	12.4	12.1	11.8	11.5	11.3
Stopa ovisnosti sustava (SOS) (omjer osiguranika i umirovljenika)	3.00	1.81	1.54	1.38	1.36	1.36	1.36	1.37	1.37	1.39	1.40	1.41
Stopa dobne ovisnosti ^{2/}	3.0	2.7	3.0	3.0	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.6	2.5	2.5
Neto stopa zamjene - % ^{3/}	75.3	45.9	46.8	48.3	46.7	50.6	49.5	47.9	46.7	46.3	45.0	42.9
Obveznici doprinosa, u '000, na kraju god. Od čega članovi drugog stupa, na kraju god.	1,969	1,568	1,472	1,406	1,381	1,402	1,422 983	1,444 1,071	1,460 1,170	1,499 1,249	1,538 1,322	1,579 1,396
Korisnici mirovine, u '000, na kraju god.	656	866	955	1,018	1,019	1,032	1,042	1,055	1,066	1,081	1,100	1,122
-od čega starosne kao % ukupnog broja ^{4/}	48.9	51.2	51.8	50.9	52.2	52.3	52.3	52.5	52.3	52.2	52.0	51.6
-od čega invalidske kao % ukupnog broja ^{4/}	25.3	21.9	21.0	23.1	23.3	23.1	22.7	22.4	22.3	21.7	21.5	21.4
-od čega obiteljske kao % ukupnog broja ^{4/}	25.6	22.1	21.6	20.6	20.9	21.0	21.0	21.2	21.3	21.4	21.2	21.0

^{1/} uključujući ukupne izdatke za mirovine i administrativne troškove HZMO-a

^{2/} omjer osoba u dobi od 20 do 60 godina i starijih od 60 godina

^{3/} prosječna neto starosna mirovina kao postotak prosječne neto plaće; dodaci na mirovine koji se isplaćuju od 1999., a u mirovinsku osnovicu su uračunati u ožujku 2004., obuhvaćeni su za čitavu razdoblje

^{4/} bez korisnika vojnih i braniteljskih mirovina

Izvor: Državni zavod za statistiku, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO)

8.7 Manjkovi u sustavu GS, zajedno s nepovoljnim demografskim kretanjima i očekivanim porastom prosječnog trajanja života, potaknuli su opsežnu reformu. U srpnju 1998. Sabor je donio Zakon o mirovinskom osiguranju kao prvi u nizu zakonskih akata kojima su postavljeni okviri novog mirovinskog sustava. Zakonom je propisano da će se mirovinski sustav s unaprijed utvrđenom naknadom (UN) sastojati od tri stupa: razmjerno suženog sustava obveznog mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti s UN-om; obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje s utvrđenim doprinosom (UD-om) i dobrovoljnog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje s UD-om.¹¹⁴

8.8 Očekivalo se kako će reforma parametara sustava GS iz 1998. dovesti do postupnog opadanja udjela izdataka za mirovine u BDP-u s više od 13 posto na manje od 10 posto do 2020. odnosno na 6 posto do 2040. i tako stvoriti fiskalni prostor za uvođenje i produbljivanje drugog stupa. Proračunske uštede u sustavu su, prema očekivanjima, trebale proisteći iz (i) smanjenog

¹¹⁴ Rješenje mirovinskog sustava bilo je slično rješenju predviđenom reformom provedenom u Mađarskoj, Poljskoj i Argentini.

priljeva novih umirovljenika uslijed više dobne granice za odlazak u mirovinu, (ii) vezivanja usklađivanja mirovina za kretanje cijena i plaća i (iii) duljeg razdoblja koje služi kao osnova za obračun mirovine. Drugi stup je uveden 2002., uz dvije godine zakašnjenja. Tu je utvrđena stopa doprinosa od 5 posto koja se trebala postupno povećavati usporedo s proračunskim uštedama u sustavu.¹¹⁵

8.9 Drugi stup je uveden u nepostojanom okružju sustava GS, koje je bilo obilježeno nizom odstupanja od prvotno zamišljene reforme tog sustava u razdoblju od 1999. do 2005. S obzirom na kašnjenja u uvođenju drugog stupa i njegovu nisku i stagnantnu stopu doprinosa od 5 posto, proračunska ostvarenja mirovinskog sustava nisu ispunila prvobitna očekivanja. Udio mirovina u BDP-u se do 2002. popeo na više od 13 posto, da bi se do 2005. ponešto spustio dosegovši 11,8 posto. Ovakav ishod posljedica je povećanja stopa zamjene, što se uglavnom pripisuje odlukama koje je Ustavni sud 1997. i 1998. donio kao odgovor na zahtjeve vezane uz indeksiranje na plaće i usklađivanje mirovina slijedom smanjenja visoke inflacije 1993. U oba slučaja, odluke Ustavnog suda išle su u prilog viših mirovina. Do 2007. godine, udio mirovina u BDP-u smanjio se na 11,3 posto.

8.10 Razlike u iznosima mirovina između umirovljenika koji su otišli u mirovinu prije 1998. i onih koji su otišli u mirovinu poslije 1998., do kojih je došlo ponajprije zbog post-reformskih intervencija u sustavu GS 2001. i 2004., rješavane su u srpnju 2007. godine. Donošenjem Zakona o dodatku na mirovine ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, pokušao smanjiti jaz između „starih“ i „novih“ umirovljenika podizanjem mirovina „novih“ umirovljenika (od 4 do 27 posto), ali se time otvara jaz za sve buduće umirovljenike.¹¹⁶ Paralelno, donesene su izmjene i dopune Zakona o mirovinskom osiguranju koje su propisale smanjenje stope umanjenja za prijevremeno umirovljenje i povećanje najnižih i invalidskih mirovina, čime su se poništila neka postignuća mirovinske reforme iz 1998. Zato je, zbog dosadašnjih intervencija u sustavu GS, sve teže jačati drugi stup, što može dovesti do toga da situacija bude teža za osobe u dobi od 40 do 50 godina koje su se uključile na drugi stup. Nedavne promjene predstavljaju izazov kako nastaviti s mirovinskom reformom –ponovno prihvaćanje početne koncepcije koja podrazumijeva postojanje više stupova i kojom se postiže dugoročna ekonomska, socijalna i međugeneracijska održivost, ili će se ponovno usmjeriti samo na stup generacijske solidarnosti.

B. UČINKOVITOST

8.11 Unatoč razmjerno velikom opterećenju koje za proračun predstavljaju sveukupni mirovinski izdaci, početne neto stope zamjene u hrvatskom sustavu GS su među najnižima u zemljama OECD-a. U 2007. godini neto stopa zamjene u slučaju novog stjecatelja prava na starosnu mirovinu koji je zarađivao prosječnu plaću i za sobom imao i 40 godina staža bila je 52 posto u usporedbi s prosječnom stopom zamjene na prostoru OECD-a, koja je za stjecatelje prava na starosnu imovinu 2002. iznosila 69,1 posto.¹¹⁷ No, zbog mješovite formule indeksiranja i na plaće i na cijene, pojedinačne stope zamjene u Hrvatskoj opadaju sporije nego u zemljama gdje se mirovine vežu za cijene. Prema OECD-ovom pokazatelju „mirovinskog blagostanja”,¹¹⁸ početne procjene pokazuju

¹¹⁵ Prvobitni nacrt Zakona o mirovinskim fondovima sadržao je terminski plan postupnih povećanja stope doprinosa u drugom stupu s 5 posto u 2000. na 10. posto u 2005., ali u konačnom tekstu stopa je utvrđena na "najmanje 5 posto".

¹¹⁶ Iza 2009. godine, dodatak od 27 posto isplaćivat će se svim umirovljenicima koji su uplaćivali samo u prvom stupu.

¹¹⁷ Prosječan stopa zamjene za starosnu mirovinu iznosila je 63 posto u Hrvatskoj u 2007. godini, što je usporedivo sa prosječnom stopom zamjene u EU.

¹¹⁸ Omjer sadašnje vrijednosti mirovinskih prava koje za života ostvaruje osoba koja je primala prosječnu plaću i trenutne prosječne plaće.

kako su hrvatski umirovljenici bliže OECD-ovom prosjeku nego što bi to dale naslutiti početne stope zamjene.¹¹⁹

8.12 Unatoč visokom postotku umanjenja kod prijevremenog odlaska u mirovinu do 2007. godine i dobnoj granici za obvezni odlazak u mirovinu, sustav još uvijek "proizvodi" mlade umirovljenike. Suprotno očekivanjima, prosječno trajanje radnog staža prije odlaska u mirovinu se od pokretanja reforme zapravo smanjilo na 29,1 godinu, skrativši se za godinu dana. Do 2008. propisana dobna granica za odlazak u mirovinu u Hrvatskoj dosegla je 65 godina za muškarce i 60 godina za žene, dok se umanjenje kod prijevremenog ostvarenja mirovine ponovno smanjilo sa 4 na 1 posto za svaku godinu prijevremenog umirovljenja. Shodno tome, prijevremene mirovine su se znatno povećale.

8.13 Velika razlika između stope ovisnosti sustava i stope dobne ovisnosti ukazuje na gubitak proizvodnosti i proračunskih dobitaka koji su se mogli ostvariti višim stopama sudjelovanja u radnoj snazi. Stopa ovisnosti sustava (omjer osiguranika i umirovljenika) je 1,41, a stopa dobne ovisnosti (omjer osoba u dobi od 20 do 60 godina i starijih od 60), usporedbe radi, iznosi 2,5. Prema OECD-ovom tumačenju (osobe u dobi od 15 do 64 u odnosu na starije od 65), stopa ovisnosti za Hrvatsku je viša od 4. To također naglašava potrebu za smišljanjem poticaja za kasniji odlazak u mirovinu.

8.14 Niža dobna granica za obvezno umirovljenje žena predstavlja diskriminaciju žena na tržištu rada i, ako se primjenjuje ista formula za obračun mirovine, dovodi do nižih stopa zamjene za umirovljenice. Mnoge zemlje OECD-a i EU-a su već izjednačile propisanu dobnu granicu za umirovljenje muškaraca i žena, a i druge već neko vrijeme razmatraju taj potez.¹²⁰ Ujednačavanje dobne granice za odlazak u mirovinu nije izrijeком propisano aktima EU-a, ali se podrazumijeva u drugim direktivama kojima se uređuje ravnopravnost spolova. S obzirom na rast očekivanog trajanja života, potrebno je obaviti dodatna aktuarska istraživanja ne bi li se ustanovilo treba li dobnu granicu za odlazak u mirovinu još podizati za oba spola.¹²¹

8.15 U hrvatskom sustavu GS, iznos najniže propisane mirovine razmjerno je visok. Svaka godina staža donosi 0,825 posto prosječne, prema cijenama usklađene bruto plaće za 1998. godinu. Za 35 godina staža, prosječna neto stopa zamjene je 42,9 posto, gotovo jednako prosječnoj stopi zamjene za starosnu mirovinu. Uz porast stvarnih plaća, stopa zamjene kod najniže mirovine bi opadala brže nego stopa zamjene kod redovne mirovine za isto trajanje staža.

C. EFIKASNOST

Tablica 8.2: Ukupni mirovinski izdaci u BDP-u: EU i Hrvatska - 2005.

Cipar	6,8	Austrija	12,7
Češka	8,4	Belgija	11,2
Estonija	5,9	Danska	10,9
Mađarska	9,8	Finska	11,2
Latvija	6,3	Francuska	13,3
Litva	6,6	Njemačka	13,1

¹¹⁹ U 2005. godini, koeficijent neto mirovinskog blagostanja bi za Hrvatsku iznosio 8,7, za zemlje OECD-a prosječno 10,8; za Veliku Britaniju 7,1; za SAD 7,3; za Novi Zeland 6,0; za Meksiko 6,0; za Irsku 6,5; za Dansku 7,8.

¹²⁰ Ustavna odluka iz travnja 2007. godine propisuje izjednačavanje dobne granice umirovljenja za muškarce i žene, a preporuka je da se to učini do 2018. godine. Hrvatsko zakonodavstvo i sada omogućuje dobrovoljno umirovljenje žena sa 65 godina starosti.

¹²¹ Očekivano trajanje života u 2006. godini pri rođenju iznosi 72,5 godina za muškarce i 79,3 godina za žene, a pri umirovljenju 73 odnosno 81 godinu. Kako žene u mirovinu odlaze ranije, prosječno trajanje ostvarivanja mirovinskih prava je osam godina za muškarce i 21 godina za žene.

8.16 Unatoč ovim potezima mirovinske reforme, zahvaljujući naglim povećanjima mirovina u sustavu GS iz 2000. i 2004., udio mirovina u BDP-u je iznad razine u zemljama iz skupine EU15 i znatno iznad prosjeka za zemlje iz skupine EU15 (tablica 8.2).	Malta	9,3	Grčka	11,9
	Poljska	12,7	Irska	4,9
	Slovačka	7,6	Italija	14,8
	Slovenija	10,5	Nizozemska	12,6
	Bugarska	8,0	Portugal	12,3
	Rumunjska	6,2	Španjolska	8,9
			Švedska	12,5
	Nove članice EU-a	8,18	Velika Britanija	11,0
			EU15*	11,5
	Hrvatska (2007.)	11,3		

**bez Luksemburga*

Izvor: EU i OECD

politike opisanih u nastavku, taj udio bi 2005. bio 10,1 posto, dakle ispod prosjeka „najvećih potrošača“ iz skupine EU15. Polazeći od njegove sadašnje razine od 11,3 posto¹²², udio mirovina u BDP-u bi zahvaljujući mirovinskim reformama do 2040. trebao postupno spasti na 8,9 posto.

8.17 Od pokretanja reforme, dvije promjene u politici znatno su pridonijele nastanku manjka u sustavu GS u razdoblju od 2002. do 2005. Riječ je o Zakonu o povećanju mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina iz 2000.¹²³ i uvrštenju dodataka od 100 kuna plus šest posto u mirovinsku osnovicu iz 2004. godine. U tom razdoblju, manjak u sustavu GS – dobiven oduzimanjem ukupnih prihoda, uključujući proračunske transfere za povlaštene mirovine, od ukupnih izdataka – opao je sa 3,6 posto BDP-a u 2002. na 2,8 posto BDP-a u 2005. Bez ovih zahvata na politici sustava GS iz 2000. odnosno 2004. godine, manjak bi 2005. iznosio 1,1 posto BDP-a (što bi odgovaralo troškovima uvođenja drugog stupa).

Okvir 8.1: Perspektiva mirovinskog sustava do 2040.

Prema početnim procjenama mirovinske reforme, očekivalo se kako će uvođenje drugog stupa uroditi sveukupnim tranzicijskim manjkom od 5 do 9 posto BDP-a u prijelaznom razdoblju od 2002. do 2012. i kako će taj sustav doseći točku pokrića do 2012.¹²⁴ No, povećanjem mirovina iz 2001. i trajnim uvrštavanjem mirovinskih dodataka u osnovicu 2004., pojačan je proračunski teret financiranja mirovina u sustavu GS i istodobnog financiranja manjka nastalog uvođenjem drugog stupa. Predviđanje prihoda i izdataka mirovinskog sustava, uz pretpostavku nastavka postojeće politike i umjereno optimistične makroekonomske pretpostavke¹²⁵ (prikazi u nastavku), upućuje na očekivanje da će godišnji manjkovi sustava SG opstati tijekom čitavog razdoblja obuhvaćenog simulacijom.

Zbog mješovitog indeksiranja mirovina na plaće i cijene, početna stopa zamjene u sustavu GS postupno opada sa 40 posto u 2009. na približno 23 posto do 2040. No, zbog niske stope doprinosa u drugome stupu, očekuje se kako će početna stopa zamjene za one koji sudjeluju u oba stupa biti niža od stope zamjene za sudionike starog

¹²² Ako se hrvatski BDP uskladi prema Eurostatovim normama, taj bi udio iznosio 10 posto, što ne utječe na konačni zaključak: izdaci za mirovinu u odnosu na BDP su razmjerno visoki, a pritisci u pravcu potrošnje će se nastaviti.

¹²³ Kojim je, kao odgovor na odluku Ustavnog suda, predviđeno povećanje mirovina od 0,5 do 20 posto, ovisno o godini umirovljenja.

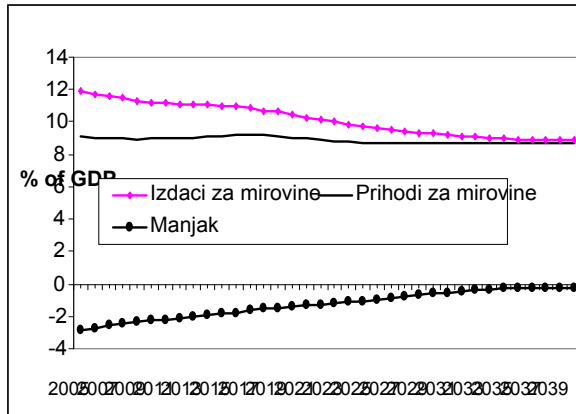
¹²⁴ Anušić, Madžarević-Šujster i O’Keefe, “Mirovinska reforma u Hrvatskoj” (Pension Reform in Croatia), World Bank Pension Primer, 2003.

¹²⁵ Simulacije polaze od pretpostavke stvarnog rasta BDP-a od 4 posto u razdoblju od 2006. do 2009., 3,5 posto 2010. i 2011. i 3 posto nakon toga. Očekuje se kako će stvarne plaće tijekom čitavog simulacijskog razdoblja rasti godišnjom stopom od 4 posto. Pretpostavlja se da će stopa prinosa na akumuliranu imovinu biti razmjerno visoka – 4,5 posto – a u fazi isplate 3,5 posto.

sustava, a potom se postupno povećati s 35 na 40 posto, što je daleko ispod onoga što je javnost očekivala pri uvođenju drugog stupa. Osim makroekonomskih pretpostavki,¹²⁶ na stopu zamjene u dvostupnom sustavu utječe niska stopa doprinosa od samo 5 posto i daleko izraženije smanjenje mirovina u sustavu GS od 50 posto.

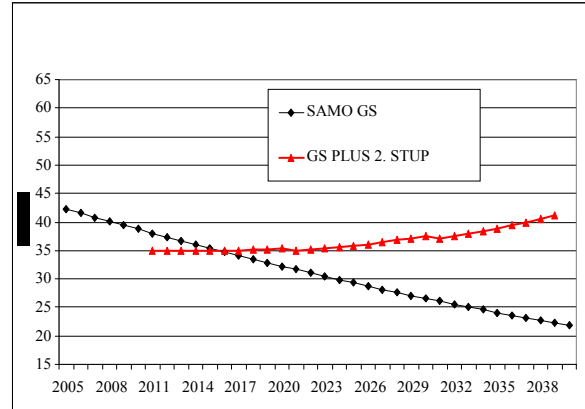
Ne čudi što se utvrđivanjem stope doprinosa u drugom stupu na 10 posto početna stopa zamjene sa 40 posto u 2011. podiže na 62 posto u 2040., ali se pojačava i proračunski manjak zbog visokih tranzicijskih troškova. U čitavom razdoblju obuhvaćenom simulacijom, manjak mirovinskog sustava ne spušta se ispod 3 posto BDP-a.

Slika 8.1: Ostvarenja sustava GS – Simulacija uz pretpostavku nastavka postojeće politike



Izvor: Ministarstvo financija, HZMO

Slika 8.2: Stope zamjene - Simulacija uz pretpostavku nastavka postojeće politike



8.18 Na povlaštene (na posebnim zaslugama utemeljene) mirovine¹²⁷ otpada 23 posto sveukupnih mirovinskih izdataka ili 2,5 posto BDP-a. Korisnici povlaštenih mirovina čine 16 posto ukupnog broja korisnika, što ukazuje na činjenicu da oni primaju višu prosječnu mirovinu nego korisnici redovnih mirovina. Najveća povlaštena skupina, za koju se izdvaja 55 posto ukupnih izdataka za povlaštene mirovine, su branitelji iz Domovinskog rata (BDR). Mirovine za branitelje određuju se kao postotak odgovarajuće plaće koju su ostvarivali u vojsci prije smrti/ranjavanja, ali se indeksiraju uz primjenu općih pravila. Minimalna mirovina za ovu skupinu definirana je kao 45 posto prosječne plaće u Hrvatskoj, što je usporedivo sa prosječnom stopom zamjene starosnih mirovina.

8.19 Prosječna mirovina branitelja iz Domovinskog rata tri puta je viša od prosječne mirovine, zbog čega se postavlja pitanje ravnopravnosti mirovinskog sustava, a što je još važnije, branitelji su odvraceni od aktivnog sudjelovanja na tržištu rada. Očekuje se kako će se udio mirovina BDR-a u BDP-u zadržati na približno 1,4 posto ako izostane revizija prava branitelji iz Domovinskog rata na invalidsku mirovinu.¹²⁸ Primjena posebnog sustava na branitelje, pri čemu se ne vodi računa o imovinskom stanju njih i njihovih obitelji, socijalno je nepravedna i loše usmjerena, a razmjerna velikodušnost tog sustava odvraća branitelje od bavljenja produktivnim djelatnostima.

8.20 Tijekom 1999. i 2000. sustav mirovina hrvatskih policijskih i vojnih snaga bio je podvrgnut sveobuhvatnoj reformi u svrhu smanjenja stopa zamjene. Smanjena su prava na prijevremeni odlazak u mirovinu, mirovinski staž je povećan sa 10 na 20 godina, razdoblje za koje se uzimao prosjek plaće kao osnovica za obračun je sa zadnjih godinu dana prošireno na zadnjih 10, vezivanje za plaće je zamijenjeno mješovitim vezivanjem na plaće i cijene, a razni dodaci vezani uz službu su ukinuti ili smanjeni. Slijedom toga, stope zamjene su s gotovo 100 posto pale na 60 posto,

¹²⁶ Stopa prinosa na akumulaciju u drugom stupu, tek nešto viša od stope stvarnog rasta plaća, dovodi do vrlo postupnog rasta stope zamjene kod mirovina u drugom stupu.

¹²⁷ Mirovine za određena zvanja ili skupine utvrđene izvan Zakona o mirovinskom osiguranju i sredstva za njihovo financiranje osigurani su u državnom proračunu.

¹²⁸ Postoje naznake da ima približno 20.000 neriješenih zahtjeva za odlazak branitelja iz Domovinskog rata u invalidsku mirovinu.

što je pripomoglo smanjivanju dijela državnog proračuna koji se trošio u vojne svrhe. Usklšivanje sa stečevinom EU, potaknulo je dodatne promjene u sustavu. Tako je na počezku 2008. godine izjednačena dob umirovljenja za zene i muškarce.

8.21 Stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje iznosi 20 posto bruto plaće i drugih vrsta dohotka koje podliježu plaćanju doprinosa i među nižim je stopama koje se primjenjuju u Europskim zemljama¹²⁹ (tablica 8.3). No, prihodi od doprinosa pokrivaju tek 58 posto ukupnih izdataka, a na izdvajanja za povlaštene mirovine za koje se ne plaćaju doprinosi i koje su uređene odgovarajućim zakonima otpada dodatnih 19 posto izdataka. Preostalih 23 posto izdataka za mirovine za koje se plaćaju doprinosi financira se iz općeg poreznog sustava. Takvim se pristupom smanjuju teret doprinosa i jedinični troškovi rada, ali se time povećava opterećenje poreznih obveznika općenito, umjesto da opterećuje samo sudionike sustava mirovinskog osiguranja. Da su manjak u potpunosti pokrivali sudionici mirovinskog sustava, stopa doprinosa bi se morala povećati na 28,5 posto, što je usporedivo sa stopom koja se plaća u državama članicama EU-a i zemljama kandidatima za pristup EU-u sa sličnim stopama zamjene.

¹²⁹ Zakonom o doprinosima za obvezna osiguranja, donesenim 2002. godine, osnovica za obračun doprinosa proširena je na sve primitke vezane uz obavljanje rada, kao što su ugovori o djelu, honorari i naknade za rad. Tim zakonom je osnovica za obračun doprinosa izjednačena s onim dijelom osnovice za obračun poreza na dohodak koji je vezan uz rad, što je pojednostavilo i pospješilo izvješćivanje i nadzor.

Tablica 8.3: Stope doprinosa za mirovinsko osiguranje u europskim zemljama

Zemlja	Postotak	Zemlja	Postotak
Albanija	39	Austrija	23
Bugarska	32	Belgija	16
Češka	28	Cipar ^b	16,6
Estonija	35 ^b	Finska	27
Mađarska	26,5	Francuska	16
Latvija	20	Njemačka	20
Litva	26	Grčka	20
Malta	20 ^b	Irska	19 ^b
Moldavija	30	Italija	33
Poljska	33	Nizozemska	28
Rumunjska	34	Norveška	22 ^b
Rusija	28	Portugal	35 ^b
Srbija	32	Španjolska	28
Slovačka	18	Švedska	19
Slovenija	24 ^b	Velika Britanija	24 ^b
Turska	20		
Ukrajina	33,8 ^c		
Hrvatska – propisano	20		
Hrvatska – potrebno	28,5		

^{b/} Uključuje druge programe socijalnog osiguranja; ^c ukupni doprinos na plaću i iz plaće u 2006.
 Izvor: ISSA (Međunarodna udruga za socijalnu sigurnost), EU.

8.22 Pet postotnih bodova doprinosa, koliko se izdvaja radi financiranja mirovina u drugom stupu, potrebno je povećati kako bi se nadoknadilo smanjenje mirovina u sustavu GS. No, tako bi dodatno skočili tranzicijski troškovi jer bi se povećao iznos koji bi se morao prikupiti proračunskim uštedama u drugim sektorima. Stopa doprinosa za drugi stup je niska u usporedbi s drugim zemljama. S druge strane, mirovina koju sudionici u novom sustavu ostvaruju na temelju GS s osnove godina staža umanjena je više nego što bi to dala naslutiti visina doprinosa za drugi stup.¹³⁰ Posljedica je ta da mirovine u drugom stupu neće biti dovoljne da bi se nadoknadilo smanjenje mirovinskih primanja s osnove GS, osobito ako se stopa prinosna na imovinu akumuliranu u mirovinskim fondovima drugog stupa pokaže nedostatnom za nadoknađivanje niže stope doprinosa.

8.23 Dugoročno gledano, pokrivenost drugim stupom bi trebala doseći 100 posto osiguranika (do 2025.), a ukupna akumulacija bi 2032. trebala doseći vrhunac od 25 posto BDP-a. Počevši od veljače 2002., sudjelovanje u drugom stupu je obvezno za osiguranike u dobi do 40 godina. K tome, osiguranici u dobi od

Tablica 8.4: Neto imovina i broj članova obveznih mirovinskih fondova (prosinac 2007.)

Obvezni mirovinski fond	Neto imovina	%	Broj članova	%
AZ OMF	8.272.117	39,4	510.098	36,5
Erste plavi OMF	2.706.903	12,9	211.886	15,2
PBZ/CO OMF	3.539.690	16,9	231.070	16,6
Raiffeisen OMF	6.483.150	30,9	442.639	31,7
Ukupno	21.001.886	100,00	1.395.693	100,0
% BDP-a	7,6%			

Izvor: Mjesečno izvješće HANFE, siječanj 2008.

40 do 50 godina mogli su odlučiti hoće li se priključiti i drugom stupu ili će trajno ostati samo u prvom. Na kraju 2007., pokrivenost drugim stupom dosegla je 1,4 milijuna ili 88,4 posto svih osiguranika. Do prosinca 2007., ukupna akumulacija u drugom stupu dosegla je 7,6 posto BDP-a, pri čemu je 70 posto bilo koncentrirano u dva najveća fonda (tablica 8.4).

¹³⁰ Prvobitni nacrt Zakona o mirovinskim fondovima sadržao je terminski plan postupnih povećanja stope doprinosa u drugom stupu sa 5 na 10 tijekom razdoblja od pet godina, sličan planovima utvrđenim u Mađarskoj, Latviji i Estoniji. Da je ta dinamika prihvaćena, stopa doprinosa u Hrvatskoj već bi dosegla 10 posto.

8.24 Stvarna prosječna stopa prinosa na imovinu mirovinskih fondova bila je 5 posto, što je znatno iznad prosječne stope realnog rasta bruto plaće od 3,1 posto godišnje tijekom razdoblja od 2002. do 2007. Prosječna stopa prinosa kretala se u rasponu od 7,12 do 8,11 posto godišnje. To se moglo pripisati povoljnim početnim cijenama državnih dužničkih instrumenata u 2002., povoljnom kretanju cijena na tržištima vrijednosnica s fiksnim prihodom tijekom 2002. i 2003. i na tržištima vlasničkih vrijednosnica u razdoblju od 2004. do 2007. Tijekom istog tog razdoblja, prosječna stopa bila je 2,5 posto godišnje. Ta su ostvarenja bila bolja nego u većini novih država članica EU-a koje su uvele drugi stup. No, malo je vjerojatno da će se zadržati visoke stope prinosa, izazvane rastom cijena državnih obveznica tijekom procesa približavanja EU-u. Mađarsko iskustvo s drugim stupom, gdje je oko 70 posto imovine uloženo u državne obveznice, pokazuje kako bi neka razdoblja mogla biti obilježena i negativnim realnim stopama povrata, osobito kada su popraćena pogoršanjem fiskalne discipline.¹³¹

8.25 Na državne obveznice je na kraju 2007. još uvijek otpadalo razmjerno visokih 63,6 posto portfelja mirovinskih fondova. To je 8 posto niže od prijašnjih razina, ali je i dalje daleko iznad minimalnih 50 posto koliko je propisano za tu vrstu imovine. S udjelom od 14,8 posto u ukupnim ulaganjima, dionice i GDR-ovi javljaju se kao druga najveća skupina imovine. Imovina mirovinskih fondova od 2007. godine može biti investirana i u dionice i u vrijednosne papire s fiksnim prihodom trgovačkih društava koji kotiraju na Zagrebačkoj burzi u prvoj kotaciji, ali i u JDD kotaciji do 15 posto imovine.¹³² Iako se ovim ograničenjem mirovinski fondovi štite od ulaganja u visokorizičnu imovinu, ono ih također odvraća od toga da ulažu i u neke manje rizične vrste imovine. Djelomično ublažavanje uvjeta prihvatljivosti domaćih dionica uključeno je u nacrt izmjena i dopuna zakona iz 2007. godine kojim se uređuju ulaganja mirovinskih fondova.

8.26 Troškovi upravljanja fondovima u Hrvatskoj vrlo su visoki, a sveukupni administrativni troškovi, dugoročno promatrano, umanjuju vrijednost imovine pri odlasku u mirovinu za 26 posto. Društva za upravljanje mirovinskim fondovima naplaćuju tri različite naknade:

- ulaznu naknadu od najviše 0,8 posto od uplaćenih doprinosa;
- naknadu za upravljanje od najviše 1,2 posto godišnje na neto imovinsku vrijednost (NIV) fonda;
- naknadu za promjenu/izlazak iz fonda.

K tome, tu su i poslovni troškovi Središnjeg registra osiguranika (REGOS-a) posvećeni naplati doprinosa u drugom stupu i upravljanju osobnim računima.

8.27 Postoji potreba za korjenitom promjenom troškovne strukture. Nadalje, valjalo bi ozbiljno razmotriti mogućnost da određeni dio troškova vođenja računa i upravljanja fondovima koje trenutno trpi REGOS snose mirovinski fondovi, a trebalo bi razmisliti i o mogućem preuzimanju vlasničkog udjela u REGOS-u. Ta je mogućnost dopuštena Zakonom o fondovima, a u zemljama poput Meksika polučila je dobre rezultate.

8.28 Za razliku od drugog stupa, dobrovoljno financirani sustav (treći stup) razvija se sporo. Dobrovoljni mirovinski sustav funkcionira unutar tzv. EET-okvira¹³³. Uplate doprinosa na osobne račune u dobrovoljnim mirovinskim fondovima mogu se odbiti od osnovice za obračun poreza na dohodak do iznosa od 12.000 kuna (2.000 USD) godišnje. K tome, država na osobne račune pridodaje poticajna sredstva u iznosu od 25 posto od uplaćenog iznosa pojedinog člana, ali najviše do uloga u

¹³¹ Godine 2000. realna stopa povrata bila je -2,2 posto, a 2003. -2,3 posto.

¹³² Dionice društava koji ispunjavaju najviše norme korporacijskog upravljanja i imaju veliku tržišnu kapitalizaciju.

¹³³ EET znači sljedeće: (i) doprinosi su oslobođeni poreza (Exempt), (ii) prihod od ulaganja je oslobođen poreza (Exempt), a (iii) mirovine se oporezuju (Taxed).

visini od 5.000,00 kuna po članu. Mirovine ostvarene u dobrovoljnom sustavu oporezuju se kao redovno primanje prema propisima o porezu na dohodak. Unatoč spomenutim poreznim povlasticama, postoje zahtjevi da se porezni odbici prošire i na poslodavce radi poticanja razvoja trećeg stupa.¹³⁴ Do sredine 2003. postojala su samo dva dobrovoljna mirovinska fonda otvorenog tipa. Do konca 2007. bilo je šest otvorenih dobrovoljnih mirovinskih fondova koji su imali 103.923 člana i raspolagali sa 692,8 milijuna kuna (0,25 posto BDP-a) te deset zatvorenih dobrovoljnih mirovinskih fondova¹³⁵ koji su imali 11.943 člana i raspolagali sa 119,1 milijuna kuna (0,04 posto BDP-a). Osim limita od 20 posto za ulaganja u stranu imovinu, malo je ograničenja kada su posrijedi ulaganja mirovinskih fondova. Preostala ograničenja ukinut će se prilikom ulaska u EU. Dobrovoljni mirovinski fondovi (baš kao i obvezni) ulažu svoju imovinu u državne obveznice (48,3 posto), obveznice domaćih tvrtki (24,1 posto), otvorene investicijske fondove (20,2 posto) i stranu imovinu (4 posto), dok u gotov novac ulažu tek manji dio svoje imovine (5,4 posto).

8.29 Mirovinska reforma imala je povoljan učinak na prijavljivanje plaća i fiskalnu disciplinu jer je proširila osnove za ubiranje poreza i doprinosa. Uvođenje drugog stupa poslužilo je kao prilika da se u mjesečno izvješćivanje uključuje svi doprinosi, porez na dohodak i lokalni prerez na porez na dohodak. Pojedinačno mjesečno izvješćivanje uvedeno je u siječnju 2002. kako bi se od poslodavaca počela prikupljati evidencija koja obuhvaća zasebne podatke o svakom radniku i koja se, kao takva, može koristiti za praćenje akumulacije mirovinskih prava pojedinaca. U razdoblju od 2002. do 2005. naplata svih poreza i doprinosa na plaće i iz plaća bila je znatno iznad razina predviđenih proračunom. Od 2002. godine pokrivena masa plaća (tj. omjer prihoda od mirovinskih doprinosa i stope doprinosa za dano razdoblje) raste brže nego stvarna masa plaća (uvećana primanjima nevezanim uz plaće, a izvršenim u mirovinsku osnovicu). Omjer (usklađene) osnovice za plaćanje doprinosa i (približno utvrđene) stvarne mase plaća porastao je sa 76 posto iz 1999. na 85 posto u 2006.

¹³⁴ Ako poslodavac uplaćuje doprinose za dobrovoljno mirovinsko osiguranje u ime svojih radnika, te se uplate smatraju redovnim isplatama primanja i podliježu redovnim porezima i doprinosima. Čuju se tvrdnje kako se poslodavci na taj način odvrćaju od sudjelovanja u dobrovoljnom mirovinskom sustavu.

¹³⁵ Otvoreni fondovi stalno i uvijek nude udjele javnosti, pri čemu se udjeli otkupljuju po posebnoj cijeni određenoj prema neto imovinskoj vrijednosti. Zatvoreni fondovi nude udjele isključivo zaposlenicima ili članovima svojih pokrovitelja.

Okvir 8.2: Usklađenost sa sustavima mirovinskog osiguranja u zemljama EU-a

Obvezni drugi i dobrovoljni treći kapitalizirani stup hrvatskog sustava su u potpunosti kompatibilni sa sličnim sustavima u zemljama EU-a. U Sapirovom se izvješću¹³⁶ ističe kako razlike u mirovinama i uvjetima za stjecanje prava koji su nametnuti državnim mirovinskim sustavima zemalja EU-a predstavljaju ozbiljnu prepreku stvarnoj pokretljivosti radne snage unutar EU-a. Naime, mirovinski sustavi na prostoru EU-a kreću se od čistog sustava GS s UN-om u Njemačkoj, Francuskoj, Španjolskoj, Portugalu, Češkoj i Sloveniji, preko čistih sustava GS s UD-om u Italiji, sprege sustava GS s UD-om i kapitaliziranih drugih stupova u Švedskoj i Poljskoj, pa sve do kombinacije sustava GS s UN-om i kapitaliziranih programa u Velikoj Britaniji, Nizozemskoj, Mađarskoj i Slovačkoj. Hrvatska trenutno pripada skupini u kojoj se primjenjuje kombinacija obilježja sustava GS s UN-om i kapitaliziranog drugog stupa. No, postojeći sustav GS u Hrvatskoj predviđa stope zamjene koji su među najnižima u zemljama EU-a i OECD-a. Za svaku godinu staža prosječni radnik u EU zaradi razmjerno višu mirovinu nego njegov hrvatski kolega, zbog čega je zapošljavanje u inozemstvu privlačnije za hrvatske radnike.

U Sapirovom izvješću se zaključuje kako “neusklađenost stečenih prava u odnosu na osnovna izdvajanja za zdravstveno i mirovinsko osiguranje te nezaposlenost treba ukloniti”. Postupno sazrijevaju zamisli i kreću rasprave o zajedničkom mirovinskom sustavu EU-a. Holzmann (2004.)¹³⁷ za EU predlaže sustav provizornih računa (ZR) s teorijski utvrđenim doprinosom, kojim bi se postupno zamijenili postojeći sustavi GS s UD-om.¹³⁸ Kada bi se postigao takav sporazum o zajedničkom mirovinskom sustavu EU-a, uvođenjem sustava provizornih osobnih računa s UD-om umjesto njemačke bodovne formule u hrvatski sustav GS ne bi nastale ozbiljnije teškoće. Kao prvo, upravljanje drugim stupom trenutno se temelji na mjesečnom pojedinačnom izvješćivanju koje bi jednako učinkovito služilo i za potrebe sustava ZR s UD-om. Kao drugo, postojeća njemačka bodovna formula je podvarijanta sustava ZR s UD-om, tako da se razina mirovina najvjerojatnije ne bi znatnije smanjila.¹³⁹

8.30 No, 2005. je ukinuto jedinstveno mjesečno pojedinačno izvješćivanje za sve doprinose i osobni dohodak, čime je povećano i administrativno opterećenje privatnog sektora.¹⁴⁰ Pojedinačno mjesečno izvješćivanje je zadržano za doprinose u prvom i drugom stupu, dok se izvješćivanje o porezu na dohodak ponovno oslanja na zbirne mjesečne prijave koje se podnose Poreznoj upravi. Učinke tog poteza trebalo bi pomno pratiti jer bi ta promjena mogla narušiti i fiskalnu disciplinu.

¹³⁶ "Plan za Europu koja raste: kako sustav EU-a učiniti uspješnim?" ("An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver"), izvješće sastavljeno za EK poznato i kao Sapirovo izvješće iz srpnja 2003.

¹³⁷ R. Holzmann: "U pravcu reformiranog i usklađenog mirovinskog sustava u Europi: obrazloženje i možebitno ustrojstvo" ("Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure"), Social Protection Discussion Paper Series, 0407, Svjetska banka, ožujak 2004.

¹³⁸ Sustavi GS s provizornim računima i UD-om postoje u Latviji, Švedskoj, Poljskoj i Italiji. Uplaćeni doprinosi se virtualno kapitaliziraju na osobnim računima osiguranika. Kako se novac koristi za isplate sadašnjih mirovina, provizornim položajima se ostvaruje pretpostavljena stopa povrata koju određuje država. Dakle, sustavom provizornih osobnih računa s UD-om, koji je u potpunosti prenosiv upravo zbog UD-a, ostvaruju se mirovine koje su u potpunom razmjeru s doprinosima. Pitanja koja bi trebalo riješiti u odnosu na radnike migrante su administrativne naravi: Upravlja li se sustavom odvojeno ili zajednički? Prenosi li se akumulacija u zemlju domaćina ili zemlja domaćin prenosi saldo na računu u zemlju stalnog prebivališta? Koju stopu povrata radnik ostvaruje dok je u zemlji domaćinu?

¹³⁹ Formula sustava ZR-a s UD-om daje slične rezultate kao i njemačka bodovna formula koja vodi računa o demografskim čimbenicima (promjeni u očekivanom životnom vijeku) i promjeni stope doprinosa kao čimbeniku.

¹⁴⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prikupljanju podataka po osiguranicima o obveznim doprinosima, porezu na dohodak i prirezu porezu na dohodak, Narodne novine, prosinac 2004.

D. PREPORUKE

8.31 Povećanje stope doprinosa u drugom stupu hitno je potrebno i treba ga omogućiti dodatnim mjerama uštede u sustavu GS ili proračunskim uštedama u drugim javnim programima. Stopom doprinosa od 5 posto u drugom se stupu neće ostvariti dovoljno visoka mirovina da bi budućim umirovljenicima nadoknadila umanjenu mirovinu u sustavu GS, osobito najstarijim sudionicima drugog stupa koji će prvi otići u mirovinu. No, veći doprinosi u drugom stupu podrazumijevaju niže prihode za sustav GS. Povećanjima mirovina iz 2001. i 2004. smanjen je proračunski prostor za višu stopu doprinosa u drugom stupu. Ako se ne provedu mjere smanjivanja izdataka za sustav GS radi ublažavanja proračunskog opterećenja visokim mirovinama, dodatni tranzicijski troškovi više stope doprinosa će se morati u cijelosti financirati iz proračuna, a fiskalni prostor će se trebati pronaći u drugim javnim programima. Povećanje osnovne mirovine umjesto povećanja stope doprinosa u drugi stup bio bi korak unatrag, budući da bi poništio supstituciju i diverzifikaciju rizika mirovinskih stupova i eliminirao mogućnost za veće stope zamjene u budućnosti koje bi proizašle iz prinosa većih od rasta plaća.

8.32 Mogu se uvesti daljnje parametarske promjene u prilog povećanju doprinosa u drugom stupu i smanjivanja razlika između starih i novih mirovina. Tu bi se radilo o sljedećem:¹⁴¹

- Podizanjem dobne granice za umirovljenje žena na 65 godina, i to tako što bi se od 2008. krenulo sa šestomjesečnim postupnim povećanjima, manjak bi sa 2,8 posto BDP-a u 2005. opao na 0,8 posto BDP-a u 2020., i posve nestao u 2030.
- Smanjivanjem pondera plaća u indeksacijskom obrascu. Vezivanje mirovina na cijene bila bi snažna mjera kojom bi se manjak ubrzo sveo na nulu, možda već i do 2015., ali na račun naglog pada stopa zamjene – na 30 posto do te iste godine.¹⁴² Vezivanjem na inflaciju plus 25 posto realnog rasta plaća (što je polovica švicarske formule), manjak bi nestao do 2023. uz postupnije smanjenje stopa zamjene.
- Povećanjem umanjenja kod prijevremenog umirovljenja s trenutnih 4 na 7 posto za svaku godinu prijevremenog umirovljenja¹⁴³, manjak bi se u prvoj godini smanjio za 0,1 posto BDP-a odnosno za 0,25 posto BDP-a u 2022.
- Postupnim približavanjem povlaštenih novih mirovina i redovnih mirovina iz sustava GS do 2027., manjak bi se do 2027. smanjio na 1,5 posto BDP-a.
- Proračunski snažna, ali socijalno nepopularna mjera bila bi izbacivanje dodatka od 100 kuna plus šest posto iz mirovinske osnovice za osobe koje su u mirovinu otišle prije 1999., i to počevši od 2008. Time bi se manjak u toj godini smanjio na 2 posto BDP-a, a do 2030. bi postupno bio sveden na ništicu.

Nasuprot tome, druge mjere bi dovele do daleko viših razina manjka. Tu bi se radilo o mjerama poput izjednačavanja mirovina osoba umirovljenih nakon 1999. s mirovinama osoba koje su pravo na umirovljenje ostvarile prije te godine, skraćivanja obračunskog razdoblja sa čitavog radnog staža na 10 ili 15 najboljih godina ili uvođenja izdašnjega indeksacijskog obrasca.

8.33 Razlikama u visini mirovina između pojedinih skupina umirovljenika treba pristupiti s krajnjom pozornošću ne bi li se izbjeglo pogoršanje proračunskih teškoća za ovaj i buduće

¹⁴¹ S modelom kojim smo se koristili za simulaciju primjene različitih političkih mjera politike, nismo bili u mogućnosti simulirati učinak smanjivanja najnižih dopuštenih mirovina. No, uz primjenu približnih vrijednosti, model daje naslutiti kako bi smanjivanje najniže mirovine po godini staža za prvih 30 godina na 0,4125 posto prosjeka plaća iz 1998. imalo slab proračunski učinak u prvih deset godina, koji bi se nakon toga – kada bi se udio osoba koje ispunjavaju uvjete za najnižu mirovinu počeo povećavati – ponešto pojačao.

¹⁴² Proračunski učinak indeksiranja je snažan jer se isti indeksacijski obrazac primjenjuje i za određivanje vrijednosti minulih primanja i za indeksiranje mirovina.

¹⁴³ Takva je stopa umanjenja uvedena u Njemačkoj 2005.

naraštaja umirovljenika. Sadašnje razlike u visini mirovina su nenamjerna posljedica privremenih zahvata na sustavu GS u proteklih nekoliko godina (vidi prilog 8.3 u nastavku). Četiri su temeljne mogućnosti za rješavanja razlika izazvanih trajnim uvrštenjem dodatka od 100 kuna plus šest posto u mirovine ostvarene prije 1999. godine:

- **Ukidanje dodatka.** To je proračunski najmoćnije rješenje koje se, prema očekivanjima, trebalo provesti 2002.¹⁴⁴ Ukidanjem dodatka za sve korisnike razlike bi se smanjile za više od 50 posto, uštedjelo bi se oko 0,7 posto BDP-a te bi se otvorio fiskalni prostor za povećanje stope doprinosa u drugom stupu. No, to bi rješenje, politički i socijalno gledano, bilo najteže provedivo. Njegovom primjenom stopa doprinosa u drugom stupu mogla bi se odmah podići na 7 do 8 posto odnosno na 10 posto do 2011.
- **Proširenje dodatka od 100 kuna plus 6 posto** na sve sadašnje i buduće korisnike, ali uz uvođenje provjere imovinskog stanja. Iako bi se imovinskim cenzusom proračunski troškovi dodatka mogli prepoloviti, administrativni troškovi provjere imovinskog stanja mogli bi "pojести" znatan dio uštede. Proračunske uštede bi se mogle iskoristiti za povećanje stope doprinosa u drugom stupu na 6 ili 7 posto.
- **Isključivanje dodatka iz osnovice** korisnika koji ispunjavaju uvjete za to pravo, njegova primjena na sve sadašnje i buduće korisnike te njegovo zamrzavanje ili postupno gašenje tijekom duljeg razdoblja. Taj scenarij bi urodio manjim proračunskim uštedama nego prethodni. Fiskalni prostor za povećanje stope doprinosa u drugom stupu na 6 posto otvorio bi se tek za četiri do pet godina.
- **Proširenje dodatka na sve sadašnje umirovljenike koji su umirovljeni nakon 1999.**, a koji ne ispunjavaju uvjete za dodatak (procjenjuje se da ih ima 300.000). To je proračunski najzahtjevnija mjera koja bi iziskivala dodatne godišnje mirovinske izdatke od 0,3 posto BDP-a. Tim se scenarijem na dulje vrijeme zatvara fiskalni prostor za podizanje stope doprinosa u drugom stupu.
- **Povećanje mirovina ostvarenih nakon 1999. putem alternativnog dodatka ili fonda za naknadu razlike.** Ovaj bi scenarij imao slično nepovoljno djelovanje na podizanje stope doprinosa u drugom stupu, ali na kraći rok. S druge strane, to bi rješenje iznova otvorilo pitanje razlike u mirovinama sadašnjih i budućih naraštaja umirovljenika jer potonji ne bi ostvarivali pravo na naknadu.

¹⁴⁴ Zakon iz 1997. kojim je predviđen dodatak od 100 kuna plus 6 posto trebao se prestati primjenjivati 2002., ali Vlada ga je zadržala do 2004.

Okvir 8.3: Razlike u visini mirovina

Razlike u mirovinama pripadnika različitih dobnih skupina, ali s jednakom spremom i stažem prije odlaska u mirovinu, izazvale su široko nezadovoljstvo ishodom mirovinske reforme iz 1998. U siječnju 2006. prosječna mirovina osoba koje su otišle u mirovinu u razdoblju od 1999. do 2005. (1737 kuna) bila je 17 posto niža od prosječne starosne mirovine (uključujući prijevremenu mirovinu) osoba koje su otišle u mirovinu do 1998. (2082 kuna), dok je stopa zamjene za starosne mirovine bila 46 posto. Ta su odstupanja potaknula inicijative za uvođenje izmjena kojima se namjeravalo bolje ujednačiti mirovine među pojedinim dobnim skupinama. Inicijative su bile usredotočene na skraćivanje obračunskog razdoblja na 10 najboljih godina, smanjivanje umanjena zbog prijevremenog odlaska u mirovinu i/ili povećanje mirovina ostvarenih nakon 1999. radi hvatanja koraka s razinama iz prijašnjih godina. No, tim inicijativama u biti nisu otklonjeni stvarni uzroci razlika u visini mirovina. Razlike u visini starosnih mirovina mogu se pripisati nekolicini čimbenika:

- uključivanje dodatka od 100 kuna plus 6 posto u mirovinsku osnovicu za sve osobe koje su mirovinu ostvarile do 1999. i koje ispunjavaju uvjete za to pravo, na što otpada više od polovice razlika u visini mirovina;
- produljivanje obračunskog razdoblja s 10 najboljih godina na puni radni staž, što je dovelo do nižih početnih mirovina za sve, ali nije nadoknađeno duljim mirovinskim stažem kako se očekivalo i na što otpada približno jedna četvrtina razlika u visini mirovina;
- Povećanje umanjena mirovine kod prijevremenog odlaska u mirovinu sa 1,2 na 4 posto za svaku godinu prijevremenog umirovljenja, što kod najranijeg dopuštenog prijevremenog odlaska u mirovinu, a radi se o razdoblju od pet godina prije ostvarivanja prava na redovno umirovljenje, podrazumijeva smanjenje od 20 umjesto prijašnjih 6,5 posto i na što u prosjeku otpada jedna osmina razlika u visini mirovina;
- Završetak prijelaznog razdoblja za dodavanje godina staža za žene 2004., na što možda otpada manje od jedne osmine razlika.

Na pojedinačnoj razini, razlike u konačnici mogu iznositi više od 17 posto u prosjeku. Primjerice, žena s oštrom krivuljom osobnih primanja koja je u mirovinu otišla 2006. 5 godina prije dosezanja propisane dobne granice za umirovljenje može završiti s mirovinom 50 posto nižom od žene koja je u mirovinu u podjednakim okolnostima otišla prije 1999.

Pojedinačni slučajevi poput ovog potiču zahtjeve za reformom i odvrćaju pozornost od nepravda starog sustava u kojem se preraspodjela vršila na štetu onih koji su uplaćivali više u korist onih koji su uplaćivali niže doprinose za osiguranje, na štetu onih s kraćim u korist onih s dužim radnim stažem i na štetu muškaraca u korist žena. Skraćivanjem obračunskog razdoblja, smanjivanjem umanjena zbog prijevremenog odlaska u mirovinu ili ponovnim uvođenjem dodatka na staž za žene vratile bi se nepravde starog sustava. Stoga se preporučuje da se ova tri parametra sustava ne mijenjaju. Uvrštenje dodatka od 100 kuna plus 6 posto je odista prouzročilo znatnu razliku u visini mirovina među dobnim skupinama.

8.34 Povlaštene mirovine treba postupno stopiti s redovnim sustavom. Djelomična reforma vojnog i policijskog mirovinskog sustava već je provedena. Mirovine sudionika Drugog svjetskog rata i bivših političkih zatvorenika će i dalje postupno opadati. Mirovine koje se izdvajaju za saborske zastupnike, bivše ministre i akademike nemaju stvarnog opravdanja: njihove iznadprosječne mirovine bi zaradile razmjerno više bodova u redovnom sustavu GS.

8.35 Postojeći mirovinski sustav za invalide Domovinskog rata i korisnike njihovih obiteljskih mirovina ne bi trebalo proširivati, a najnižu mirovinu i dodatke uz mirovinu predviđene za sve ostale branitelje trebalo bi uskladiti s redovnim izdvajanjima u sustavu GS. Najveći pojedinačni mirovinski program, na koji otpada 1,4 posto BDP, odnosi se na branitelje iz Domovinskog rata. Tu se ne radi samo o invalidskim i obiteljskim mirovinama, već i o predviđenoj najnižoj mirovini u visini od 45 posto prosječne plaće svih trenutno zaposlenih branitelja i mirovinskim dodacima uz redovne mirovine iz sustava GS. Ovakva najniža mirovina i dodaci za branitelje ne samo da su diskriminirajući, već bivše branitelje odvrćaju i od davanja doprinosa javnom sustavu i aktivnog sudjelovanja na tržištu rada.

8.36 Treba promicati diverzificiranje portfelja mirovinskih fondova drugog stupa u odnosu na veliki udio državnih obveznica. Imovina koja se postojano gomila u drugom stupu ulaže se uglavnom u državne dužničke vrijednosnice. U izostanku ocjena rizika, ulaganja u dionice i privatne vrijednosnice s fiksnim prihodom ograničene su na pet tvrtki iz prve burzovne kotacije. Razvoj dužničkih vrijednosnica jedinica lokalne samouprave spor je i ograničen. Proces sekuritizacije, poput razvoja hipotekarnih obveznica, još je u začetku. Obvezna mirovinska društva nailaze na teškoće pri ulaganju sredstva na domaćoj razini i podižu svoj udio inozemnih ulaganja do zakonski dopuštene granice. Nedavno preispitivanje ulagateljskih pravila i količinskih ograničenja prvi je korak u pravcu diverzifikacije, ali tu je i dalje neizbježan sukob između razvoja domaćeg tržišta i ograničavanja. Ili bi se domaće tržište kapitala trebalo razvijati aktivnim sudjelovanjem tvoraca financijske politike (početne javne ponude, sekuritizacije itd.) ili bi se u pomanjkanju domaćih vrijednosnica to trebalo nadomjestiti podizanjem plafona za međunarodna ulaganja, osobito u jednoj zemlji koja se približava članstvu u EU. Podizanje granice za međunarodna ulaganja i/ili određivanje instrumenata s prostora EU-a kao domaćih dva su realna rješenja.

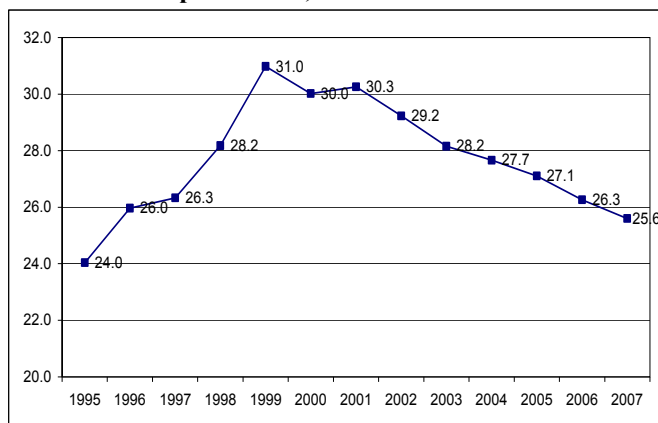
8.37 Administrativne troškove drugog stupa treba smanjiti koracima koji će obuhvatiti sve vrste naknada za upravljanje fondovima i troškova REGOS-a. Administrativni troškovi drugog stupa trenutno su visoki. Unatoč tome što REGOS kao središnja služba obavlja administrativne poslove u drugom stupu, naknade za upravljanje koje naplaćuju mirovinska društva su jednako visoke kao u zemljama gdje sve te poslove obavljaju sama mirovinska društva. Nadalje, mirovinska društva ne snose niti jedan od troškova REGOS-a jer se oni financiraju iz državnog proračuna. Kod preispitivanja administrativnog sustava u drugom stupu i visine naknada za upravljanje, treba se pozabaviti s dva pitanja. *Prvo*, naknade su više nego što bi to bilo opravdano s obzirom na narav administrativnog sustava i činjenicu da administrativne poslove obavlja REGOS kao središnja služba. *Drugo*, trenutni djelokrug REGOS-a je širi od pukog opsluživanja drugog stupa jer obuhvaća i prikupljanje i slanje podataka drugim ustanovama, poglavito HZMO-u. Ako u REGOS-ovom djelokrugu ostane pružanje usluga drugim ustanovama, tada bi i one trebale snositi dio njegovih troškova. Konačno, REGOS većinu poslova povjerava Financijskoj agenciji i Agenciji za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama, i to na temelju izravne pogodbe. Kada bi se ti poslovi mogli obavljati na temelju postupka javnog nadmetanja, troškovi eksternalizacije mogli bi se smanjiti.

8.38 Potrebno je preispitati sustav oporezivanja u trećem stupu. Prema postojećim propisima, uplate pojedinaca na račune dobrovoljnog mirovinskog osiguranja su i oslobođene poreza i uživaju porezne poticaje, dok doprinosi poslodavca u potpunosti podliježu porezu na dobit. Poslodavci tvrde kako nemaju poticaja za izravno sudjelovanje u doprinosima za dobrovoljno mirovinsko osiguranje jer im je jeftinije povisiti plaće nego uplaćivati doprinose u dobrovoljni mirovinski fond. Poslodavci traže da ti doprinosi budu oslobođeni poreza i drugih doprinosa. Namjera Vlade pri uvođenju kapitaliziranog dijela reformiranog mirovinskog sustava bila je spriječiti iskorištavanje dobrovoljnog mirovinskog sustava za isplate zamjenskih (i jeftinijih) primanja isključivanjem poslodavaca iz povlaštenog poreznog režima. Namjesto toga, sve porezne olakšice su prebačene na pojedince. U većini zemalja s trećim stupom, doprinosi za dobrovoljno mirovinsko osiguranje su do određene granice oslobođeni poreza kako za zaposlenike, tako i za poslodavce. U nekim su zemljama doprinosi za dobrovoljno osiguranje oslobođeni i obveznih socijalnih doprinosa. Dok se porez na dohodak može ubirati u fazi isplate mirovine, to ne vrijedi i za socijalne doprinose. Potrebno je preispitati sustav oporezivanja, a valja razmotriti i oslobađanje doprinosa od poreza na dobit do iste mjere u kojoj su oslobođeni i doprinosi pojedinaca. Oslobađanje doprinosa za dobrovoljno osiguranje od obvezne osnove za socijalno osiguranje bi, međutim, prouzročilo trajne fiskalne gubitke za proračun socijalnog osiguranja i potaknulo intenzivnu uplatu doprinosa za dobrovoljno mirovinsko osiguranje na račun viših plaća i, shodno tome, naknada za socijalno osiguranje. **Stoga se ne preporučuje istovjetan tretman doprinosa u dobrovoljnom i obveznom mirovinskom sustavu.**

9. SOCIJALNA POMOĆ

9.1 Ukupni izdaci za socijalne naknade u Hrvatskoj prema međunarodnim standardima su visoki, ali samo malen dio tih izdataka dodjeljuje se programima koji podliježu imovinskom cenzusu. Na primjer, nedavni podaci pokazuju da, iako je ukupna socijalna potrošnja opala od 1999. godine, kada je imala najveću vrijednost i iznosila 31 posto BDP-a, na 26 posto BDP-a u 2007. (od čega su najveći izdaci za socijalnu sigurnost i usluge socijalne skrbi), samo se vrlo mali dio (0,6 posto BDP-a) upotrebljava za programe socijalne pomoći usmjerene na siromašne slojeve stanovništva. Smanjenje ukupnih socijalnih izdataka najvećim je dijelom bilo posljedica učinka mirovinske reforme.

Slika 9.1: Ukupni socijalni izdaci u Hrvatskoj, konsolidirana opća država, % BDP-a



Izvor: IMF

9.2 U 2007. Hrvatska je trošila 4,3 posto BDP-a na više od stotinu različitih programa socijalnih naknada za koje se ne plaćaju doprinosi, koji se nude na nacionalnoj i lokalnoj razini vlasti. To je otprilike dva postotna boda više od izdataka za takve programe u zemljama EU-15 i ne uključuje porezne olakšice. Od toga je program socijalne pomoći u obliku u kojem ga provode centri za socijalnu skrb očito najusmjereniji na siromašne, s obzirom na kriterije za stjecanje prava prema provjeri imovinskog stanja, ali on dobiva oko pet posto ukupnog iznosa. Većina ostalih programa nije usmjerena na skupine s niskim prihodima, nego na posebne skupine korisnika, kao što su branitelji i umirovljenici.

9.3 Broj ponuđenih programa, broj uključenih institucija, kao i nedovoljna usklađenost u vezi s kriterijima za stjecanje prava dovode do sustava koji je skupo voditi, koji omogućuje dvostruko ubiranje naknada i dovodi do nejednakog postupanja prema podnositelji U negativne učinke može se ubrojiti zbrka koja iz toga proizlazi, kao i pogreške u isključivanju i uključivanju, što negativno djeluje na dobivene koristi u usporedbi s uložnim. Osim toga, provedba tih kriterija za stjecanje prava ponekad je podložna slobodi odluke lokalnih službenika¹⁴⁵. U zemlji s jednom od najnižih stopa sudjelovanja radne snage u Europi, osiguravanje socijalne pomoći od strane države suočava se i s izazovom uspostavljanja veze između naknada i poticaja za rad. Više od 50 posto podnositelja zahtjeva su radno sposobne osobe.

9.4 Od 2003. godine izdaci za socijalne naknade su se povećali za pola postotnog boda BDP-a kao rezultat vraćanja na staro stanje u nekim reformskim politikama u području roditeljnog dopusta, novouvedenih naknada, promjena u kriterijima za stjecanje prava koje dovode do povećanja broja korisnika te povećanja nominalnog iznosa naknada. Nacionalna populacijska strategija koju je Vlada usvojila krajem 2006. čini dodatni pritisak na srednjoročne financijske projekcije države.

9.5 Vlada je tijekom 2007. prihvatila Strategiju reforme socijalnih naknada. Ključna značajka Vladinog programa je poboljšati učinkovitost sustava socijalne zaštite, (i) racionalizacijom izdataka i poboljšanim ciljanjem, te (ii) jačanjem upravljanja sustavom. Cilj Strategije je ograničiti izdatke za socijalne naknade na četiri posto BDP-a.

¹⁴⁵ Pojedine osobe mogu imati koristi od različitih imovinskih cenzusa koje primjenjuju pojedine općine i gradovi nasuprot pragovima koje primjenjuju centri za socijalnu skrb.

A. UČINKOVITOST

9.6 Siromaštvo u Hrvatskoj je nisko u usporedbi s drugim državama,¹⁴⁶ ali stagnira unatoč relativno jakom rastu, zbog čega je potrebno poduzeti određene mjere. U Hrvatskoj je oko jedanaest posto stanovništva siromašno, a samo oko jedan posto stanovništva suočen je s teškom neimaštinom. Nedavna Ocjena životnog standarda pokazuje da je u posljednjem desetljeću došlo do realnog povećanja BDP-a po stanovniku za više od 40 posto¹⁴⁷, što je imalo za posljedicu smanjenje u stopi siromaštva prema dohotku za približno jedan postotni bod; međutim, siromaštvo prema potrošnji je ostalo na istoj razini. U 2004. godini otprilike 11 posto stanovništva smatralo se siromašnima, a kod još 10 posto postojao je rizik od siromaštva. Siromaštvo je povezano s umirovljeničkim statusom, nezaposlenošću ili ekonomskom neaktivnošću, a incidencija siromaštva najveća je među starijim osobama. Kao rezultat toga, siromašni primaju oko 57 posto svog dohotka od mirovina (38 posto) i državnih transfera (19 posto).

9.7 Siromaštvo je, osim toga, i prilično plitko. Jaz siromaštva iznosi oko 2,6 posto (na temelju podataka Ankete o potrošnji kućanstava iz 2004.), a samo četiri posto stanovništva živi ispod granice siromaštva od 4,30 USD dnevno (prema paritetu kupovne moći). To je najniža stopa među zemljama srednjeg dohotka u regiji. Međutim, postoje značajne razlike između urbanih i ruralnih područja, a siromaštvo je učestalije u ruralnim područjima (u urbanim područjima incidencija siromaštva je 5,7 posto, dok u ruralnim područjima doseže 17 posto).

9.8 Sredstva uključena u eliminaciju siromaštva razmjerno su troškovno prihvatljiva i mogla bi se pronaći preraspodjelom postojećih sredstava. Odlično usmjeren transfer od približno 1,5 milijardi kuna (oko 0,7 posto BDP-a iz 2004. godine) bio bi dostatan za eliminaciju siromaštva u državi 2004. godine. Nadalje, čak i relativno umjerena povećanja u prosječnom dohotku u siromašnijim regijama dovela bi do značajnog smanjenja razlika u siromaštvu među pojedinim regijama. Na primjer, kad bi se prosječni izdaci po stanovniku u ruralnoj središnjoj Hrvatskoj povećali za ekvivalent od samo 10 posto nacionalnog prosjeka, nacionalna stopa siromaštva bi se smanjila za polovinu (tj. opala bi sa 22 na 11 posto). Ako bi povećanje bilo 20 posto, to bi potpuno uklonilo razlike u stopama siromaštva s urbanom zagrebačkom regijom.

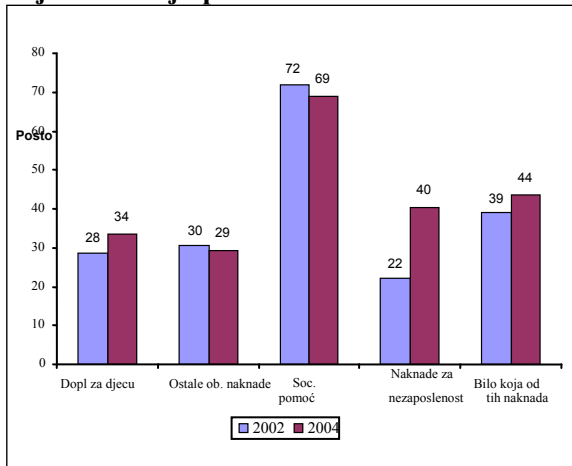
9.9 Od svih socijalnih programa za koje se ne plaćaju doprinosi, socijalna pomoć (pomoć za uzdržavanje) je najbolje usmjeren program u Hrvatskoj s obzirom na najveću učinkovitost u ciljanju skupina s niskom dohotkom. Više od dvije trećine ukupnih izdataka u ovom programu isplaćuje se najsiromašnijoj petini hrvatskog stanovništva. Naknade za nezaposlenost smatraju se sljedećim najbolje usmjerenim programom, u kojem oko 40 posto ukupnih naknada dopire do ciljne skupine; štoviše, izgleda da se ciljanje naknada za nezaposlenost značajno popravilo između 2002. i 2004., što je vjerojatno posljedica promjena u zakonu o zapošljavanju iz 2003. Suprotno tome, ni doplatak za djecu, ni druge obiteljske naknade ne čine se osobito dobro usmjerenima: najsiromašnja petina stanovništva dobiva samo 34 odnosno 29 posto izdataka za te naknade – samo malo više od 20 posto koje bi ta skupina dobivala da je program potpuno neusmjeren.

9.10 Ukupno oko 35 posto stanovništva u Hrvatskoj obuhvaćeno je programima transfera. Doplatak za djecu je daleko najveći od raznih programa koji se razmatraju u ovoj analizi, a dopire do približno 26 posto stanovništva u zemlji. Stope obuhvata stanovništva drugim obiteljskim naknadama (10 posto), programom socijalne pomoći (5 posto), kao i naknadama za nezaposlenost (6 posto) znatno su niže.

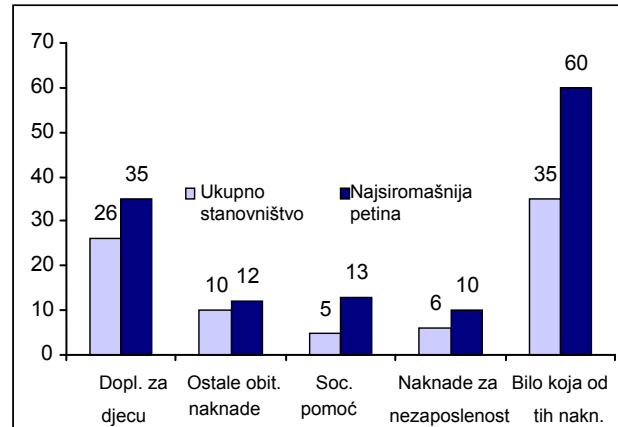
¹⁴⁶ Svjetska banka, Ocjena životnog standarda (*Living Standard Assessment*), 2006.

¹⁴⁷ Ocjena životnog standarda (2006). Povećanje BDP-a po stanovniku 1996.-2005.

Slika 9.2: Udio izdataka koji odlaze na najsiromašnju petinu stanovništva



Slika 9.3: Stope obuhvata u pojedinim programima u 2004.



Izvor: Procjene Svjetske banke na temelju Anketa o potrošnji kućanstava iz 2002. i 2004.

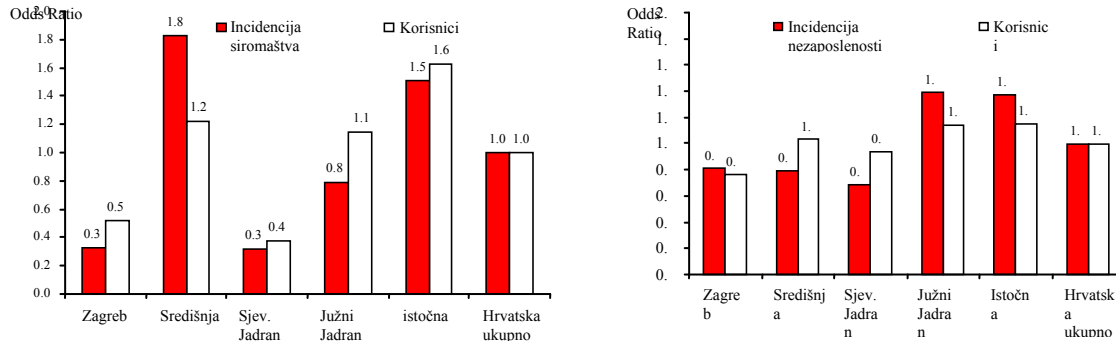
9.11 Međutim, program socijalne pomoći ne obuhvaća veliku većinu siromašnih ljudi: on obuhvaća samo oko 13 posto najsiromašnije petine. Ukupni transferi za socijalnu pomoć mali su u odnosu prema drugim programima—oni iznose oko pet posto ukupnih socijalnih izdataka opće države, ali su važan izvor dohotka za siromašne, jer korisnicima te naknade osiguravaju sredstva za 16 posto potrošnje po ekvivalentu odrasle osobe. Visoki udio korisnika socijalne pomoći izjavio je da je glavni radni status nositelja kućanstva “umirovljen,” “ostalo” ili “nezaposlen”. Prije nego što se eventualno daju preporuke za proširenje programa socijalne pomoći zbog njegovih relativno dobrih rezultata u usmjeravanju i niske stope obuhvata, valja prvo razmotriti negativan učinak koji bi proširenje moglo imati na ionako niske stope aktivnosti na tržištu rada u Hrvatskoj.

9.12 Međutim, fiskalni transferi su djelotvorni u smanjenju regionalnih razlika. Iako regionalne razlike u BDP-u po stanovniku na prvi pogled mogu izgledati oštre, porezi, doprinosi za socijalnu sigurnost te socijalni i drugi transferi pomažu ujednačiti dohotke u pojedinim regijama. To, s druge strane, dovodi do manjih regionalnih varijacija u potrošnji po stanovniku. Životni standard lošiji od prosječnoga u središnjoj i istočnoj regiji povezan je s lošijom situacijom na tržištu rada u tim regijama, s nižim stopama participacije na tržištu rada, nižim stopama zaposlenosti i nižim plaćama.

9.13 Socijalni transferi županijama su u obrnuto proporcionalnom odnosu s razinom BDP-a po stanovniku na razini županija, i zbog toga svakako pomažu smanjiti nejednakosti među županijama i regijama. Većina tog učinka smanjenja nejednakosti dolazi od socijalnih transfera koji nisu mirovine—koje su u proporcionalnom odnosu s BDP-om po stanovniku na razini županija i odražavaju povijesni profil zaposlenosti. Geografsko usmjeravanje socijalnih naknada u Hrvatskoj prilično je dobro, s tim da regije u kojima je siromaštvo iznad prosjeka općenito imaju udio korisnika socijalne pomoći iznad prosjeka (Slika 9.4, lijevi dijagram).

9.14 Slična je situacija kad se usporede procjene nezaposlenosti na temelju anketa s regionalnom distribucijom korisnika naknada za nezaposlenost (Slika 9.4, desni dijagram). Međutim, dijagrami istodobno pokazuju da središnja regija prima relativno malo naknada za socijalnu skrb, dok istočna regija i južni Jadran primaju relativno malo naknada za nezaposlenost.

Slika 9.4: Naknade socijalne pomoći i naknade za nezaposlenost općenito su dobro usmjerene u geografskom smislu



Naknade socijalne pomoći

Naknade za nezaposlenost

Napomena: Usporedba relativnih visina dvaju stupaca za svaku regiju tako grafički ilustrira u kojoj su mjeri naknade geografski dobro usmjerene u dotičnoj regiji—na primjer, kad bi dva stupca bila jednaka u svakoj regiji, to bi upućivalo na izvrsno geografsko ciljanje naknada.

Izvor: Svjetska banka, Ocjena životnog standarda.

Distributivna politika poreznog sustava

9.15 Sam porezni sustav ima tek ograničeni učinak na nejednakost u dohotku. Očekivalo se da će porezni sustav sa četiri porezna razreda i stopama koje variraju od 15 do 45 posto značajno smanjiti nejednakost u dohotku. Međutim, izdašne olakšice djeluju u suprotnom smjeru, tj. povećavaju nejednakost. Mjere nejednakosti po GINI koeficijentu, temeljene na 33 dohodovna razreda, upućuju na vrlo malu ili nikakvu razliku u nejednakosti prije i poslije oporezivanja. Te mjere također upućuju na malo promjena u razdoblju 2000-2004. i za bruto i za neto dohodak, osim za samozaposlene, gdje se nejednakost povećava.

9.16 Nizak učinak poreznog sustava na dohodovnu nejednakost upućuje na to da bogatiji porezni obveznici doista imaju tendenciju koristiti se većim olakšicama od osoba s niskim prihodima. Olakšice su dovoljno visoke da pokriju više od 50 posto bruto dohotka gotovo svih medijanskih poreznih obveznika. One smanjuju poreznu osnovicu zaposlenika i samozaposlenih u gornjem decilu za otprilike 20 posto, a poreznu osnovicu umirovljenika za gotovo 80 posto. Ovo posljednje je tako jer umirovljenici imaju najniži dohodak i najviše olakšice. Apsolutne vrijednosti olakšica između triju odabranih dohodovnih skupina pokazuju da se, iako se prosječni porezni obveznici koriste gotovo jednakim olakšicama, porezni obveznici u gornjem decilu koriste olakšicama u znatno većem iznosu.

9.17 S obzirom na navedeno, gotovo polovica prihoda od poreza na dohodak u Hrvatskoj prikuplja se iz gornjeg decila. Porezni obveznici iz najvišeg decila uplatili su 58 posto, a zaposlenici 46 posto prihoda od poreza na dohodak u Hrvatskoj. Od donjih 50 posto zaposlenika prikupljeno je samo devet posto poreza. Omjer je mnogo niži za umirovljenike i samozaposlene, te je u razdoblju između 2000. i 2004. općenito bio prilično stabilan.

Tablica 9.1: Nejednakost u dohotku

	2004.	2000-03.
GINI za bruto dohodak		
Ukupni	0,44	0,44
Zaposleni	0,38	0,37
Umirovljenici	0,33	0,34
Samozaposleni	0,56	0,49
GINI za neto dohodak		
Ukupno	0,38	0,39
Zaposleni	0,35	0,34
Umirovljenici	0,33	0,33
Samozaposleni	0,52	0,47

Izvor: Porezna uprava RH, izračuni osoblja.

Tablica 9.2: Korištenje olakšicama u 2004.

	Medijan	Prosjeak	Gornji decili	Maksimum
Olakšice, % bruto dohotka				
Ukupno	72,1	47,4	24,1	...
Zaposleni	47,9	34,7	18,8	...
Umirovljenik	99,8	92,8	78,9	...
Samozaposleni	75,0	45,5	22,8	...
Prosječne nominalne olakšice (HRK)				
Ukupno	20.700	19.700	29.100	30.800
Zaposleni	18.800	19.500	26.200	27.200
Umirovljenik	18.700	19.900	38.600	53.700
Samozaposleni	21.000	19.400	35.000	41.200

Izvor: Porezna uprava RH, izračuni osoblja.

B. EFIKASNOST IZDATAKA

9.18 Hrvatska je razvila „darežljiv“ sustav socijalne zaštite s rastućim obrascima izdataka i brojnim paralelnim programima mreže socijalne zaštite. To je rezultiralo suviše složenom mrežom socijalne zaštite koja nije dobro usmjerena prema siromašnima i kojom je skupo upravljati. Ukupni socijalni izdaci konsolidirane opće države povećali su se sa 3,97 posto BDP-a u 2003. na 4,27 posto BDP-a u 2007¹⁴⁸. Ta brojka ne uključuje porezne olakšice za obitelji s djecom, neoporezivi dio dohotka itd. U istome promatranom razdoblju javni izdaci za socijalnu pomoć neprekidno su opadali u relativnom smislu. Njihov udio u ukupnim socijalnim izdacima opao je sa 16,8 posto u 2003. na 15,1 posto u 2007.

Tablica 9.3: Glavni programi socijalnih izdataka za koje se ne plaćaju doprinosi, 2003-2008, % BDP-a

	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	Proračun 2008.
Ukupni izdaci (mil. HRK)	7.871	9.042	10.100	10.572	11.749	12.967
Postotak BDP-a	3,97	4,21	4,37	4,22	4,27	4,27
Socijalna skrb	0,67	0,65	0,65	0,63	0,57	0,55
od čega pomoć za uzdržavanje	0,25	0,23	0,22	0,19	0,16	0,15
Mjere populacijske i obiteljske politike	0,94	0,88	0,93	0,86	1,00	0,93
od čega doplatak za djecu	0,78	0,70	0,62	0,54	0,68	0,63
Skrb za hrvatske branitelje i njihove obitelji	1,32	1,60	1,63	1,63	1,70	1,80
od čega mirovine branitelja	0,99	1,27	1,27	1,29	1,39	1,49
Naknade za nezaposlenost	0,39	0,40	0,38	0,42	0,43	0,43
Poslijeratna obnova i povratak prognanika i izbjeglica	0,09	0,09	0,10	0,07	0,04	0,027
Zaštita ratnih vojnih invalida (RVI) i civila	0,22	0,22	0,19	0,17	0,14	0,12
Socijalni izdaci jedinica lokalne uprave	0,34	0,36	0,47	0,49	0,52	0,55

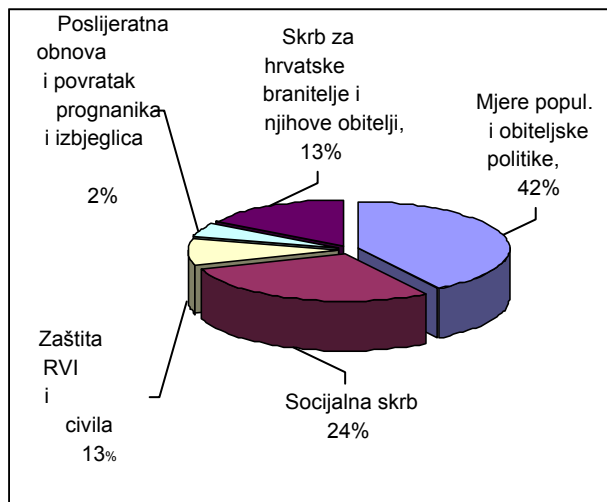
Izvor: Hrvatska Strategija reforme socijalnih naknada 2005, MF, izračun osoblja.

¹⁴⁸ Ukupni iznosi uključuju mirovine za branitelje, za koje se ne plaćaju doprinosi.

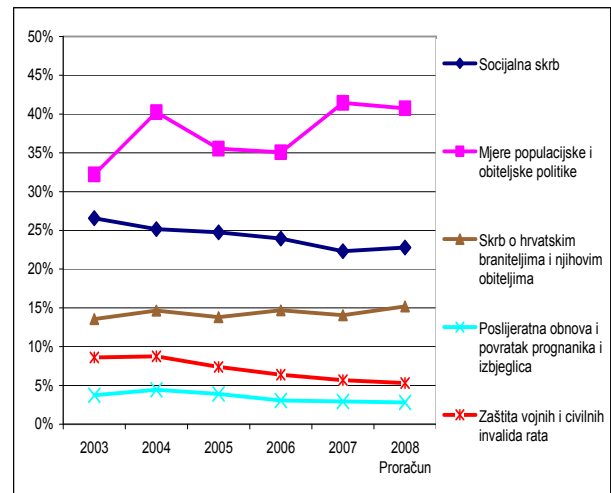
9.19 Socijalni izdaci za naknade visoki su prema regionalnim standardima, uglavnom zbog naknada i povlastica koje se daju braniteljima Domovinskog rata i njihovim obiteljima¹⁴⁹, ali su socijalni izdaci usmjereni prema siromašnima relativno niski. U 2007. godini je udio izdataka za programe socijalne zaštite (programe socijalne skrbi/pomoći i pomoć za obitelji) unutar ukupnoga raspoloživog iznosa sredstava bio 49 posto od ukupnog iznosa. Iako se izdaci za branitelje povećavaju i u relativnom i u apsolutnom iznosu, predviđa se da će izdaci za socijalnu pomoć, na koje je otpadalo manje od 17 posto ukupnog iznosa, do 2008. i dalje opadati do ispod 13 posto. Dakle, čak i unutar ukupnoga raspoloživog iznosa sredstava za socijalnu zaštitu, udio socijalne pomoći opada, a većina sredstava usmjerava se na populacijske i obiteljske programe. U sljedećih nekoliko godina udio populacijskih i obiteljskih programa trebao bi se povećati na više od 45 posto ukupnih sredstava, uglavnom nauštrb programa socijalne pomoći.

9.20 Sa preko dva posto BDP-a koji se troše na programe socijalne pomoći i obitelji, Hrvatska troši nešto manje od EU i nekoliko sličnih regionalnih komparatora na slične programe.¹⁵⁰ Zemlje EU15 troše u prosjeku 2,6 posto BDP-a, a nekoliko novih država članica također troši više od 2 posto BDP-a na slične programe socijalne pomoći i pomoć obiteljima – kao što su Mađarska, s 2,8 posto BDP-a i Češka Republika, s 2,1 posto BDP-a. I programi socijalne pomoći i program doplatka za djecu usmjereni su programi, iako na različite načine, i s ponešto različitim ciljevima. Doplatci za djecu tradicionalno su bili namijenjeni radnicima s niskim dohotkom, kako bi im se olakšali neki troškovi odgajanja djece i minimalizirala destimulacija za rad na nižem kraju platne ljestvice. Za razliku od toga, programi socijalne skrbi odnosno socijalne pomoći različitih vrsta ponajprije su bili usmjereni na pružanje socijalnih usluga, novčane pomoći i pomoći u naravi onima koji nisu sposobni brinuti se o sebi, kao što su osobe s invaliditetom i osobe starije životne dobi bez potpore. To nasljeđe je važno, budući da ostaje relevantno za sadašnje ciljeve programa, kao i problematiku stigmatiziranja povezanog s tim programima.

Slika 9.5: Izdaci za posebne programe za koje se ne plaćaju doprinosi, 2007, % ukupnog iznosa



Slika 9.6: Izdaci za posebne programe za koje se ne plaćaju doprinosi, 2002-2008, % ukupnog iznosa



Izvor: Hrvatska Strategija reforme socijalnih naknada 2007, MF, izračun osoblja.

Programi socijalne skrbi

¹⁴⁹ Kao posljedica Zakona o pravima hrvatskih branitelja Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, Narodne novine 174/2004 i 92/2005.

¹⁵⁰ Uz korekciju za propuste u obuhvatu taj bi omjer bio 1,8 posto BDP-a.

9.21 Unutar ovoga ukupnog iznosa raspoloživih sredstava, udio programa socijalne skrbi opada. Izdaci za program socijalne skrbi su u padu, i na njih je u 2007. otpadalo 0,57 posto BDP-a. Većina programa socijalne pomoći su gotovinske naknade – oko 70 posto ukupnih izdataka za program socijalne skrbi – i gotovo 25 posto ukupnih izdataka za socijalnu skrb upotrebljavaju se za financiranje glavnog programa zajamčenoga minimalnog dohotka ili pomoć za održavanje. Programe socijalne skrbi razvija i vodi Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (MZSS). Uz osiguravanje izravne potpore korisnicima u obliku naknada socijalne pomoći, Ministarstvo je odgovorno i za financiranje institucionalne skrbi za djecu i odrasle.

Tablica 9.4: Glavni državni programi socijalne pomoći, 2004– 2006, u mil. HRK, % BDP-a

Vrsta naknade	2004.		2005.		2006.	
	HRK	% BDP-a	HRK	% BDP-a	HRK	% BDP-a
<i>Pomoć za održavanje</i>	500,4	0,23	497,8	0,22	479,8	0,19
<i>Osobna invalidnina</i>	151,1	0,07	162,9	0,07	171,6	0,07
<i>Doplatak za njegu i pomoć u kući</i>	266,8	0,13	307,0	0,13	322,0	0,13
<i>Naknada plaće roditeljima djece s invaliditetom</i>	103,9	0,05	113,9	0,05	131,3	0,05
<i>Jednokratna pomoć</i>	56,5	0,03	44,2	0,02	42,5	0,2
<i>Pomoć za osobne potrebe korisnika stalnog smještaja ili udomiteljskim obiteljima (džeparac)</i>	11,1	0,01	7,0	0,00	11,6	0,00
<i>Pomoć u prehrani</i>	6,8	0,00	7,2	0,00	7,0	0,00
<i>Pomoć u odjeći i obući</i>	0,7	0,00	0,7	0,00	0,7	0,00
<i>Pomoć za troškove pogreba</i>	4,4	0,00	4,5	0,00	5,4	0,00
<i>Jednokratna posebna naknada za školske knjige</i>	8,8	0,00	13,8	0,01	15,9	0,01
<i>Osposobljavanje za samostalan život i rad</i>	12,9	0,01	12,8	0,01	12,8	0,01
<i>Pomoć i njega u kući</i>	4,5	0,00	4,8	0,01	4,7	0,00
<i>Smještaj djece u udomiteljsku obitelj</i>	51,3	0,02	51,3	0,00	51,5	0,02
<i>Smještaj odraslih u udomiteljsku obitelj</i>	67,6	0,03	73,6	0,03	79,0	0,03
Ukupne gotovinske naknade:	1.246,7	0,58	1.301,4	0,56	1.335,8	0,53
<i>Smještaj u državne ustanove</i>	492,6	0,23	533,4	0,23	550,5	0,22
<i>Smještaj u nedržavne ustanove</i>	155,1	0,07	158,0	0,07	168,6	0,07
<i>Ostalo</i>	78,5	0,04	91,0	0,04	98,0	0,04
Ukupno:	1.973,0	0,92	2.083,9	0,90	2.152,9	0,86

Izvor: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.

9.22 Osim izdataka središnje države, lokalne vlasti troše godišnje još barem 1 milijardu HRK. Lokalne vlasti, ovisno o njihovim fiskalnim kapacitetima ili političkoj volji, mogu razviti svoje vlastite programe socijalne pomoći ili dopuniti one koje osigurava središnja država. To uglavnom obuhvaća dodatke za umirovljenike, naknade za stanovanje ili ogrjev, javne kuhinje, besplatno ljetovanje za djecu iz socijalno ugroženih obitelji, itd. Lokalne vlasti također mogu definirati kriterije ispunjavanja uvjeta i primjenjivati dohodovni cenzus koji se razlikuje od nacionalno utvrđenih razina. Bez raspoloživih podataka o izdacima i korisnicima nemoguće je utvrditi dopiru li ti programi do osoba u potrebi. Prema podacima koje je prikupilo MZSS, jedinice lokalne uprave troše nešto više od 90 milijuna HRK ili 0,04 posto BDP-a za financiranje naknada za stanovanje i ogrjev, pri čemu je

prosječna mjesečna naknada za stanovanje iznosila 170 HRK, a prosječna naknada za ogrjev – 826 HRK.¹⁵¹

9.23 Pomoć za uzdržavanje ili program zajamčenog minimalnog dohotka osnovna je naknada mreže socijalne zaštite. On je dobro usmjeren, ali je obuhvat nizak i osnovni se iznos nije promijenio od 2001. Ova vrsta programa postoji u gotovo svim državama EU-a; oni se temelje na provjeri imovinskog stanja, ali se značajno razlikuju prema utvrđenom pragu dohotka za pravo na takvu naknadu (nacionalni nasuprot regionalnom), „darežljivosti“ sustava (visina naknada) i prema praksi administriranja naknada. Program pomoći za uzdržavanje u Hrvatskoj osigurava potporu dohotku na temelju imovinskog cenzusa siromašnim kućanstvima koja imaju dohodak niži od postavljenog praga.

9.24 Ova glavna naknada za siromašne obuhvaća 2,7 posto ukupnog stanovništva i općenito je u skladu sa stopom obuhvata naknada iz programa zajamčenoga minimalnog dohotka u novim zemljama članicama EU-a, gdje obuhvat varira u prosjeku između 1,4 i 3,6 posto ukupnog stanovništva. Broj korisnika pomoći za uzdržavanje povećao se sa oko 90 tisuća u 2000. na 120 tisuća u 2005., uglavnom kao rezultat povećanog praga u 2001. Broj korisnika pomoći za uzdržavanje razlikuje se među pojedinim regijama: najrazvijenije regije—Zagreb i Jadran—imaju najniži broj korisnika pomoći za uzdržavanje, dok istočna Hrvatska ima najviši broj korisnika i najveći udio korisnika u ukupnom broju stanovnika (1,4 posto).

9.25 Ukupni izdaci za pomoć za uzdržavanje bili su oko 480 milijuna HRK u 2006., ili 0,19 posto BDP-a¹⁵² - što je bio lagani pad u odnosu na 0,25 posto BDP-a u 2004. Hrvatski program zajamčenoga minimalnog dohotka, sličan onima u većini država u regiji, jedan je od najmanjih programa socijalne pomoći i njime se nastoje rješavati potrebe najsiromašnijih. Ovaj je program dobro usmjeren jer 69 posto sredstava programa dopire do najsiromašnijih 20 posto stanovništva. Međutim, ukupni transferi u okviru ovog programa su mali, i više od 85 posto najsiromašnijih ne prima pomoć. Izdaci za programe zajamčenoga minimalnog dohotka razlikuju se u novim zemljama članicama EU-a i kreću se od 0,1 do 0,5 posto BDP-a. Najmanji su programi u Latviji (0,05 posto BDP-a) i Poljskoj (0,11 posto BDP-a), a najveći u Slovačkoj i Sloveniji (0,48 posto BDP-a).¹⁵³

9.26 Pravo na pomoć za uzdržavanje određuje se prema (a) veličini obitelji, (b) zajedničkom dohotku obitelji, (c) zajedničkoj imovini obitelji, te također prema (d) ograničenom broju nekih drugih sredstava, kao što su druga nekretnina ili automobil. Postoji minimum pogrešaka u

Tablica 9.5: Programi zajamčenoga minimalnog dohotka, korisnici, % stanovništva

Zemlja	1999.	2004.
Hrvatska	1,8	2,7
Češka		
Republika	...	3,6
Estonija	5,9	2,5
Latvija	2,2	3,2
Mađarska	0,3	1,4
Litva	2,9	2,4
Poljska	4,2	1,5
Slovačka	5,5	3,3
Slovenija	1,6	2,7

Izvor: Svjetska banka, Socijalna pomoć u srednjoj Europi i baltičkim zemljama, nacrt, srpanj 2006.

Tablica 9.6: Programi zajamčenog minimalnog dohotka u novim državama članicama EU-a, posto BDP-a

	1999.	2004.
Hrvatska	0,20	0,24
Češka Republika	0,38	0,46
Estonija	0,41	0,17
Latvija	0,03	0,05
Litva	0,17	0,11
Poljska	0,4	0,19
Slovačka	1,13	0,48
Slovenija	0,22	0,48

Izvor: Svjetska banka, Socijalna pomoć u srednjoj Europi i baltičkim zemljama, nacrt, srpanj 2006.

¹⁵¹ Podaci Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi

¹⁵² Korekcija ovog broja za propuste u obuhvatu BDP-a snizila bi izdatke za socijalnu zaštitu na 0,19 posto BDP-a.

¹⁵³ Svjetska banka, *Social Assistance in Central Europe and Baltic States* (Socijalna pomoć u srednjoj Europi i Baltičkim zemljama), nacrt, srpanj 2006.

uključivanju. Trajanje naknade nije vremenski ograničeno, visinu naknade arbitrarno utvrđuje Vlada, a temelji se na mjesečnom iznosu na koji pravo ima samac, kojem se pridodaje umanjeni iznos za dodatne članove obitelji. Visina pomoći za uzdržavanje utvrđena je na 400 HRK, a nije se mijenjala od 2001. (prosječan iznos naknade u 2005. bio je 345 HRK, budući da se pravo na mjesečnu naknadu korigira prema veličini obitelji i određuje prema stvarnom dohotku kućanstva). Na početku 2008. godine vlada je povećala naknadu na 500 HRK s primjenom od 1. studenog 2008. godine.

9.27 Budući da iznosi 8,3 posto prosječne neto plaće za 2007, sadašnja je razina pomoći za uzdržavanje u Hrvatskoj niska i ne može zadovoljiti čak ni minimalnu potrošačku košaricu.¹⁵⁴

Sadašnji zakon predviđa usklađivanje visine naknade na 500 HRK. Međutim, usklađivanje nije predviđeno bilo na temelju povećanja troškova života, bilo na temelju redovne revizije i usklađivanja iznosa osnovice naknade za siromašne, zbog čega mnogi potencijalni korisnici ostaju izvan sustava.

9.28 Sudjelovanje na tržištu rada može se poticati ograničavanjem trajanja pomoći i uvođenjem programa poticaja za rad (tzv. *workfare*). Trenutno trajanje korištenja pomoći za uzdržavanje u Hrvatskoj nije vremenski ograničeno, tako da veliki broj korisnika ostaje u sustavu duže od pet godina. Gotovo 50 posto korisnika koji primaju pomoć za uzdržavanje su radno sposobne osobe (u dobi od 18 do 60 godina). Nezaposlene osobe čine više od 45 posto korisnika pomoći za uzdržavanje i, iako je za većinu nezaposlenost prolazna faza, značajan broj radno sposobnih primatelja socijalne naknade u Hrvatskoj dugotrajno je nezaposleno.

9.29 Mnoge zemlje EU-a suočavaju se sa sličnim problemima pa su, kako bi spriječile dugotrajnu ovisnost o naknadama za socijalnu pomoć, reformirale svoje sustave socijalne pomoći u svrhu promicanja poticaja za rad i povratka korisnika u svijet rada. Mjere uključuju financijske poticaje za korisnike da se vrate na posao. Nekoliko je primjera takvih reformi pokrenutih u novim državama članicama. Mađarska je izmijenila koncepciju redovne naknade za socijalnu pomoć, na način da korisnici mogu nastaviti primati neke naknade do šest mjeseci nakon što se zaposle (50 posto u prva tri mjeseca i 25 posto u sljedeća 3 mjeseca). Slično tome, Latvija je uvela zajamčenu minimalnu dohodovnu naknadu ograničenog trajanja (9 mjeseci godišnje) koja se može primati u smanjenim iznosima nakon što se dobije plaćeni posao (75 posto u prvom mjesecu, 50 u drugom, te 25 posto u trećem mjesecu nakon zapošljavanja).¹⁵⁵ U Slovačkoj je program reformi za ublažavanje bilo kakvog negativnog učinka na poticaje za ulazak na tržište rada uključivao reforme porezne politike, aktivne politike tržišta rada, kao i samu naknadu za socijalnu pomoć. Veliki odbici, kao i porezne olakšice za djecu odobravaju se obiteljima u kojima radi bar jedna odrasla osoba. Prema aktivnoj politici tržišta rada nezaposleni mogu raditi u lokalno organiziranim radovima u svrhu povećanja svojih naknada za socijalnu pomoć. Neke naknade primatelji dobivaju u određenom ograničenom razdoblju nakon što korisnik počne raditi.

Tablica 9.7: Dugotrajno primanje naknade socijalne pomoći, postotak ukupnih korisnika

	12 mjeseci ili više	24 mjeseca i više
Švedska	33,6	14,3
Njemačka	38,3	20,3
Italija	43,9	24,7
Portugal	75,3	58,0
Hrvatska	79,2	60,3
Španjolska	80,3	61,0
Ujedinjeno Kraljevstvo	83,0	69,1

Izvori: Saraceno 2002, UK: Gassman i Deszka, 2003, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2006.

Programi za djecu i obitelj

9.30 Sustav obiteljskih naknada u Hrvatskoj ima dva glavna cilja: prvo, naknade bi trebale pomoći u potpori obitelji s niskim dohotkom i, drugo, trebale bi poslužiti kao mjera poboljšanja

¹⁵⁴ U Studiji o životnom standardu Svjetske banke procjenjuje se na otprilike 534 kune.

¹⁵⁵ Slovačka je uvela jednu od najagresivnijih reformi socijalnih pomoći pokretanjem "Nove socijalne politike" koja je usmjerena na modernizaciju i konsolidaciju programa naknada u svrhu iskorjenjivanja siromaštva i izbjegavanja zamki nezaposlenosti (više detalja u primjeru Slovačke vidjeti u Dijelu 2).

demografskog stanja poticanjem obitelji da imaju više djece. Programi za djecu i obitelj uključuju doplatka za djecu, obvezni roditeljni dopust, dobrovoljni roditeljni dopust, pravo na rad sa skraćenim radnim vremenom, kao i naknadu za novorođeno dijete. Obvezni roditeljni dopust do šest mjeseci financira se iz doprinosa za osiguranje, dok se za ostale programe ne plaćaju doprinosi i oni se financiraju iz središnjeg državnog proračuna.

Tablica 9.8: Izdaci za glavne programe za obitelj za koje se ne plaćaju doprinosi i koji se financiraju iz proračuna (HRK)

Program	2003	2004	2005	2006	2007
Doplatka za djecu	1.553.221.627	1.483.255.156	1.435.018.283	1.358.654.487	1.877.912.517
% BDP-a	0,78	0,69	0,62	0,54	0,68
Dodatni roditeljni dopust	291.878.884	404.155.373	624.774.046	785.421.178	900.000.000
od čega do 1 godine	267.129.548	317.062.118	388.785.265	..	..
od čega do 3 godine	6.453.374	33.544.575	117.228.623	..	..
od čega za nezaposlene majke	17.887.995	53.025.475	118.160.716	..	..
od čega pravo na rad sa skraćenim radnim vremenom	407.967	523.205	599.442	..	..
Naknada za novorođeno dijete	52.984.240	53.916.042	68.529.733	..	..
Ukupno	1.867.663.944	1.966.937.725	2.153.143.127	2.145.666.745	2.709.336.000
Ukupno % BDP-a	0,94	0,91	0,93	0,86	0,98

Izvori: Hrvatska, 2005, Strategija reforme socijalnih naknada, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

9.31 Ukupni izdaci za glavne programe za obitelj za koje se ne plaćaju doprinosi i koji se financiraju iz proračuna povećao se neznatno na 1 posto BDP-a. Iako su troškovi programa doplatka za djecu iznosili oko 0,7 posto BDP-a, za izdatke za programe roditeljnog dopusta predviđeno je da će rasti i dalje u 2008. godini, nakon promjena u 2007. godini. Prosjek u EU15 za programe za obitelj je 2,2 posto BDP-a.

9.32 Hrvatska je na dnu ljestvice izdataka u novim državama članicama EU-a. U 2003. izdaci za programe za obitelj kretali su se između 2,7 posto BDP-a u Mađarskoj i 1 posto BDP-a u Latviji i Litvi.¹⁵⁶

9.33 Prosječna razina doplatka za djecu u Hrvatskoj iznosi između 27 EUR do 51 EUR – u sredini prosječnog doplatka u novim državama članicama EU-a¹⁵⁷, koji se kreće od 9 EUR na mjesec u Češkoj Republici do 108 EUR u Sloveniji¹⁵⁸. Glavni program u hrvatskom sustavu obiteljskih naknada je program doplatka za djecu. Izmjenama tog programa uvedenima u 2001.

proširen je broj osoba koje ispunjavaju kriterije za stjecanje prava (pa su uključena sva djeca, neovisno o radnom statusu njihovih roditelja), uveden je dohodovni cenzus i povećani su iznosi

Tablica 9.9: Izdaci za doplatke za djecu kao % BDP-a

	1999.	2004.
Hrvatska	0,8	0,7
Češka	0,6	0,4
Republika Estonija	0,8	0,7
Mađarska	0,3	0,2
Latvija	0,7	0,5
Litva	...	0,2
Poljska	0,5	0,3
Slovačka	1,1	0,6
Slovenija	0,9	0,9

Izvor: Svjetska banka, Socijalna pomoć u srednjoj Europi i baltičkim zemljama, nacrt, srpanj 2006. MF Republike Hrvatske.

¹⁵⁶ Eurostat, ESPROSS.

¹⁵⁷ Osnova za utvrđivanje visine doplatka za djecu je "proračunska osnovica" – arbitrarno utvrđen iznos koji se određuje na godišnjoj osnovi tijekom procesa izrade proračuna, a formalizira se u Zakonu o izvršavanju proračuna. Osnovica (3.326 HRK u 2006.) se upotrebljava da se utvrdi tko ima pravo na doplatka za djecu i koja je razina doplatka. Mehanizam za utvrđivanje ispunjenja kriterija za pravo na doplatka vrlo je složen. Od ožujka 2007. postoji sustav praga s "tri dohodovna razreda" (ispod 16,33 posto proračunske osnovice, od 16,34 do 33,66 posto proračunske osnovice te od 33,67 do 50 posto proračunske osnovice) ovisno o kojima se razlikuje visina doplatka. Taj složeni sustav ispunjenja kriterija za pravo na doplatka i prava dodatno kompliciraju razna dodatna prava za određene skupine (djeca s invaliditetom, djeca s jednim roditeljem, siročad te djeca branitelja), koja povećavaju ukupne raspoložive doplatke na između 15 i 25 posto.

¹⁵⁸ Svjetska banka, Socijalna pomoć u srednjoj Europi i baltičkim zemljama, nacrt, srpanj 2006.

doplatka za djecu. Posljedica toga bila je da se broj korisnika povećao za gotovo 50 posto (sa 466 tisuća u 2000. na 629 tisuća u 2001.), a izdaci su se udvostručili (i dosegli 2,4 milijarde HRK ili 1,46 posto BDP-a u 2001).¹⁵⁹

9.34 Program doplatka za djecu obuhvaća oko 26 posto stanovništva, ali najsiromašnja petina stanovništva prima samo oko 34 posto sredstava dodijeljenih ovom programu. Struktura relativnih izdataka upućuje na značajno učinkovitiju upotrebu sredstava u socijalnoj pomoći u smislu smanjenja siromaštva. Taj uzorak je različit u nekim susjednim zemljama poput Mađarske, gdje obiteljske naknade nadmašuju socijalnu pomoć u pogledu smanjenja siromaštva. Udio ostalih obiteljskih naknada koje dopiru do najsiromašnijeg kvintila čak je i manji i iznosi samo 29 posto.

9.35 Dok programi doplatka za djecu podliježu dohodovnom cenzusu i trebali bi doprijeti do siromašnih, nekoliko kategorija korisnika koje ne podliježu dohodovnom cenzusu – djeca s ozbiljno narušenim zdravljem i djeca branitelja¹⁶⁰, smanjuju učinkovitost programa glede ciljanosti i tu se postavlja pitanje pravednosti. Djeca branitelja imaju pravo na maksimalni iznos naknade utvrđene zakonom, dok je za drugu djecu, čak i za one sa zdravstvenim problemima, gornja granica naknade postavljena na 25 posto proračunske osnovice. Međutim, dijete s ozbiljnim zdravstvenim problemima ima pravo na doplatku za djecu u iznosu od 25 posto proračunske osnovice bez obzira na dohodak obitelji. Dijete obitelji branitelja s istom razinom dohotka kao ne-braniteljske obitelji primit će 25 posto viši doplatku. Dok će ne-braniteljska obitelj izgubiti doplatku za djecu ako razina dohotka obitelji prijeđe 1.330,40 HRK, dijete branitelja imat će pravo nastaviti primati doplatku čak i ako razina dohotka obitelji prijeđe postavljeni prag.

Tablica 9.10: Razine doplatka za djecu za braniteljske i ne-braniteljske obitelji (HRK)

Nositelj kućanstva	Udržavani član kućanstva			Status	Ukupni mjesečni dohodak kućanstva (HRK)	Mjesečna naknada po djetetu (HRK)	Ukupni mjesečni doplatci po djetetu (HRK)
	1	2	3				
Otac	Majka	Dijete	Dijete	Ne-branitelj	534,14	299,34	598,68
Otac	Majka	Dijete	Dijete	Ne-branitelj	1.119,53	249,45	498,90
Otac	Majka	Dijete	Dijete	Ne-branitelj	1.663,00	199,56	399,12
Otac	Majka	Dijete	Dijete	Branitelj	534,14	374,18	748,35
Otac	Majka	Dijete	Dijete	Branitelj	1.119,53	374,18	748,35
Otac	Majka	Dijete	Dijete	Branitelj	1663,00	374,18	748,35

Izvori: HZMO, izračuni osoblja Svjetske banke.

9.36 Još je nekoliko drugih naknada u programima za obitelj—obvezni roditeljni dopust, dodatni roditeljni dopust i naknada za novorođeno dijete odnosno dodatak za opremu za novorođeno dijete, a od 2007. i pronatalitetni dodatak. Pravo na roditeljne naknade prošireno je tako da uključuje nezaposlene i samozaposlene osobe. Prema praksi zakonodavstva EU-a, uveden je i roditeljski dopust umjesto dodatnog roditeljnog dopusta. Iako je ta promjena u skladu s praksom u državama EU-a, u Hrvatskoj postoji duži roditeljski dopust u slučaju blizanaca ili trećeg i sljedećeg djeteta (do tri godine), što nije uobičajeno u EU.¹⁶¹

¹⁵⁹ Financiranje doplatka za djecu obavlja se iz prihoda središnje države, ali njime upravlja Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

¹⁶⁰ U skladu sa Zakonom o pravima djece hrvatskih branitelja Domovinskog rata i članova njihovih obitelji.

¹⁶¹ Samo je nekoliko zemalja uvelo duži roditeljni dopust za blizance i trojke (Francuska) ili za drugo i svako sljedeće dijete (Poljska).

Tablica 9.11: Glavne značajke ostalih programa za obitelj

Program	Opis naknada	Kriteriji za stjecanje prava	Izvor financiranja	Upravno tijelo
Obvezni roditeljni dopust	Obvezna, do 6 mjeseci, na temelju prethodne plaće sa stopom zamjene od 100% s gornjom granicom od 4.250 HRK. Za neosigurane osobe 1.663 HRK minus sve druge naknade	Sve osobe (zaposleni, samozaposleni, nezaposleni, neosigurani)	Doprinosi za osiguranje i Državni proračun za neosigurane osobe	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
Dodatni roditeljski dopust	Dobrovoljna, nakon 6 mjeseci, do 1 godine (1.663 – 2.500 HRK, određuje se prema prosječnoj plaći ili do 3 godine u slučaju blizanaca ili 3. djeteta i svakog sljedećeg djeteta (1.663 HRK), za neosigurane osobe 1,663 HRK minus sve druge naknade	Sve osobe (zaposleni, samozaposleni, nezaposleni, neosigurani)	Državni proračun	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
Pravo na rad sa skraćenim radnim vremenom	Dobrovoljna, do 1 godine ili do 3 godine u slučaju blizanaca ili 3. djeteta i svakog sljedećeg djeteta	Sve osobe	Državni proračun	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
Pronatalitetni dodatak	500 HRK za treće i četvrto dijete	Sve osobe	Državni proračun	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
Naknada za novorođeno dijete (dodatak za opremu za novorođeno dijete)	Paušalni iznos od 2.328,20 HRK	Sve osobe (zaposleni, samozaposleni, nezaposleni, neosigurani)	Državni proračun	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje

Izvori: Narodne novine.

9.37 Rodiljne naknade osmišljene su tako da nadoknade gubitak dohotka za vrijeme zakonom propisanog roditeljnog dopusta i dodatnog roditeljnog dopusta (roditeljski dodatak). Isplaćuje se naknada roditeljima koji se odlučiti privremeno ne raditi ili raditi sa skraćenim radnim vremenom kako bi odgajali svoje dijete. Trajanje zakonom propisanog roditeljnog dopusta u Hrvatskoj u skladu je sa sadašnjom praksom u EU, gdje dužina isplate naknade varira od 16 tjedana u Austriji, Poljskoj i Sloveniji do 28 tjedana u Danskoj.¹⁶² Program obveznog roditeljnog dopusta temelji se na osiguranju i financira se iz doprinosa za osiguranje. U 2007. godini, obvezni roditeljni dopust koristilo je 34.138 žena, a gotovo isti broj žena produžio ga je na punu godinu dana. Broj osoba koje koriste dodatni roditeljni dopust povećao se u protekle tri godine: iako se broj osoba koje koriste roditeljni dopust do godinu dana povećao za otprilike 15 posto, broj osoba koje uzimaju dopust do 3 godine povećao se gotovo 15 puta (s 353 korisnika u 2003. na 5.475 u 2007.), a broj nezaposlenih osoba koje koriste dodatni roditeljni dopust se udvostručio.

9.38 Više novih Vladinih inicijativa koje proizlaze iz nedavno usvojene Nacionalne populacijske politike (NPP) usmjereno je na povećanje izdataka za programe za obitelj za približno 0,3 posto BDP-a na godinu. Neposredne mjere uvedene u 2007. godini su novi pronatalitetni dodatak za treće i četvrto dijete u iznosu od 500 HRK po djetetu na mjesec, sustav praga s tri dohodovna razreda za doplatak za djecu, povećana minimalna roditeljna naknada, besplatni školski udžbenici, smještaj u studentskom domu i prijevoz do škole. Iako u srednjoročnom razdoblju NPP definira mjere sa značajnim fiskalnim učinkom i administrativnom kompleksnošću, nema nikakvih jamstava da bi takve mjere pomogle preokrenuti demografska kretanja. Većina tih mjera ne podliježe dohodovnom cenzusu, i time su suprotni cilju iskorjenjivanja siromaštva.

¹⁶² Baza podataka Missoc, 2006.

Programi za branitelje

9.39 Više od jedne trećine socijalnih izdataka usmjerava se putem programa za branitelje – predviđa se da će udio izdataka za te programe povećati u 2008. Braniteljima se daje široka lepeza naknada, kao što su invalidnina, obiteljska invalidnina, dodatak za životne troškove, doplatak za njegu, naknada troškova prijevoza, naknada za obrazovanje, naknada za troškove pogreba, posebni doplatak, ortopedski doplatak, stipendije, prednost pri upisu na sveučilišta, te porezne olakšice.

9.40 Za neke od tih naknada nema dovoljno sredstava, pa se njihovi troškovi prebacuju na glavne pružatelje usluga (kao u slučaju sveučilišta). U vezi s mnogim naknadama postavljaju se pitanja pravednosti. Sustav braniteljskih naknada osigurava "darežljive" naknade koje nisu dobro usklađene s ostatkom sustava socijalne zaštite, jer omogućuju značajne razlike u načinu utvrđivanja kriterija za stjecanje prava i visine naknada. Braniteljske naknade općenito su više od drugih naknada socijalne zaštite kojima se namjerava obuhvatiti ista skupina korisnika. Na primjer, omjer braniteljske naknade i invalidnine za siromašne u 2004. bio je 2,35 prema 1.

C. ORGANIZACIJSKA EFIKASNOST

9.41 Iako programi općenito slijede službenu tipologiju zemalja OECD-a, njih dodatno karakterizira komplicirana administracija, zbog koje su one znatno manje troškovno učinkovite. Postoji više od stotinu različitih programa naknada koje su na raspolaganju širokoj lepezi korisnika, uključujući siromašne i socijalno ugrožene, invalide i osobe s posebnim potrebama, osobe starije životne dobi, nezaposlene, ratne veterane (tj. branitelje Domovinskog rata i borce iz Drugog svjetskog rata), roditelje i djecu, učenike i studente, povratnike, prognanike i izbjeglice. Većina socijalnih naknada usmjerena je prema pojedinim kategorijama korisnika, a mnoge se kategorije preklapaju, što dovodi do toga da korisnici ubiru naknade na osnovi više raznih prava. U 2007. godini više od 60 posto svih izdataka za mrežu socijalne zaštite bilo je usmjereno prema pojedinim kategorijama. Njih provodi čitav niz institucija, s time da nema nijedne pojedinačne institucije koja bi bila odgovorna za sveukupnu koordinaciju. Osim toga, lokalna samouprava osigurava lepezu naknada namijenjenih za iste skupine stanovništva, pa to dovodi do dvostrukog ubiranja naknada i „curenja“ sredstava

9.42 Naime, programi mreže socijalne zaštite ostvaruju se posredstvom nekoliko državnih institucija na nacionalnoj razini i više od 700 na lokalnoj razini, uz premalo koordinacije i uz omogućavanje ubiranja naknada iz više izvora. Administracija državnog sustava podijeljena je između nekoliko ministarstava i agencija na središnjoj razini, a provedbene agencije su dislocirane (i locirane) diljem zemlje ili su decentralizirane u jedinicama lokalne samouprave. Većina socijalnih naknada – 88 posto od ukupnih izdataka za socijalne naknade u 2007. – bila je financirana iz proračuna središnje države. Primarna odgovornost za sustav socijalne skrbi leži na Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi (MZSS), koje je nadležno za izradu cjelokupne socijalne politike. Administracija sustava je centralizirana, a provodi se posredstvom 80 centara za socijalnu skrb (CSS) koji su pravne osobe u vlasništvu središnje države koja ih i financira. Centri za socijalnu skrb administriraju novčane naknade i naknade u naravi, te pružaju usluge korisnicima socijalne skrbi. MZSS osigurava programe mreže socijalne zaštite usmjerene na socijalno najugroženije stanovništvo, starije osobe i osobe s invaliditetom. Istodobno, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti (MOBMS) nadležno je za izradu i provedbu obiteljske politike i osigurava programe za roditelje i djecu te programe za branitelje Domovinskog rata. Programi MOBMS-a provode se putem posebnog organizacijskog ustrojstva i modela financiranja koji uključuje nekoliko državnih agencija: urede državne uprave u županijama, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje. MOBMS je također započeo osnivati svoje vlastite lokalne urede za upravu, tzv. „obiteljske urede“ – do danas je osnovano deset novih obiteljskih ureda i zaposleno je novo osoblje. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (MINGORP) nadležno je za izradu politike zapošljavanja, a Hrvatski zavod za zapošljavanje kroz 22 područna ureda u 20 županija i 94 ispostave

nadležno je za isplatu naknada za nezaposlenost, utvrđivanje potražnje na tržištu rada, traženje mogućnosti zapošljavanja, profesionalnu orijentaciju, kao i organiziranje posebnih programa obuke. Oko 570 jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave također imaju odjele koji osiguravaju socijalne naknade. Ti programi financiraju se iz proračuna lokalne i regionalne uprave, a vode se odvojeno od državnih naknada.

9.43 Organizacija i administracija programa mreže socijalne zaštite u Hrvatskoj je skupa, komplicirana, nezgrapna i zbunjujuća za korisnike i za zaposlenike u sustavu. Nema raspoloživih sveobuhvatnih informacija o naknadama i korisnicima i ne postoji dovoljna suradnja među brojnim institucijama koje su uključene u administraciju naknada. Kao posljedica toga, ne provodi se evaluacija učinkovitosti socijalnih politika, pravednosti sustava naknada, pa čak ni procjena uspješnosti individualnih programa socijalne zaštite. Zbog toga je kreiranje politike koje treba obaviti u vakuumu.

9.44 Neučinkovitosti u sadašnjem sustavu administracije povećavaju pogreške uključivanja i isključivanja te sprečavaju učinkovito ciljanje naknada. Ne postoji središnja baza podataka korisnika sustava socijalne skrbi i nema zajedničkih baza podataka s drugim institucijama uključenim u socijalnu zaštitu – uredima za zapošljavanje, Hrvatskim zavodom za mirovinsko osiguranje, te odjelima lokalne uprave. Svaka institucija vodi vlastite evidencije, bilo elektronički ili na papiru. To otežava razmjenu informacija, čini je dugotrajnom te daje mogućnosti za pogreške i prijekave. Sustav je nezgrapna i složen za korisnike/podnositelje zahtjeva, koji moraju obilaziti više državnih ureda kako bi dobili potrebne informacije, te se povećava prostor za neistinite ili nepotpune informacije.

D. PREPORUKE

9.45 Socijalnu pomoć u Hrvatskoj potrebno je sveobuhvatno preispitati. Da bi se smanjili cjelokupni troškovi za najmanje jedan posto BDP-a usporedno sa poboljšanom učinkovitošću izdataka, gore navedena analiza istaknula je sljedeće *neodgodive prioritete*:

- **Postupno povećanje pomoći za uzdržavanje nauštrb „kategorijskih“ naknada (tj. gotovinskih socijalnih naknada za određene kategorije stanovništva).** Povećanje udjela socijalnih izdataka za pomoć za uzdržavanje moglo bi povećati sposobnost najbolje ciljanog programa da obuhvati više obitelji s niskim dohotkom. Da bi se poboljšala raspodjela programa usmjerenih na siromašne u okviru raspoloživih sredstava za izdatke, proračunska osnovica za određivanje „kategorijskih“ naknada trebala bi se zamrznuti, a proračunski izdaci trebali bi se preusmjeriti iz drugih programa socijalne zaštite za koje se ne plaćaju doprinosi u program pomoći za uzdržavanje koja podliježe imovinskom cenzusu. Osim toga, potrebno je normativno urediti i provoditi godišnje usklađivanje na temelju povećanja troškova života.
- **Poboljšano ciljanje.** Dok analiza glavnih programa socijalne pomoći pokazuje da su oni dobro usmjereni, drugi socijalni programi to nisu. Dobra praksa u primjeni imovinskog cenzusa za pomoć za uzdržavanje trebala bi se upotrijebiti kao osnova za ciljanje drugih naknada, uključujući obiteljske naknade i one u zdravstvenom osiguranju te neke za branitelje. To bi smanjilo rizik od preniske procjene dohotka kućanstva s obzirom na neformalni rad - sivu ekonomiju - i prijavljivanje dohotka kao nižega od stvarnog ili pružanje potpore kategorijama korisnika koji nisu posebno ugroženi.
- **Pojednostavljenje naknada.** Mjere za racionalizaciju i pojednostavljenje naknada važne su za povećanje učinkovitosti i kvalitete programa socijalne pomoći. One su važne i za poboljšanje praćenja i evaluacije rezultata tih programa. Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi izradilo je prijedlog pojednostavljivanja naknada pod svojom nadležnošću. Najpoželjnija opcija bila bi utemeljiti samo jednu, objedinjenu naknadu socijalne skrbi. Mogućnost za pojednostavljenje naknada koje vode druga državna ministarstva trebala bi se

dodatno analizirati i procijeniti (npr. korištenje istog mehanizma imovinskog cenzusa koji se primjenjuje u slučaju pomoći za uzdržavanje i za ciljanje doplatka za djecu).

Tijekom srednjoročnog razdoblja Vlada bi se trebala usmjeriti na:

- **Poboljšanje cjelokupne lepeze ukupnih socijalnih izdataka**, i to tako da se relativno manje troši na naknade braniteljima, doplatke za djecu i obiteljske naknade, a više na dobro usmjerene programe kao što je socijalna pomoć. Izravnu usporedbu ovih programa komplicira činjenica da je osiguravanje pomoći za siromašne obitelji samo dio glavnih ciljeva davanja za djecu i obitelj—važan dodatni cilj politike ovih programa je osigurati poticaje kako bi se povećala ukupna stopa rasta stanovništva. Zbog toga bi se trebao detaljnije razmotriti učinak smanjenih izdataka za doplatku za djecu između 2001. i 2004. godine na cjelokupnu stopu nataliteta u Hrvatskoj, da bi se utvrdio opseg u kojem ovaj program omogućuje troškovno učinkovita sredstva za povećanje stope nataliteta u Hrvatskoj.
- **Olakšavanje povratka “sa socijale na posao”**. Ako je dobro koncipirano, predloženo povećanje izdataka namijenjenih za ciljane programe socijalne pomoći ne bi trebalo stvoriti zamke siromaštva i preveliko oslanjanje na socijalnu pomoć, nego bi umjesto toga korisnicima trebalo dati motivaciju za povratak na tržište rada. Trebalo bi razmotriti pokretanje reformi koje pružaju financijske i druge poticaje za povratak na posao i specifičnih programa skrbi za dugotrajno nezaposlene. To bi trebalo uključivati usmjeravanje aktivnih mjera tržišta rada (subvencije za zapošljavanje, obuku za tržište rada i mjere za promicanje poslova za radnike invalide i mlade) prema dugotrajno nezaposlenima i dugogodišnjim korisnicima socijalnih naknada. Jačanje “aktivacijskih” mjera za te skupine, između ostalog i uvođenjem obveznih radionica za traženje posla i poboljšavanjem osnovnih vještina dugotrajno nezaposlenih primatelja pomoći, tako da se oni mogu ponovo uključiti u svijet rada.
- **Unapređivanje informacijskog sustava socijalne pomoći**. Planirani sustav upravljanja pomoću informacija MZSS-a treba ostvariti povezivanje s drugim informacijskim sustavima u državi koji već postoje ili su u fazi planiranja. Osim toga, trebale bi se uspostaviti veze ili jasni mehanizmi razmjene informacija sa sustavima socijalne pomoći lokalne uprave, kao i s Hrvatskim zavodom za zapošljavanje, ako je Hrvatskoj cilj ojačati učinak socijalnih izdataka na siromaštvo poboljšavanjem geografskog ciljanja pomoću povećanja stope obuhvata programa u siromašnijim regijama. Poboljšanje sustava razmjene informacija smanjilo bi i administrativne troškove države i greške isključenja i uključivanja.
- **Objedinjavanje administracije što je najviše moguće spajanjem odgovarajućih funkcija u djelokrug manjeg broja ministarstava i pojedinačnih ureda na lokalnoj razini kako bi se olakšao pristup programima socijalnih izdataka i usklađenom planiranju**. Zbog 26 posto BDP-a potrošenog na socijalne programe potrebni su usklađeni i dosljedni pristupi podržani odgovarajućim uspostavljenim sustavom praćenja i evaluacije. Strateško planiranje na ovim područjima rijetko se upotrebljava i nije koordinirano s planiranjem proračuna i drugim podsektorima.

IV DIO: SREDNJOROČNI OKVIR

10. SREDNJOROČNI PRORAČUNSKI OKVIR

10.1 U prethodnim poglavljima smo se osvrnuli na proračunsku politiku Hrvatske tijekom proteklog desetljeća i potanko razmotrili pitanja učinkovitosti, djelotvornosti i pravednosti potrošnje po sektorima. Ono što se jasno nameće je sljedeće:

- a. **Javni sektor u Hrvatskoj i dalje je velik unatoč dugogodišnjim konsolidacijskim nastojanjima.** Razmjere javnog sektora potrebno je smanjiti ne bi li se stvorilo više prostora za djelatnost privatnog sektora i rješavanje pritisaka u pravcu potrošnje, povezanih s predstojećim pristupanjem EU-u i starenjem društva. Na temelju gospodarskih i demografskih pokazatelja, potrošnja na razini opće države trebala bi se smanjiti za pet posto BDP-a žele li se prevladati gore navedeni izazovi.
- b. **Proračunska je politika veći dio protekloga desetljeća bila prociklička, narušavajući makroekonomsku stabilnost.** Financiranje tih manjkova do sada je bilo razmjerno jednostavno zbog lake dostupnosti vanjskih izvora financiranja i znatnih prihoda od privatizacije. No, mogućnost pojave manje povoljnog vanjskog okružja i povećanja troškova financiranja, kao i izgledni kraj pritjecanja privatizacijskih prihoda nakon 2008.-2010., ukazuju na potrebu za žurnijim pooštavanjem proračunske politike. Ostvarivanje proračunske održivosti iziskuje daljnje smanjivanje primarnih izdataka za više od 0,5 posto BDP-a ako Hrvatska svoj ukupni dug želi smanjiti u odnosu na njegov sadašnji udio u BDP-u, uz pretpostavku održavanja stope rasta na 4,5 posto.
- c. **Hrvatska izlaže svoje gospodarstvo većem poreznom opterećenju nego što to čine sve nove države članice i zemlje iz skupine EU15, tako da je prostor za uklanjanje manjkova povećanjima prihoda krajnje ograničen.** Manji teret poreza bi neupitno bio blagotvoran za privatni sektor, ali iziskuje pažljivo određivanje redoslijeda primjene mjera. Vlada se treba prihvatiti porezne reforme radi ublažavanja poreznog opterećenja tek nakon trajnog i održivog smanjivanja izdataka. Vlada bi mogla započeti s pojednostavljenjem sustava poreza na dohodak, a zatim se pozabaviti razmjerno visokom stopom doprinosa za zdravstveno osiguranje.
- d. **Sve navedeno ukazuje na potrebu smanjivanja izdataka ne bi li se proračunska politika izvela na primjereniji i održiviji put.** Transferi i subvencije (u socijalnoj skrbi, zdravstvu, željeznicama, brodogradnji), nabava roba i usluga, kapitalni izdaci (promet) su mjesta gdje potrošnja iskače iz uobičajenih okvira u usporedbi sa zemljama EU-a i na kojima se postavljaju ozbiljna pitanja učinkovitosti.
- e. **Konačno, tu je potreba za boljim povezivanjem strateških odluka i napora koje država ulaže u racionaliziranje izdataka te za osiguranjem pridržavanja srednjoročnih proračunskih planova.** Ta je potreba i dalje prisutna unatoč pomacima nabolje u upravljanju javnim izdacima, a jasno se očituje u šarolikim učincima fiskalne konsolidacije (gomilanje zaostalih obveza, velika jamstva, podbačaji u predizbornim godinama).

A. SREDNJOROČNI PRORAČUNSKI PLAN VLADE

10.2 Hrvatska Vlada je svjesna potrebe za nastavkom proračunskih prilagodbi, pri čemu predviđa umjerenu dinamiku usklađenja kao što je vidljivo iz *Predpristupnog ekonomskog programa (PEP) iz 2007. za razdoblje od 2008. do 2010.* Proračunski prihodi opće države će, kako

se očekuje, rasti sporije u usporedbi s BDP-om, uslijed čega će udio javnih prihoda u BDP-u opasti s 44,8 posto iz 2006. na 41,8 posto u 2010.¹⁶³ Rashodi promatrani kao postotak BDP-a će, prema očekivanjima, slijediti oštriju putanju usklađenja nego prihodi, zbog čega će manjak s 4,1 posto BDP-a iz 2005. i 2006.¹⁶⁴ pasti na 0,5 posto u 2010. Za razdoblje od 2008. do 2010. godine, vlasti očekuju snažan i postojan realni rast po prosječnoj stopi od 4,5 posto godišnje uz standardno odstupanje od 0,5 posto. Isto tako, očekuju nastavak privatizacije, što bi – u sprezi sa snažnim rastom i izostankom kamatnih udara – dovelo do znatnog opadanja udjela duga opće države u BDP-a, za koji se očekuje kako će s 46,4 posto BDP-a u 2006. pasti na 37 posto u 2010. godini. Ta brojka, međutim, ne obuhvaća dug Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR-a), koji će prema predviđanjima rasti brže tijekom 2007. i 2008. za približno tri postotna boda BDP-a.

Tablica 10.1: Proračunski scenarij Vlade za razdoblje od 2008. do 2010. , % BDP-a

	2006.	2007. ^{2/}	2008.	2009.	2010.
Prihodi	44,8	46,2	43,7	42,8	41,8
-od čega porezi	26,5	26,6	26,0	25,4	24,8
-od čega socijalni doprinosi	13,7	13,6	13,3	13,1	12,9
Rashodi ^{1/}	47,0	47,8	45,2	43,4	41,6
-od čega plaćanja bruto kamata	2,2	2,0	2,0	1,9	1,8
-od čega subvencije	2,6	2,5	2,2	2,1	2,0
-od čega bruto investicije u fiksni kapital	3,4	4,3	3,3	3,0	2,8
Neto posuđivanje/neto zaduživanje ^{1/}	-2,2	-1,6	-1,5	-0,6	0,2
Manjak^{1/}	-3,0	-2,6	-2,3	-1,4	-0,5
Dug opće države	46,4	44,9	42,7	40,1	37,0
<i>Napomena: glavna pretpostavka</i>					
-realni rast BDP-a ^{3/}	4,8	6,0	6,1	6,5	7,0
<i>Analiza osjetljivosti (učinak na manjak)</i>					
a) Prepolavljanje stvarnog rasta BDP-a			-1,6	-2,2	-1,6
b) Prepolavljanje stope rasta prihoda			-0,9	-2,4	-2,3
c) Jedna mrla. HRK povećanja tekućih transfera			-0,3	-0,3	-0,3

^{1/} Rashodi i neto posuđivanje/neto zaduživanje prikazani su prema ESA 95 metodologiji, koja je djelomice prilagođena obračunskom načelu, odakle i razlika između neto posuđivanja/neto zaduživanja i manjka koji je prikazan na obračunskom načelu.

^{2/} 2007. i 2008. godina predstavljaju planove, te se razlikuju od ostvarenja za 2007. i proračuna za 2008. godinu
Izvor: Vlada Republike Hrvatske: Predpristupni ekonomski program iz 2007.

^{3/} U proračunu za 2008. godinu prihvaćenom u ožujku 2008. godine, vlada je revidirala svoje projekcije rasta za razdoblje od 2008. do 2010. godine na 4,5 posto.

10.3 Čini se kako je Hrvatska na pravom putu kada je posrijedi ispunjavanje maastrihtskih fiskalnih kriterija, ali postoje znatni rizici vezani uz ostvarenje Vladinog proračunskog scenarija. Pritisci na rashode rastu ne samo zbog zahtjeva ugroženih skupina za socijalnim izdvajanjima, već i uslijed pojave nekih novih rashoda koji su vezani uz pristupanje EU i NATO-u. Kako bilo, s tim se pritiscima Vlada još i može nositi u odnosu na maastrihtski limit od 3 posto BDP-a, ali samo ako to čini istodobno s ozbiljnim restrukturiranjem rashoda. Srednjoročni program Vladinih reformi, koji prati gore navedeni proračunski scenarij, sažeto je iznesen u okviru 4.1 u nastavku.

10.4 PEP za razdoblje od 2008. do 2010. sadrži koristan niz scenarija osjetljivosti koji pokazuju kako gore opisana kretanja nemaju preveliki utjecaj na gornju granicu javnog duga,

¹⁶³ Podaci se temelje na metodologiji ESA95 i obuhvaćaju samo 53 jedinice lokalne samouprave. Te brojke su za nekih 3,8 postotnih bodova BDP-a niži od potrošnje na razini konsolidirane opće države koja se spominje kroz čitavo izvješće.

¹⁶⁴ Službena brojka za proračunski manjak iz 2006. iznosi 3 posto BDP-a, No, u tu brojku nije uključen povrat duga umirovljenicima i manjak HBOR-a. U skladu s tim, udio manjka u BDP-u za 2006. smanjen je sa 4,5 posto BDP u 2005. godine na 4,1 posto BDP-a.

no s druge strane postoje znatni rizici vezani uz gornju granicu deficita. Što se tiče javnog duga, ne postoji scenarij u PEP-u koji vodi prema probijanju granice od 60 posto. Analiza osjetljivosti rađena je na dugu opće države zajedno sa izdanim jamstvima, no bez duga HBOR-a. Premda je javni dug razmjerno otporan na udare, udari na proračunski manjak, srednjoročno gledano, dovode do kršenja maastrichtskih kriterija. Primjera radi, prepolavljanje stope rasta BDP-a dovodi do manjka koji je viši za 1,6 do 2,2 postotna boda BDP-a, ovisno o godini u pitanju. Isto tako, prepolavljanjem rasta poreznih prihoda dolazi do udara koji se mjeri s 0,9 do 2,4 postotnih bodova BDP-a. Konačno, povećanje transfera ili subvencija za jednu milijardu HRK dovodi do trajnog porasta manjka u visini od 0,3 posto BDP-a.

Okvir 10.1: Srednjoročne strukturne reforme, PEP 2008.-2010.

- **Poljoprivredni sektor.** Osnovni cilj poljoprivredne politike je povećanje konkurentnosti sektora i usklađivanje sa EU. Jedan od važnih prioriteta za promjenu strukture poljoprivrednih gospodarstava je st okrupnjavanje poljoprivrednih površina u svrhu unaprjeđenja poljoprivrednih gospodarstava, te nastaviti s uklanjanjem preostalih prepreka efikasnom tržištu poljoprivrednog zemljišta.
- **Razvoj energetskega sektora.** Fokus bi bio na efikasnoj uporabi energije i kogeneracijskom korištenju, kao i obnovljivim izvorima energije. Potpuno otvaranje tržišta električne energije predviđeno je u srpnju 2008. godin, a tržište plina u kolovozu 2008. godine. Uredbom o kakvoći biogoriva propisan je indikativni cilj od 5,75 posto udjela biogoriva u ukupnoj godišnjoj potrošnji benzina i dizelskog goriva, koje je potrebno ostvariti do kraja 2010. godine. Zakon o biogorivima i prateći podzakonski propisi bit će doneseni do kraja 2008. godine.
- **Obrazovanje i znanost.** Daljnja reforma obrazovnog i znanstvenog sustava i dalje je među državnim prioritetima. Posebna će se pozornost posvetiti poticanju istraživanja i razvoja, inovacijama i jačanju obrazovnog sustava s posebnim naglaskom na cjeloživotno učenje. To, dakako, podrazumijeva veća ulaganja na tim za razvoj važnim područjima, čime će se doprinijeti stvaranju kvalitetnog i konkurentnog kadra.
- **Pospješivanje ulagateljskog ozračja.** Jedan od glavnih prioriteta ostaje pospješivanje ozračja za ulaganja. U tom smislu, država će sustavno smanjivati subvencioniranje poduzeća, što će ići na ruku slobodnom tržišnom natjecanju. Prelazak s izravnih na horizontalne subvencije od presudne je važnosti.
- **Preustroj i privatizacija.** Restrukturiranje željeznica podrazumijeva fiskalno održiv i tržišno sposoban sektor kao i omogućiti konkurentno okruženje. Preustroj neučinkovitih javnih poduzeća ključan je preduvjet stvaranja konkurentnog i produktivnog okruženja u hrvatskom gospodarstvu. Očekuje se prihvaćanje nacionalnog programa restrukturiranja brodogradnje, kao i aktivnosti koje bi dovele do rješenja temeljnog kapitala u Uljankiu, koji je predviđen za privatizaciju početkom 2008. godine. Vlada je najavila transformaciju HFP-a u instituciju koja bi na efikasan način upravljala državnom imovinom. No bez obzira, privatizacija preostalog dijela portfelja, odnosno likvidacije poduzeća za koje ne postoji mogućnost vraćanja na tržište, uzimajući u obzir zaposlenike u tim društvima kroz socijalnu politiku i politiku tržišta rada.
- **Reforma javne uprave.** Ključni cilj je uspostaviti učinkovitu i proračunski prihvatljivu javnu službu utemeljenu na stručnosti i političkoj nepristranosti u skladu s najboljim običajima EU-a. U skladu sa identificiranim problemima, u razdoblju od 2008. do 2010. godine, posebna pozornost posvetit će se sljedećim ciljevima: poboljšanje organizacijske učinkovitosti i smanjenje troškova državne uprave (racionalizacija državne uprave); pojednostavljenju administrativnih postupaka radi lakšeg ostvarivanja prava građana; nastavku izgradnje učinkovitijeg sustava pružanja javnih usluga građanima te podizanju kvalitete pružanja javnih usluga; poboljšanje nadzora nad radom tijela državne uprave te uređenju ravnopravnog odnosa državnih službenika i namještenika u jedinicama lokalne i područne samouprave.
- **Reforma zdravstva.** Godine 2006. donesena je Nacionalna strategija razvitka zdravstva za razdoblje od 2006. do 2011. zajedeno sa zakonima vezanim uz reformu zdravstva. Glavna novina proistekla iz tih reformi je uvođenje doplate za lijekove koji nisu na osnovnoj listi i otvaranje sustava ne bi li omogućilo privatno sudjelovanje u pružanju dopunskog osiguranja za lijekove i zdravstvene usluge. Vlada je uvela mjere i na strani ponude radi jačanja financijske discipline, a radi se o uvođenju kategorizacije bolnica radi racionaliziranja potrošnje, osobito u provedbi dijagnostičkih postupaka, uvođenju sustava referentnih cijena radi utvrđivanja osnovne i dopunske liste lijekova, racionaliziranju troškova prijevoza, prenošenju financijske odgovornosti na vlasnike zdravstvenih ustanova, ograničavanju troškova kroz primjenu postupaka javne nabave i dražbi za lijekove. Priprema novih izmjena zakona o javnom zdravstvu je u tijeku čije se donošenje planira u u 2008. godini. Nakon njezinog usvajanja pristupit će se provedbi ostalih provedbenih mjera koje su predviđene za područje reforme sustava javnog zdravstva.
- **Reforma sustava socijalnih prava.** Vlada namjerava donijeti strategiju reforme sustava socijalnih prava radi postizanja bolje usmjerenosti prema najugroženijim osobama i određivanja dodatnih uvjeta koji će omogućiti usmjeravanje pomoći na temelju provjere imovinskog stanja. Uspostavom jedinstvenog upisnika svih korisnika socijalnih programa te njihovim sustavim praćenjem kao i pojednostavljenjem upravnih postupaka, omogućit će se brži i kvalitetniji pristup pružanju socijalne pomoći. Istražit će se mogućnost smanjivanja ukupnih izdataka za socijalne programe, uz istodobno povećanje socijalne pomoći za najugroženije skupine.
- **Reforma pravosuđa.** Vlada kani nastaviti s reformom pravosuđa u predstojećem razdoblju. Reforma će ponajprije biti usmjerena prema osuvremenjivanju i podizanju učinkovitosti sudova, ubrzanju rješavanja predmeta, dovršenju digitalizacije zemljišnih knjiga i podupiranju borbe protiv korupcije.

Izvor: PEP za Hrvatsku za razdoblje 2008.-2010.

10.5 Čini se kako je smjer fiskalne politike ispravan, ali javlja se niz teškoća vezanih uz održivost. Visok i osjetljiv proračunski manjak u razdoblju snažnog rasta gospodarstva i razmjerno visoke stope poreza koje ga prate i umanjuju konkurentnost gospodarstva, postavljaju više izazova

pred hrvatsku fiskalnu politiku. Ti se izazovi mogu podijeliti na sljedeći način: (a) pitanja cikličnosti, (b) temeljna pitanja vezana uz prihode i (c) temeljna pitanja vezana uz rashode.

B. DEFINIRANJE PROBLEMA

10.6 Nejasno je koja je ciklička uloga proračunske politike u Hrvatskoj. Prema stajalištu vlasti iskazanom u PEP-u za razdoblje 2008.-2010., fiskalna politika bila je restriktivna i prociklička, osim u 2004. godini. Vlasti tvrde kako je umjerena ekspanzija koja je započela 2004. i u razdoblju od 2004. do 2007. bila popraćena prosječnom stopom nominalnih izdatka od 6,9 posto bila korisna za gospodarstvo jer je realni BDP rastao po stopi nižoj od one kojom je zapravo mogao rasti (izračunato pomoću Hodrick-Prescottovog filtra). Valja, međutim, napomenuti kako je Vlada izračunala vrlo mali jaz BDP-a. S obzirom na nevelik broj zapažanja, moguće je razmotriti i opreznije gledište prema kojem ciklička uloga proračunske politike iz proteklih godina ostaje otvoreno pitanje. Kako bilo, uloga proračunske politike u stvaranju cikličkih kretanja, koja god bila njena narav, bila je od drugorazredne važnosti u odnosu na ulogu međunarodnih kapitalnih tokova.

10.7 Imajući u vidu krutu strukturu rashoda, vrlo mali dio proračunskih rashoda je, kao i do sada, raspoloživ u stabilizacijske svrhe. Štoviše, oslanjanje na kratkoročna kolebanja BDP-a vjerojatno i nije najprikladnija odrednica hrvatske proračunske politike u ovome trenutku. Prostor za neovisnu monetarnu politiku se sužava kako se hrvatsko gospodarstvo pojačano uklapa u međunarodne tokove i kako se sve više utire put prema prihvaćanju eura negdje između 2012. i 2015. Tim je važnija i primjerena uporaba proračunske politike kao jedinog preostalog važnijeg instrumenta makroekonomske politike. Država bi trebala uočiti sve veću ranjivost na vanjske šokove, osobito ako su vezani uz međunarodne tokove kapitala. Ostane li proračunska politika nefleksibilna tako što će biti zarobljena unutar velike nediskrecijske potrošnje i već visokih poreza ili ako bude usmjerena prema ciljevima vezanim uz ispunjavanje kratkoročnih potreba, biti će u nemogućnosti boriti se protiv vanjskih šokova koji – a što je moguće dokazati – daju sve više razloga za rastuću zabrinutost. To snažno ukazuje na potrebu za ulaganjem postojanih i usklađenih srednjoročnih napora u smanjivanje rashoda, čak i ako to podrazumijeva podnošenje određenih cikličkih potresa na putu.

10.8 Porezne stope su rigidne i potrebni su niži porezi radi podizanja konkurentnosti hrvatskoga gospodarstva i održavanja mogućnosti za rast proizvodnje. No, za sada bi znatnije sniženje poreznih stopa povećalo osjetljivost i ugrozilo dugoročnu proračunsku solventnost te možebitno dovelo do neodrživih razina manjka u kratkoročnom razdoblju. S druge strane, rješavanje pitanja manjka povećanjem poreza dovelo bi do znatnog i neodrživog pogoršanja konkurentnosti i vjerojatno imalo nepovoljan učinak na rast BDP-a. Stoga se nikakve razumne projekcije smanjenja deficita u srednjoročnom razdoblju ne bi trebale oslanjati na usklađenja na prihodovnoj strani. Jedina politika kojom bi se omogućila održiva smanjenja poreza je ostvarivanje trajnih i održivih smanjenja proračunskih rashoda (Alesina i Perotti, 1995.).

10.9 Mogućnosti nadziranja izdataka su ograničene strukturno uvjetovanom potražnjom za uslugama socijalne države (uslijed starenja stanovništva i visoke stope ovisnosti), i na nove vrste rashoda vezane uz međunarodne integracije (npr. NATO, izdaci zaštite okoliša i gospodarstva znanja itd.). Stoga se čini kako je svekoliki okvir za proračunsku politiku opterećen čitavim nizom rizika u srednjoročnom razdoblju. Proračunska osjetljivost je razmjerno visoka jer bi neočekivani nepovoljni udari na rast BDP-a i/ili kamatnih stopa mogli lako izbaciti proračunski manjak iz održive putanje. Isto tako, takav bi udar mogao izazvati reakcije procikličke proračunske politike. No, ako se višem deficitu u razdobljima sporijeg rasta dopusti da apsorбира veći dio domaćih ušteda, to bi moglo istisnuti privatna ulaganja koja bi inače imala neposredniji povoljni učinak na BDP. Jedini način da se spriječi ovakav razvoj događaja je usvajanje vjerodostojnih reformi usmjerenih prema rashodovnoj strani proračuna.

10.10 Kvaliteta proračunske prilagodbe je presudna za njen uspjeh. Iskustvo dokazuje kako vjerodostojnost proračunske prilagodbe raste zahvaljujući oslanjanju na smanjenje rashoda. Poglavitom,

smanjenje transfera i rashoda za plaće obično imaju trajniji i ekspanzivniji učinak.¹⁶⁵ Istina je da reforme o kojima se govori u ovom izvješću imaju znatne proračunske učinke, a u izvješću se predlaže kako im pristupiti. No, vlasti se istodobno prihvaćaju i drugih reformi koje treba postupno uvoditi i uzimati u obzir kod fiskalnih projekcija, uključujući reforme na području obrane, poljoprivrede, pravosuđa itd. Neke od tih reformi možda nose i dodatne troškove koji bi u mogli iziskivati još neka usklađenja.

10.11 Dobar savjet Hrvatskoj bio bi slijediti još ambiciozniji cilj smanjenja proračunskog manjka nego što je za sada u planu: dostizanje uravnoteženog proračunskog salda tijekom gospodarskog ciklusa kroz smanjenje rashoda. Postoje nekoliko dobrih razloga za to:

- Malo otvoreno gospodarstvo, koje raste po stopama blizu svojeg dugoročnog potencijala, mora uravnotežiti svoju fiskalnu poziciju kako bi proširilo manevarski prostor za primjenu stabilizacijske politike, u slučaju potencijalnih šokova koji bi prijetili gospodarstvu.
- Takva bi fiskalna prilagodba značajno smanjila neposrednu vanjsku izloženost rizicima i potpomogla smanjiti ukupnu vanjsku zaduženost. Povećanje štednje na razini države pridonijelo bi smanjenju odnosa štednje i investicija, to jest smanjenju deficita tekućeg računa;
- Takva bi fiskalna prilagodba omogućila apsorpciju troškova pristupa kako u EU tako i u NATO savez kao i dugoročno pokrivanje troškova koji su posljedica starenja stanovništva;
- Omogućilo bi smanjenje poreznog opterećenja potrebno za povećanje konkurentnosti gospodarstva; te
- Omogućilo bi pripremu za zadovoljavanje kriterija iz Maastrichta—3 posto BDP-a je gornja granica, dok bi u dugoročnom razdoblju fiskalna pozicija trebala biti neutralna.

C. SREDNJOROČNI PRORAČUNSKI SCENARIJ: “URAVNOTEŽENI PRORAČUN”

10.12 Prvi srednjoročni proračunski scenarij ukazuje na mogućnost iznimne proračunske prilagodbe: Hrvatska bi uz snažne političke napore mogla doseći uravnoteženi proračun opće države već do 2010. To se može ostvariti uz pretpostavku da u razdoblju projekcije (2008.-2010.) ne dođe do znatnijih makroekonomskih šokova, ali uz provedbu znatnih strukturnih reformi koje će u konačnici uroditi uravnoteženim proračunskim saldonom. BDP bi se prema tom predviđanju rastao stopom od 5,1 posto u 2007. i 2008. godini odnosno 4,9 posto od 2008. do 2010. godine. Deflator BDP-a kreće se u uskom rasponu (između 3 i 4 posto godišnje), a kamatne stope slijede istu putanju kao i u PEP-u za razdoblje od 2008 do 2010. godine: tromjesečni EURIBOR doseže 4,5 posto, a prinos na 10-godišnju kunsku obveznicu je na oko 4,5 posto u 2010. godini. Isto tako, tečaj je stabilan, što znači da nema vanjskih šokova na troškove financiranja i otplate uslijed tečajnih razlika.

10.13 Glavna pretpostavka je ta da je makroekonomsko okružje povoljno za proračunsku prilagodbu, zbog nepostojanja dodatnih šokova koji bi mogli iziskivati daljnja proračunska ograničenja. U tim okolnostima, uravnoteženje proračuna do 2010. je ostvarivo. Tu se radi o proračunskom cilju koji je bitno ambiciozniji od bilo kojeg drugog proračunskog plana koji je vlada do sada iznijela u javnost (uključujući ciljeve istaknute u PEP-u). Kako bilo, uravnoteženi proračun bi trebao postati izričitim, javno iznesenim ciljem ne samo zbog toga što to predstavlja ispravno tumačenje Maastrichta (omjer proračunskog manjka i BDP-a od 3 posto je gornja granica, dok bi proračunska pozicija u dugoročnom razdoblju trebala biti neutralna), već i zato što je razborito vjerovati kako jedno malo otvoreno gospodarstvo, koje raste po stopi koja se kreće oko njegovog dugoročnog potencijala, treba uravnotežiti svoje stanje proračuna ne bi li si proširilo manevarski

¹⁶⁵ Vidi, na primjer, Alesina i Perotti (1995.).

prostor za mjere anticikličke politike kada ga počnu pogađati možebitni šokovi. I konačno, ali nimalo nevažno, takvom bi se proračunskom prilagodbom izrazito smanjila osjetljivost na vanjske čimbenike, a povećane uštede na razini države bi doprinijele sužavanju odnosa između štednje i ulaganja, tj. smanjivanju deficita na tekućem računu.

Okvir 10.2: Reforma EU-ovog Pakta za stabilnost i rast

Pakt o stabilnosti i rastu (SGP) sadrži opća pravila kojima se osigurava nadzor državnog duga i deficita radi njihovog zadržavanja unutar određenih granica postavljenih radi poticanja stabilnog gospodarskog okružja. Zadnjih godina, mnoge države članice imale su teškoća s poštivanjem Pakta. To je u praksi dovelo do određenog ublažavanja pravila na razini njihove stvarne primjene. U određenoj mjeri, reforma Pakta iz 2005. predstavlja njegovo usklađivanje s tom stvarnošću. Istodobno, pravila su postala složenija, što se kosi s prvobitnom zamisli jednostavnog, na pravilima zasnovanog sustava. Cilj tih promjena bio je pospješiti upravljanje, ojačati preventivnu (anticipativnu) ulogu i unaprijediti ostvarivanje korektivne (popravne) uloge.

Prema Ugovoru o Europskoj uniji (Ugovoru iz Maastrichta), države članice su dužne izbjegavati prekomjerne državne deficite. Poglavitito, države članice dužne su se pridržavati proračunske discipline poštujući dva uvjeta: da udjeli deficita i zaduženosti u BDP-u ne prijeđu referentne vrijednosti od 3 odnosno 60 posto BDP-a. U SGP-u se ta temeljna pravila proširuju i pobliže određuju, a utvrđuje se i podrobiji postupak za ispravljanje prekomjernih deficita. Prema Paktu, države članice EU-a obvezne su izrađivati godišnje programe stabilnosti (države članice s područja eura) odnosno programe približavanja (države članice izvan područja eura) u kojima će navesti kako namjeravaju postići svoje srednjoročne ciljeve ili održati željeno stanje ako su ih već ostvarili.

Pri postavljanju srednjoročnog cilja, treba težiti za postizanjem trojakog učinka: (i) očuvanju sigurnosnog razmaka u odnosu na granicu od 3 posto BDP-a, (ii) osiguranju brzog napretka prema održivim javnim financijama i (iii) stvaranju proračunskog manevarskog prostora. U slučaju država članica s euro-prostora i onih obuhvaćenih tečajnim mehanizmom ERM II, ciljevi moraju biti postavljeni unutar određenih granica: (i) države članice čije su polazište niski državni dug ili veliki izgledi za rast dobivaju veću slobodu, tako da njihov srednjoročni proračunski manjak smije doseći eventualno 1 posto BDP-a; (ii) za države članice s visokim državnim dugom ili slabim izgledima za rast, razlika u pogledu srednjoročnog cilja vjerojatno nije od neke veće važnosti. Prema postupku koji je Ugovorom predviđen za slučaj prekomjernog deficita, proračunski manjak države članice smije prijeći granicu od 3 posto BDP-a pod uvjetom da su dane okolnosti iznimne i privremene. No, u obzir se uzimaju samo reforme s izravnim dugoročnim učinkom uštede troškova (poput mirovinskih reforma kojima se uvode višestupni sustavi koje dovode do kratkoročnog pogoršanja stanja proračuna, ali dugoročno unapređuju održivost javnih financija). Manjak koji prelazi 3 posto BDP-a mora svakako biti otklonjen u godini koja slijedi nakon godine u kojoj je utvrđen, osim ako i dalje ne vrijede posebne okolnosti.

Ciklički prilagođen proračunski manjak mora se smanjivati za barem 0,5 posto BDP-a godišnje. To će za posljedicu imati uspješnije jačanje nominalne proračunske ravnoteže u "dobrim razdobljima", tj. kada je aktivnost viša od potencijalne razine, dok će jačanje biti ograničenije kada gospodarstvo raste sporije od uobičajenog. Radi osiguranja stalnih proračunskih poboljšanja, pri ocjeni pridržavanja srednjoročnog plana i odgovarajućih usklađenja više se neće voditi računa o jednokratnim i drugim privremenim proračunskim mjerama. Kazne se izriču u roku od 16 mjeseci od trenutka kada je utvrđeno da se država članica ne pridržava kriterija vezanih uz deficit. U pravilu, te kazne moraju uvijek uključivati primarni beskamatni polog kod EU-a u visini od 0,2 posto BDP-a dotične države članice, uvećan za premiju određenu ovisno o tome za koliko deficit odstupa od granice od 3 posto. Polog ne smije prijeći 0,5 posto BDP-a godišnje. Ako deficit nije otklonjen, polog se nakon dvije godine obično pretvara u novčanu kaznu. Do sada te mjere nisu primjenjivane.

10.14 Naponi potrebni za usklađivanje rashoda na opisani način iziskivali bi znatnu političku snagu. Glavna poruka ovog srednjoročnog scenarija je da ostvarivanje proračunske ravnoteže 2010. godine predstavlja više pitanje političke volje nego prevladavanja gospodarskih i političkih prepreka. Prevladavanje političkih prepreka može se pokazati manje problematičnim nego što se očekuje ako tvorci politike shvate da rješavanjem pitanja neučinkovitosti, stabiliziranjem gospodarstva i postavljanjem temelja za znatno smanjenje poreznog tereta mogu više dobiti nego izgubiti.

10.15 Proračunska ravnoteža do 2010. godine je ostvariva uz sljedeća dinamička ograničenja izdataka i prihodovne pretpostavke:

- Tekući prihodi rastu za 5 posto u projiciranom razdoblju, što je ponešto ispod nominalnog rasta BDP-a. Porast prihoda koji je sporiji od nominalnog rasta BDP-a odražava smanjene prihode od carina uslijed liberalizacije trgovine i smanjenog dotoka prihoda od dividendi po završetku privatizacije.

- Može bitno pritrjevanje pomoći povezano je s iskorištavanjem sredstava EU fondova. Mogući iznos povlačenja je 150 milijuna EUR godišnje ili 0,2 posto BDP-a, a očekuje se kako će se stopa iskorištenosti povećavati da bi se od 2008. nadalje približila gornjoj granici.
- Rashodi za plaće u javnom sektoru rastu 5 posto u razdoblju od 2008. do 2010. Usklađivanje plaća u javnom sektoru dovesti će do pada njegovog udjela u BDP-u s 10 posto iz 2005. na 9,2 posto 2010. Taj okvir je dovoljno komotan za provođenje temeljite reforme javne uprave koja će dovesti do smanjenja broja državnih službenika i pomaka nabolje u njihovoj učinkovitosti i kvaliteti njihovog rada.
- Rashodi za korištenje dobara i usluga rastu za 3 posto godišnje u razdoblju od 2008. do 2010. godine. Relativno smanjenje njihovog udjela u BDP-u za oko 1 posto je dovoljno komotno da bi omogućilo smirenu prilagodbu, ali istodobno i dovoljno usko da bi se promicala težnja za učinkovitošću, osobito na ključnim sektorima poput obrazovanja i zdravstva. Ostvarenje ovoga cilja je povezano i s usporavanjem investicijske aktivnosti.
- Plan javnih investicija trebao bi krenuti od pretpostavke znatnih smanjenja ulaganja u ceste, autoceste i sličnu infrastrukturu te blagog povećanja ulaganja u zaštitu okoliša. Ovakva prilagodba je vezana uz usporavanje investicijske aktivnosti koja će dovesti do pada ulaganja u javnom sektoru sa 6 posto BDP-a iz 2006. na 3,9 posto u 2010. godini.
- Subvencije i ostali tekući transferi bi do 2010. pretrpjeli najizrazitije rezove (za preko 3 posto udjela u BDP-u) uslijed značajnih reformi sektorske potrošnje, točnije, boljeg financiranja zdravstva, racionaliziranja socijalnih programa, unapređivanja proračunske i socijalne održivosti mirovinskog sustava i smanjivanja subvencija za željeznice. Predviđa se kako će subvencije u razdoblju od 2008. do 2010. opasti za prosječno 5 posto. To bi značilo da bi subvencije do 2010. dosegle razinu od približno 1,6 posto BDP-a, što je u skladu s usporedivim zemljama.
- Ovakav razvoj proračuna, koji je istodobno obilježen i ograničenim porastom plaća, korištenja dobara i usluga, i ulaganja, trebao bi biti dovoljno komotan da podnese i sve dodatne reformske troškove.
- Prihodi od privatizacije su znatni do 2009. godine jer se pretpostavlja da će država prodati svoje udjele u INI, HT-u te započne privatizaciju HEP-a.

Tablica 10.2: Scenarij "uravnoteženog proračuna"

Konsolidirana opća država, % BDP-a	Prosjeck				Napomene
	2005	2006	2007-2008	2009-2010	
UKUPNI PRIHOD I POTPORE	45.3	46.0	46.4	42.7	
TEKUĆI PRIHODI	44.8	45.2	45.3	41.9	Odražava smanjenje carina; nema prostora za smanjenje poreza tako da prihodi rastu otprilike u skladu sa nominalnim rastom BDP-a; 9% u 2007. godini i 7.7% nadalje.
KAPITALNI PRIHODI	0.5	0.6	0.8	0.5	Ne uključuje primitke od privatizacije
POTPORE	0.0	0.1	0.3	0.3	Odražava znatno povećanje apsorpcijskih kapaciteta za sredstva EU.
<i>Od čega EU pomoći</i>	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	
UKUPNI RASHODI I NETO POZAJMLJIVANJE	48.9	48.4	47.5	41.6	
TEKUĆI RASHODI	41.1	39.8	39.5	35.4	
<i>Naknade za zaposlene</i>	<i>10.0</i>	<i>9.8</i>	<i>9.6</i>	<i>8.8</i>	Pretpostavlja rast od 5%.
<i>Korištenje dobara i usluga</i>	<i>9.3</i>	<i>8.9</i>	<i>9.8</i>	<i>8.6</i>	Pretpostavlja rast od 3%.
<i>Kamate</i>	<i>2.3</i>	<i>2.2</i>	<i>2.0</i>	<i>1.8</i>	Pretpostavlja dodatni rast kamatnih stopa od 50 baznih bodova i smanjenje prinosa na kunske obveznice za 20 baznih bodova u dugom roku.
<i>Subvencije i tekući transferi</i>	<i>19.5</i>	<i>18.7</i>	<i>18.1</i>	<i>16.2</i>	Uključuje troškove restrukturiranja HŽ-a, brodogradilišta i Poštanske banke, kao i povećanje subvencija za poljoprivredu. Odražava i vezivanje mirovina za cijene/plaće
KAPITALNI RASHODI	7.4	8.3	7.7	5.9	
<i>Investicije</i>	<i>5.3</i>	<i>6.0</i>	<i>5.5</i>	<i>4.0</i>	Uključuje znatno smanjenje ulaganja u ceste i autoceste te znatno ali proporcionalno povećanje ulaganja u sustave zaštite okoliša, vodoopskrbe i odvodnje.
<i>Kapitalni transferi</i>	<i>2.2</i>	<i>2.2</i>	<i>2.2</i>	<i>1.9</i>	
NETO POZAJMLJIVANJE	0.4	0.4	0.3	0.2	
UKUPNI MANJAK/VIŠAK bez kapitalnih prihoda	-4.1	-3.1	-1.9	0.6	
<i>Prilagođen za tranzicijski trošak</i>	<i>-3.0</i>	<i>-2.2</i>	<i>-1.1</i>	<i>1.4</i>	
UKUPNI MANJAK/VIŠAK sa dugom umirovljenicima	-4.1	-4.1	-2.7	0.4	
<i>Privatizacijski prihodi</i>	<i>0.3</i>	<i>1.2</i>	<i>2.2</i>	<i>0.8</i>	U razdoblju 2007-2010 država prodaje udjele u INA-i i HT-u i pokreće privatizaciju HEP-a.
PRIMARNI MANJAK/VIŠAK sa dugom umirovljenicima	-1.8	-1.8	-0.6	2.2	
TEKUĆI MANJAK/VIŠAK sa dugom umirovljenicima	3.7	4.5	5.0	6.3	
DUG OPĆE DRŽAVE, UKLJUČUJUĆI HBOR	46.9	44.1	39.0	30.2	
JAVNI DUG, JAMSTVA I DOSPJELE OBVEZE	55.6	53.3	47.5	37.3	
Pretpostavka: Realni rast BDP-a	4.3%	4.8%	5.1%	4.9%	
<i>Izvori: MF, HNB, izračun autora</i>					

10.16 Prema ovom scenariju, očekuje se kako će saldo opće države 2010. postati granično pozitivan, čak i ako se u obzir uzme povrat duga umirovljenicima, dok će udio javnog duga u BDP-u do 2010. prema očekivanjima opasti za čak 12 do 14 posto u odnosu na 2006. Uz ovakvu dinamiku proračunske prilagodbe, stvara se i određena dodatna proračunska pričuva za vođenje proračunske politike prema pravilima EU-a. Donositelji političkih odluka bi tu dinamičku “proračunsku pričuvu” mogli iskoristiti za poduzimanje znatnog smanjenja poreza.

10.17 Treba preispitati naklonost prema javnim ulaganjima, a snižavanje poreza i doprinosa usporedo sa stalnim smanjivanjem rashoda treba razmotriti kao jedan od političkih prioriteta. Mjereno njihovim udjelom u BDP-u i unatoč njihovoj upitnoj učinkovitosti koja se očituje u prosječnom ostvarenom rastu unutar skupine usporedivih zemalja, Hrvatska pokazuje najveću sklonost prema javnim ulaganjima u čitavoj Europi. Imajući u vidu dosadašnju narav javnih odluka, svaka naznaka postojanja “proračunske pričuve” će među političkom elitom vjerojatno dovesti do nadmetanja za projekte ulaganja u javnom sektoru. No, preporuke iz ovog izvješća pokazuju kako prednost treba dati rješavanju strukturnih problema kao što su neuravnoteženosti unutar mirovinskog sustava i potreba za povećanjem doprinosa koji se uplaćuju na račune obveznog mirovinskog osiguranja u drugom stupu.

D. SREDNJOROČNI PRORAČUNSKI SCENARIJ: “PRILAGODBA UZ POTRESE”

10.18 Rijetki su slučajevi u kojima se vanjsko okružje u srednjoročnom razdoblju neće mijenjati, a proračunska prilagodba će se odvijati glatko. Proračunski scenarij “prilagodbe uz potrese” je zamišljen pod pretpostavkom nepovoljnih makroekonomskih udara: prosječna stopa rasta BDP-a pada za 1 posto godišnje u razdoblju od 2008. do 2010., a kamatne stope rastu za 1 posto brže nego u slučaju “mirnog” scenarija. Nadalje, država se ne prihvaća neophodnih reformi s onim žarom s kojim bi to trebala činiti. Zbog toga je Hrvatska 2010. godine puno udaljenija od uravnoteženog proračuna. Omjer javnog duga i BDP-a će se kretati oko 39 posto (45 posto uračunaju li se zaostale obveze i jamstva), a udio javnih izdataka u BDP će se, međutim, spustiti tek neznatno, s 48,4 posto iz 2006. na 47,1 posto u 2010. Deficit će se do 2010. i dalje vrtjeti oko maastrihtske granice od 3 posto BDP-a. Opća financijska osjetljivost bit će izrazitija (npr. ukoliko kamatne stope porastu na više 150 do 200 baznih poena umjesto tek 100 baznih poena koliko je predviđeno u scenariju uravnoteženog proračuna), a proračunska politika nikako neće uspjeti dati jači doprinos prilagodbi vanjskim okolnostima.

10.19 Glavna pouka koju ovdje valja izvući je ta da kretanje udjela javnog duga u BDP-u i održavanje manjka ispod limita od 3 posto BDP-a nisu mjerila na koja se treba oslanjati pri ocjeni uspjeha proračunske politike. Na kraju krajeva, putanjom javnog duga moguće je upravljati odabirom privatizacijske dinamike (brža privatizacija će uz dani deficit dovesti do naglijeg pada omjera javnog duga i BDP-a). Otuda slijedi iz glavni naglasak proračunske politike: ako je usmjerena prema ostvarivanju pet kvalitativnih ciljeva navedenih na kraju poglavlja B, potrebno je postići snažnije trajno smanjenje javnih izdataka u smislu njihovog udjela u BDP-u.

10.20 Tablica 10.3 pokazuje kako bi prilagodba u okolnostima umjerenih makroekonomskih udara u razdoblju od 2008. do 2010. iziskivala ulaganje znatnih napora u uštede na strani izdataka u godinama koje slijede ne bi li se stvorile pretpostavke za održivo kretanje deficita. Scenarij u nastavku polazi od sljedećih pretpostavki:

- Rashodi za plaće i korištenje dobara i usluga rastu po nominalnoj stopi od 6.7 posto i podvrgnuti su proračunskom usklađenju od najmanje 0,2 odnosno 0,5 posto BDP-a u 2010. u usporedbi s 2007. godinom.
- Rast subvencija i drugih tekućih transfera kreće se oko 7 posto u razdoblju od 2008. do 2010., što dovodi do neznatnog pada njihovog udjela u BDP-u.

- Prema ovom scenariju, udio kapitalnih ulaganja opće države u BDP-u bi 2010. pao na 5,4 posto BDP-a, što predstavlja pad od manje od pola posto BDP-a tijekom promatranog razdoblja.

Neuspjeh u otklanjanju postojećih strukturnih slabosti ubrzo dovodi do proračunskog podbačaja nepovoljnim makroekonomskim okolnostima: gomilanje proračunskog manjka u razdoblju od 2007. do 2010., nasuprot scenariju “uravnoteženog proračuna”, nameće potrebu za većim zaduživanjem u visini od preko 7 posto BDP-a. To podrazumijeva istu dinamiku privatizacije kao i u prethodnom scenariju, čime bi se smanjile potrebe za zaduživanjem radi financiranja manjka.

Tablica 10.3: Scenarij “prilagodbe uz potrese”

Konsolidirana opća država, % BDP-a	Prosjeak				Napomene
	2005	2006	2007-2008	2009-2010	
UKUPNI PRIHOD I POTPORE	45.3	46.0	47.4	47.0	
TEKUĆI PRIHODI	44.8	45.2	46.3	46.1	rastu otprilike u skladu sa nominalnim rastom BDP-a; 9% u 2007. godini i 5% nadalje. Nešto sporiji rast u usporedbi sa nominalnim BDP-om povezan je sa sporijim rastom prihoda od carina i naglim padom prihoda od dividendi po okončanju privatizacije.
KAPITALNI PRIHODI	0.5	0.6	0.8	0.6	Ne uključuje primitke od privatizacije
POTPORE	0.0	0.1	0.3	0.3	Odražava znatno povećanje apsorpcijskih kapaciteta za sredstva EU.
<i>Od čega EU pomoći</i>	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	
UKUPNI RASHODI I NETO POZAJMLJIVANJE	48.9	48.4	49.2	48.7	
TEKUĆI RASHODI	41.1	39.8	40.8	40.6	
<i>Naknade za zaposlene</i>	<i>10.0</i>	<i>9.8</i>	<i>9.9</i>	<i>9.8</i>	Pretpostavlja rast od 6%.
<i>Korištenje dobara i usluga</i>	<i>9.3</i>	<i>8.9</i>	<i>10.1</i>	<i>9.8</i>	Pretpostavlja rast od 7.5%.
<i>Kamate</i>	<i>2.3</i>	<i>2.2</i>	<i>2.1</i>	<i>2.3</i>	Pretpostavlja dodatni rast kamatnih stopa od 100 baznih bodova (u usporedbi sa 1. scenarijom) do 2010.
<i>Subvencije i tekući transferi</i>	<i>19.5</i>	<i>18.7</i>	<i>18.6</i>	<i>18.7</i>	Uključuje troškove restrukturiranja HŽ-a, brodogradilišta i Poštanske banke, kao i povećanje subvencija za poljoprivredu. Odražava i vezivanja mirovina za cijene/plaće i znatan pad stope rasta ukupnog iznosa na 3% godišnje
KAPITALNI RASHODI	7.4	8.3	8.1	7.8	
<i>Investicije</i>	<i>5.3</i>	<i>6.0</i>	<i>5.8</i>	<i>5.5</i>	Uključuje znatno smanjenje ulaganja u ceste i autoceste te znatno ali razmjerno manje povećanje ulaganja u sustave zaštite okoliša, vodoopskrbe i odvodnje.
<i>Kapitalni transferi</i>	<i>2.2</i>	<i>2.2</i>	<i>2.3</i>	<i>2.3</i>	
NETO POZAJMLJIVANJE	0.4	0.4	0.3	0.3	
UKUPNI MANJAK/VIŠAK bez kapitalnih prihoda	-4.1	-3.1	-2.6	-2.3	
<i>Prilagođen za tranzicijski trošak</i>	<i>-3.0</i>	<i>-2.2</i>	<i>-1.8</i>	<i>-1.5</i>	
UKUPNI MANJAK/VIŠAK sa dugom umirovljenicima	-4.1	-4.1	-3.4	-2.5	
<i>Privatizacijski prihodi</i>	<i>0.3</i>	<i>1.2</i>	<i>2.3</i>	<i>0.9</i>	u razdoblju 2007-2010 država prodaje udjele u INA-i i HT-u i pokreće privatizaciju HEP-a.
PRIMARNI MANJAK/VIŠAK sa dugom umirovljenicima	-1.8	-1.8	-1.3	-0.3	
TEKUĆI MANJAK/VIŠAK sa dugom umirovljenicima	3.7	4.5	4.7	5.3	
DUG OPĆE DRŽAVE, UKLJUČUJUĆI HBOR	46.9	44.1	40.2	37.6	
JAVNI DUG, JAMSTVA I DOSPJELE OBVEZE	55.6	53.3	48.3	43.3	
Pretpostavka: Realni rast BDP-a	4.3%	4.8%	4.0%	3.4%	
Izvori: MF, HNB, izračun autora					

E. ZAKLJUČCI I NEKA PITANJA KOJA SKRIVAJU ODGOVORE

10.21 Najučinkovitiji način poticanja rasta i konkurentnosti je smanjivanje poreza i doprinosa, što je kratkoročno gledano nemoguće ostvariti zbog pritiska proračunskog manjka. Potrebna su neprestana smanjenja veličine rashoda u odnosu na BDP radi utiranja puta mjerama politike na prihodovnoj strani. Za početak, s usklađivanjem poreza i doprinosa valjalo bi krenuti povećanjem dijela bruto plaće koji se izdvaja za obvezne mirovinske fondove u drugom stupu na najmanje deset posto, i to čim je prije moguće.

10.22 Maastrichtski limiti javnog duga i proračunskog manjka tek su jedno od mogućih mjerila za ocjenu proračunske politike. Službeno postavljanje uravnoteženog proračuna kao srednjoročnog cilja u skladu s normama EU-a daleko je moćnije i učvrstilo bi temelje dugo građene makroekonomske stabilnosti. Ove mjere uvođenja proračunske discipline su ostvarive, čak i uz umjereno nepovoljne makroekonomske udare, ako tvorcima politike uvide da ulaganjem opisanih političkih napora mogu puno više dobiti nego li izgubiti.

10.23 Sljedeća pitanja vezana uz kvalitativne ciljeve trebala bi pomoći pri osmišljanju napora na području proračunske prilagodbe: (i) Osiguravaju li porezi konkurentno okruženje? (ii) Je li proračunska politika dovoljno fleksibilna da osigura anticikličnost i doprinese smanjivanju osjetljivosti na vanjske ranjivosti? (iii) Jesu li veličina rashoda pogodna u smislu da je moguće pratiti učinkovitost javnih rashoda i držati korupciju pod nadzorom? (iv) Jesu li rashodi dovoljno fleksibilni da bi omogućili potrebnu strukturnu prilagodbu? (v) Postoji li jamstvo da je uravnoteženi proračun, dugoročno gledano, dostižan?

Dodatak A: Izračun ciklički prilagođenog proračunskog salda

Stvarni proračunski saldo je nedostatan pokazatelj ekonomske pozicije. Stoga postoji interes mjeriti proračunsku poziciju usklađenu za cikličke utjecaje. Strukturni proračunski saldo se izračunava ne bi li se pokazalo koliko bi iznosio saldo kada bi se uklonili ciklički ili automatski utjecaji gospodarskog ciklusa. Takvo mjerilo daje bolju sliku o stanju javnih financija. Stvarni proračunski saldo uključuje strukturni proračunski saldo (otporan na cikluse) i cikličku komponentu proračunskog salda te se može iskazati na sljedeći način:

Stvarni proračunski saldo = strukturni proračunski saldo (ciklički prilagođen) + ciklička komponenta proračunskog salda

Ciklički prilagođen proračunski saldo pokazuje koliko bi iznosio saldo kada bi stvarni BDP bio jednak potencijalnom BDP-u. Ciklički prilagođen proračunski saldo je pokazatelj koji ima važnu ulogu pri ocjeni stvarnog stanja javnih financija.

Izračunom cikličke komponente proračuna određujemo koliko je gospodarstvo udaljeno od svoje potencijalne razine. Postoje dva osnovna pristupa pri izračunu strukturnog proračunskog salda. To su: (i) skupni (agregirani) i (ii) pojedinačni (dezagregirani) pristup. Kod primjene **skupnog pristupa**, polazi se od pretpostavke da je ciklička komponenta proračuna stalni dio jaza BDP-a (output gap-a).¹⁶⁶ Ta stalna veličina pokazuje ukupnu elastičnost proračuna u odnosu na output gap i određuje se na temelju razina elastičnosti procijenjenih za pojedine elemente proračuna u odnosu na jaz BDP-a. Ovakav skupni pristup primjenjuju OECD, MMF i Europska komisija. Kod njegove primjene, teškoća leži u procjeni output gap-a. On se određuje kao razlika između stvarnog i potencijalnog BDP-a, a kako potencijalni BDP nije direktno mjerljiva veličina, nužno ga je procijeniti. Potencijalni BDP nije dana varijabla i stoga se mora izračunati uz uporabu skupa podataka koji sadrži mjerljive varijable, a uz primjenu postupaka koje počivaju na sprezi makroekonomske teorije te statistike i ekonometrije. Europska središnja banka (ECB) se opredijelila za **pojedinačni pristup**, pri čemu se nizu ciklički osjetljivih proračunskih stavki pristupa odvojeno. Svaka od tih stavki ovisi o određenoj makroekonomskoj osnovici koja određuje njenu proračunsku vrijednost. ECB ne izračunava jaz BDP-a već pristupa izračunu jazova makroekonomskih osnovica. Na taj način, neizravno podrazumijevamo da su stalni u odnosu na jaz BDP-a.

¹⁶⁶ Jaz BDP-a ili output gap se određuje kao razlika između stvarnog i potencijalnog BDP-a. Jaz BDP-a odgovora višku potražnje u gospodarstvu, koji dovodi do inflatornog pritiska. Ako je jaz negativan, tada potencijalna proizvodnja nadilazi potražnju. Jaz BDP-a se ne može dugoročno zadržati jer će se provesti usklađenja plaća i cijena ne bi li se uspostavila ravnoteža kod koje je ponuda jednaka potražnji. U ekonomskoj literaturi postoje različiti odgovori na pitanje zašto stvarni BDP često odstupa od potencijalnog. Prema jednoj teoriji, stvarni BDP se razlikuje od potencijalnog jer krutost prilika u gospodarstvu podrazumijeva određeno vrijeme potrebno za usklađenje cijena i plaća. U tom slučaju, output gap je važno mjerilo za uravnotežavanje ukupne potražnje i ponude u gospodarstvu i može pružiti korisne spoznaje o cjenovnim pritiscima. Prema drugoj teoriji, gospodarstvo najbolje opisuju modeli poslovnih ciklusa, pri čemu se stvarna proizvodnja razlikuje od potencijalne zbog povremenih šokova na produktivnost. U tom slučaju, jaz BDP-a odražava privremena odstupanja izazvana usklađivanjem proizvodnje putem tehnoloških promjena i neočekivanih kretanja na strani ponude.

Djelovanje cikličke komponente proračunskog salda ili automatskih fiskalnih stabilizatora (AFS) pokazuje kako državni proračun reagira na promjene ekonomske konjunktore. Kada je gospodarstvo u fazi rasta, ubire se razmjerno više poreza, dok se državni transferi kućanstvima smanjuju. Zbog toga se rast raspoloživog dohotka kućanstava i potrošnja usporavaju, što ujedno koči gospodarski rast. Istodobno, proračunska pozicija se poboljšava. U obratnim okolnostima, tj. u vremenima slabe konjunktore, porezno opterećenje je razmjerno manje, a državni transferi kućanstvima rastu, što zauzdava pad potrošnje i gospodarskog rasta. Kada je stvarni BDP jednak svom potencijalnom, stvarni proračunski saldo jednak je strukturnom, mijenjajući se jedino uslijed diskrecijskih mjera. Promjene proračunskog salda izazvane gospodarskim ciklusima čine cikličku komponentu proračuna, što odražava i veličinu automatskih stabilizatora. Tako veličina i promjena vrijednosti AFS-a daje kvantitativnu ocjenu veličine učinka ekonomske konjunktore na proračunsku poziciju.

Ozbiljne pogreške u politici mogu nastati ako se čisto ciklička poboljšanja javnih financija tumače kao da predstavljaju strukturna poboljšanja ili ako se neko strukturno poboljšanje smatra tek cikličkim učinkom. Pri ocjeni proračunskih mogućnosti, fiskalne pokazatelje neophodno je uskladiti za učinke gospodarskog ciklusa. I rashodi i prihodi iznimno su cikličke naravi, pri čemu u okolnostima gospodarskog rasta rashodi padaju, a prihodi rastu. Dakle, javne financije će biti snažnije kada je gospodarstvo iznad linije trenda, a slabije kada je gospodarstvo ispod te crte. No, time što ćemo dopustiti djelovanje automatskih stabilizatora ne smijemo ugroziti stanje proračunskih stavki na kojima počivaju.

Za izračun ciklički prilagođenog (primarnog) salda konsolidirane opće države u razdoblju od 1994. do 2012., ciklički prilagođen proračunski saldo je izračunat na temelju uobičajenog postupka u dva koraka. U prvom se koraku ocjenjuje cikličko stanje gospodarstva (output gap) usporedbom stvarnog BDP-a s potencijalnim. Procjena potencijalnog BDP-a se temelji na prilagođenom Hodrick-Prescottovom filtru¹⁶⁷ zbog njegove transparentnosti i jednostavnosti, uz standardizirani parametar izgladivanja (λ) za godišnje podatke, 100. U drugom se koraku procjenjuje učinak cikličkih kretanja na proračun primjenom proračunskih elastičnosti. O ciklusu ovise četiri opće skupine prihoda i jedna skupina rashoda. Radi se o izravnim porezima fizičkim i pravnim osobama, neizravnim porezima, socijalnim doprinosima te rashodima vezanim uz nezaposlenost. Nakon izračunavanja ukupne osjetljivosti proračunskog salda, ciklička komponenta proračunskog salda se potom dobiva kao produkt output gap-a i ukupne cikličke osjetljivosti. Kako bi se pokazao karakter diskrecijske fiskalne politike, izračunava se fiskalna pozicija. Ona se mjeri kao godišnja promjena primarnog strukturnog salda. Stavljanje naglaska na primarni proračunski manjak se jednostavno opravdava činjenicom da rashodi za kamate na akumulirani dug izlaze iz okvira državne kontrole i, premda se mogu mijenjati s promjenama kamatnih stopa, takva promjena ne odražava kvalitetu fiskalne kontrole.

¹⁶⁷ Prema Bruchezu, P.-A. (2003.), prilagođeni Hodrick-Prescottov filter rješava problem pristranosti na kraju uzorka, što je nedostatak originalnog H-P filtra.

Dodatak B: Izračun primarnog proračunskog salda koja stabilizira dug

Izračunavanje primarnog salda kojim se stabilizira dug jedan je od najjednostavnijih postupaka analize održivosti duga. **Analiza polazi od državnog intertemporalnog proračunskog ograničenja kakvo je prikazano u jednadžbi (1):**

$$G_t + i \left(\frac{D_{t-1} + D_t}{2} \right) - T_t - i \left(\frac{M_{t-1} + M_t}{2} \right) = (D_t - D_{t-1}) + (M_t - M_{t-1}) \quad (1)$$

pri čemu se G_t i T_t odnose na beskatmatne državne rashode i prihode u godini t , P_t označava primarni saldo ($T_t - G_t$), D_t se odnosi na ukupni državni dug na kraju godine t , M_t je novčana masa, a i je kamatna stopa za pojedino razdoblje, uz pretpostavku da je konstantna. Ova specifikacija polazi od pretpostavke da država plaća kamatu na prosječno stanje duga (dakle, prosječno stanje duga na kraju prethodne i na kraju tekuće godine), dok kamatni prihodi države isto tako dolaze od prosječnog stanja novčane mase.

S obzirom na izostanak transfera iz središnje banke prema državi u proteklih nekoliko godina, razumno je pretpostaviti kako će središnja banka kapitalizirati svoju cjelokupnu dobit, uključujući emisijsku. **Analiza u nastavku je, dakle, analiza održivosti državnog duga, bez ikakvih transfera iz središnje banke.** U tom slučaju, jednadžbu (1) zamjenjujemo jednostavnijom jednadžbom (2), koja predstavlja računovodstveni iskaz ukupnog stanja državnoga duga:

$$D_t = D_{t-1} - P_t + i \left(\frac{D_{t-1} + D_t}{2} \right) \quad (2)$$

Nominalni BDP u godini t je označen s Y_t , realna stopa rasta BDP-a s g , a promjena implicitnog deflatora BDP-a (inflacija) s π . Podijelimo jednadžbu (2) s nominalnim BDP-om:

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \frac{Y_{t-1}}{Y_t} - \frac{P_t}{Y_t} + \frac{i}{2} \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \frac{Y_{t-1}}{Y_t} + \frac{D_t}{Y_t} \right) \quad (3)$$

Uz uporabu malih tiskanih slova radi označavanja omjera danih veličina prema BDP-u, u jednadžbi (4) rješavamo pitanje primarnog proračunskog salda koji stabilizira dug (4). To je jednadžba koju smo koristili pri obavljanju izračuna za potrebe poglavlja A:

$$p = d \left[\left(1 + \frac{i}{2} \right) - (1 + g)(1 + \pi) \left(1 - \frac{i}{2} \right) \right] \approx d \left[i - g - \pi + \frac{i(g + \pi)}{2} \right] \quad (4)$$

Ovako iskazana jednadžba je nešto točnija od uvriježene formule koja polazi od pretpostavke da plaćanja kamate odražavaju samo ukupni stanje duga iz prethodne godine:

$$p = d \left[(1 + i) - (1 + g)(1 + \pi) \right] \approx d(i - \pi - g) \quad (5)$$

Dodatak C: Statistički Dodatak

Tablica AC.1: Hrvatska: Proračun konsolidirane opće države – organizacijska klasifikacija, 1994-2006 (obračunsko načelo)

% BDP-a	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ukupni prihodi i potpore	45.6	47.6	49.7	48.3	51.8	48.8	47.2	45.7	45.8	45.5	45.7	45.3	46.0	47.2
Državni proračun	26.1	27.8	28.5	27.2	30.8	28.4	27.4	29.2	36.8	35.9	35.8	35.3	36.4	37.8
Izvanproračunski fondovi	15.6	15.3	15.5	15.4	15.3	14.9	14.5	11.1	3.0	3.0	3.0	3.0	2.3	1.4
HZMO	8.1	8.6	8.7	8.6	7.5	7.4	7.3	3.5	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	...
HZZO	4.3	4.6	4.8	4.6	5.9	6.0	5.8	5.7	0.2	0.4	0.3	0.4	0.3	...
HZZ	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	...
Sredstva doplatka za djecu	0.8	0.8	0.8	0.8	0.4	0.0	0.0	0.0	...	...	...	...	...	...
Hrvatske vode	0.5	0.6	0.6	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.7
Fond za ceste/Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	1.3	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.1	0.1	0.4	...
Fond za razvoj i zapošljavanje	...	...	...	...	...	...	...	...	0.0	...	...	...	...	...
Fond za regionalni razvoj	...	...	...	...	...	...	...	...	0.0	...	...	...	...	...
Hrvatske ceste	...	...	...	...	...	...	...	0.1	0.7	0.6	0.7	0.6	0.0	0.0
Hrvatske autoceste	...	...	...	...	...	...	...	0.4	0.9	1.0	1.0	1.1	0.6	0.5
DAB	...	...	...	...	0.0	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1
HFP	...	...	...	...	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0
Jedinice lokalne i regionalne samouprave	3.9	4.4	5.7	5.7	5.7	5.5	5.3	5.4	6.1	6.5	6.9	7.0	7.4	7.7
Ukupni rashodi i neto pozajmljivanje minus repayments	44.1	49.5	52.0	50.7	54.2	56.6	53.4	52.0	49.8	51.3	50.2	48.9	48.4	48.6
Državni proračun	23.6	27.0	25.7	23.5	25.4	25.5	23.3	25.8	36.8	38.1	37.2	36.6	35.5	35.2
Izvanproračunski fondovi	16.9	18.3	20.6	21.6	22.9	25.2	24.4	20.3	6.9	6.1	5.7	4.6	4.7	4.0
HZMO	7.6	9.0	9.7	11.1	11.8	14.0	13.0	7.3	0.7	0.9	0.2	0.2	0.2	...
HZZO	6.0	7.2	8.6	8.0	8.7	8.4	8.3	7.8	0.7	0.2	0.6	0.5	0.5	...
HZZ	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	...
Sredstva doplatka za djecu	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	1.5	...	...	...	...	...	...
Hrvatske vode	0.6	0.8	0.9	1.0	1.1	1.1	0.9	0.8	0.8	0.9	0.8	0.7	0.8	0.9
Fond za ceste/Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	1.4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.1	0.0	0.3	...
Fond za razvoj i zapošljavanje	...	...	...	...	...	...	...	...	1.2	...	...	...	...	...
Fond za regionalni razvoj	...	...	...	...	...	...	...	...	0.1	...	...	...	...	...
Hrvatske ceste	...	...	...	...	...	...	...	0.7	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0	1.1
Hrvatske autoceste	...	...	...	...	...	...	...	0.8	2.1	3.2	2.9	2.2	1.8	1.9
DAB	...	...	...	...	0.0	0.4	0.7	0.9	0.3	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0
HFP	...	...	...	...	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Jedinice lokalne i regionalne samouprave	3.7	4.2	5.7	5.7	5.8	5.9	5.7	5.9	6.2	7.0	7.2	7.7	8.2	9.0
Ukupni manjak/višak	1.5	-2.0	-2.2	-2.4	-2.4	-7.8	-6.2	-6.3	-4.0	-5.8	-4.4	-3.6	-2.5	-1.4
Državni proračun	2.5	0.8	2.8	3.8	5.4	2.9	4.1	3.4	0.0	-2.2	-1.4	-1.3	0.9	2.5
Izvanproračunski fondovi	-1.2	-3.0	-5.1	-6.1	-7.7	-10.2	-9.3	-8.6	-3.9	-3.3	-2.7	-1.7	-2.6	-2.7
HZMO	0.5	-0.4	-1.0	-2.5	-4.2	-6.5	-5.7	-3.8	-0.6	-0.9	-0.2	-0.1	-0.1	...
HZZO	-1.7	-2.6	-3.9	-3.4	-2.7	-2.4	-2.6	-2.2	-0.5	0.2	-0.3	-0.1	-0.1	...
HZZ	0.2	0.2	0.0	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	...
Sredstva doplatka za djecu	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.4	-0.8	-0.8	-1.5	...	...	...	...	...	...
Hrvatske vode	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.3	-0.4	-0.2	-0.1	-0.2	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
Fond za ceste/Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	-0.1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.0	0.0	0.0	0.0
Fond za razvoj i zapošljavanje	...	...	...	...	...	...	...	...	-1.2	...	...	...	...	...
Fond za regionalni razvoj	...	...	...	...	...	...	...	...	-0.1	...	...	...	...	...
Hrvatske ceste	...	...	...	...	...	...	...	-0.6	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	-1.0	-1.0
Hrvatske autoceste	...	...	...	...	...	...	...	-0.3	-1.1	-2.2	-1.9	-1.1	-1.2	-1.5
DAB	...	...	...	...	0.0	-0.2	-0.6	-0.7	0.0	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1
HFP	...	...	...	...	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	-0.1
Jedinice lokalne i regionalne samouprave	0.2	0.2	0.0	0.0	-0.1	-0.4	-0.3	-0.3	0.1	-0.6	-0.3	-0.7	-0.8	-1.3

Napomena: Kapitalni prihodi (isključujući prihode od privatizacije) iznad crte.

Izvori: Ministarstvo financija i izračun autora.

Tablica AC.2: Hrvatska: Proračun konsolidirane opće države –ekonomska klasifikacija (obračunsko načelo)

	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006. p
Ukupni prihodi i pomoći	45.7	47.6	49.7	48.3	51.8	48.8	47.2	45.7	45.8	45.5	45.6	45.4	46.2
Porezni prihodi	43.3	44.4	44.4	43.0	46.9	44.1	42.6	41.0	40.8	40.3	39.6	39.3	39.6
Porezi na dohodak	6.1	5.8	6.4	5.4	5.9	5.3	4.9	4.2	4.6	4.7	4.8	4.6	4.7
Porezi na dobit	1.0	1.4	1.6	2.0	2.5	2.4	1.6	1.7	2.1	2.3	2.1	2.5	2.7
Doprinosi za socijalno osiguranje	13.2	14.1	14.4	14.3	14.0	13.7	13.3	13.0	12.1	12.0	11.9	11.8	11.7
Porezi na imovinu	0.3	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5
Opći porezi na dobra i usluge /PDV	15.0	13.0	12.5	12.2	16.1	14.3	14.4	14.1	14.6	14.5	14.3	14.3	14.4
Trošarine	3.1	5.0	5.0	4.3	4.2	4.4	5.0	5.0	5.4	5.2	4.9	4.7	4.6
Porezi na prodaju	0.4	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	4.0	4.0	3.7	3.8	3.1	3.0	2.5	1.9	1.1	0.9	0.7	0.7	0.6
Ostali porezi	0.3	0.4	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Ostali prihodi	2.4	2.8	4.5	4.6	4.3	4.2	4.0	4.1	4.5	4.7	5.6	5.5	5.5
Kapitalni prihodi bez privatizacijskih prihoda	0.0	0.3	0.8	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.8
Pomoći	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
Ukupni rashodi i posudbe umanjene za otplate	44.1	49.5	52.0	50.7	54.2	56.6	53.4	52.0	50.0	51.3	49.9	48.8	48.4
Tekućih rashodi	40.7	44.5	44.3	43.9	45.8	48.0	47.6	46.3	43.2	42.6	41.1	41.1	40.4
Nadnice i plaće	10.4	11.9	11.2	11.0	11.9	12.8	12.9	11.5	10.7	10.7	10.3	10.0	9.9
Ostale kupovine dobara i usluga	15.6	16.2	14.6	12.6	13.7	12.2	11.9	11.0	10.8	9.6	8.8	9.3	9.3
Izdaci za kamate	1.3	1.4	1.2	1.5	1.5	1.7	1.9	2.2	2.1	2.1	2.1	2.3	2.2
Subvencije	2.4	2.1	2.2	2.2	2.7	2.8	2.8	2.6	2.3	3.1	2.7	2.6	2.6
Tekući transferi	11.1	12.9	15.2	16.7	15.9	18.5	18.1	18.9	17.3	17.1	17.2	16.9	16.4
Kapitalni rashodi	3.1	4.7	7.2	6.3	7.5	7.5	5.0	5.1	6.3	8.2	8.3	7.3	7.8
Posudbe umanjene za otplate	0.4	0.3	0.5	0.5	0.9	1.1	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4	0.3
CGG Tekući saldo	5.0	2.7	4.6	3.7	5.4	0.3	-0.9	-1.1	2.2	2.3	4.1	3.8	4.8
CGG Ukupni saldo	1.6	-2.0	-2.2	-2.4	-2.4	-7.8	-6.2	-6.3	-4.2	-5.9	-4.2	-3.4	-2.3
CGG Ukupni saldo bez kapitalnih prihoda	1.6	-2.3	-3.1	-3.1	-2.9	-8.4	-6.7	-6.9	-4.7	-6.4	-4.8	-3.9	-3.1
CGG Primarni saldo	2.9	-0.5	-1.1	-0.9	-0.8	-6.2	-4.3	-4.1	-2.1	-3.8	-2.1	-1.1	0.0

Izvori: Ministarstvo financija i izračun autora.

Tablica AC.3: Hrvatska: Proračun konsolidirane opće države –funkcijska klasifikacija (obračunsko načelo)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ukupni rashodi	43.8	49.3	51.5	50.2	53.3	55.5	52.5	51.3	49.3	50.8	49.6	48.6	48.0	48.3
Opće javne usluge	2.4	2.7	2.9	2.7	3.3	3.2	3.0	2.9	2.8	2.7	2.7	2.8	3.3	3.7
Poslovi i usluge obrane	8.1	9.5	6.6	5.3	5.0	3.6	2.9	2.5	2.2	1.9	1.6	1.5	1.5	1.5
Poslovi javnog reda i sigurnosti	3.0	3.0	3.0	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8	2.7	2.7	2.6	2.6	2.7
Poslovi i usluge obrazovanja	3.4	3.6	3.7	3.6	3.7	4.3	4.4	4.6	4.6	4.6	4.6	4.7	4.6	4.7
Poslovi i usluge zdravstva	5.4	7.0	7.5	6.7	7.4	7.7	6.6	6.5	6.7	6.5	6.4	6.1	6.1	5.9
Socijalno osiguranje i zaštita	12.3	13.5	14.8	16.1	17.1	19.1	19.0	19.1	17.9	17.1	16.7	16.4	15.7	14.9
Poslovi stanovanja i komunalnih djelatnosti	1.9	3.1	4.9	4.5	4.4	3.7	3.0	3.0	3.0	3.6	3.7	3.8	3.8	4.0
Rekreacijski, kulturni i religijski poslovi i usluge	1.0	1.0	0.9	1.2	1.1	1.6	1.5	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.5	1.7
Poslovi i usluge vezani za gorivo i energiju	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Poljoprivreda, šumarstvo, ribolov i lov	0.8	0.6	0.6	0.6	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1
Rudarstvo, industrija i građevinarstvo	0.3	0.4	0.6	0.7	0.7	0.8	0.7	0.5	0.4	0.7	0.5	0.4	1.2	1.2
Poslovi i usluge prometa i veza	3.1	2.7	3.8	3.4	3.8	4.6	4.1	4.0	3.6	5.5	5.1	4.8	4.7	4.7
Ostali ekonomski poslovi i usluge	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	1.0	0.9	1.0
Troškovi koji nisu klasificirani u glavne grupe	1.7	1.8	1.7	2.0	2.5	2.7	2.8	2.4	2.3	2.5	2.3	2.2	1.1	0.9

Izvori: Ministarstvo financija i izračun autora.

Tablica AC.4: Croatia – Javni dug

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
I. Unutarnji javni dug	17,888	17,408	15,847	15,702	17,660	22,499	26,187	32,455	35,642	43,103	56,581	61,425	64,985
1. Republika Hrvatska	17,631	17,261	15,467	14,583	16,012	18,510	21,468	23,320	28,161	37,224	50,560	54,217	56,506
Trezorski zapisi	0	272	450	566	777	2,565	4,892	5,633	6,548	9,022	12,533	12,662	11,975
Kreditni Hrvatske narodne banke	390	219	0	0	24	0	0	1	1	3	1	1	1
Kreditni banaka	1,087	460	814	884	1,337	1,848	1,152	1,799	4,189	5,118	7,308	6,726	5,735
Obveznice	16,020	16,055	14,159	13,036	13,721	14,083	15,416	15,888	17,422	23,080	30,716	34,828	38,795
Ostalo	135	254	44	97	153	14	7	0	0	0	1	0	0
2. Republički fondovi	110	2	71	465	716	2,777	3,380	7,659	6,248	3,911	3,935	5,168	6,333
Kreditni banaka	110	2	71	465	716	1,090	1,744	3,551	2,829	2,185	3,935	5,168	6,333
Obveznice	0	0	0	0	0	1,687	1,636	4,108	3,418	1,726	0	0	0
Instrumenti tržišta novca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Lokalna država	147	145	309	654	906	1,175	1,280	1,033	906	1,586	1,552	1,692	1,955
Kreditni banaka	147	145	309	654	904	1,168	1,248	1,003	889	1,375	1,315	1,349	1,418
Obveznice	0	0	0	0	0	1	1	0	0	204	196	314	500
Instrumenti tržišta novca	0	0	0	0	1	6	31	30	17	7	41	29	37
4. HBOR	0	0	0	0	26	37	59	442	328	382	534	348	191
Kreditni banaka	0	0	0	0	26	37	59	90	130	68	357	94	69
Obveznice	0	0	0	0	0	0	0	353	198	314	177	253	122
Instrumenti tržišta novca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
II. Inozemni javni dug	1,271	13,466	18,271	24,417	30,900	40,487	44,086	43,797	50,245	55,680	51,985	48,961	49,201
1. Republika Hrvatska	1,226	13,147	17,514	21,905	28,028	36,808	39,733	37,432	41,042	42,231	36,415	32,557	29,363
Kreditni banaka	1,226	5,047	5,194	7,789	8,733	10,727	8,748	8,713	8,927	9,312	9,394	9,720	8,966
Obveznice	0	8,100	12,319	14,116	19,295	26,081	30,984	28,719	32,115	32,919	27,020	22,837	20,398
2. Republički fondovi	45	319	757	1,203	1,186	1,197	1,137	2,585	4,286	7,747	8,750	8,913	10,148
Kreditni banaka	45	319	757	1,203	1,186	1,197	1,137	2,585	4,286	7,747	8,750	8,913	10,148
Obveznice	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Lokalna država	0	0	0	166	424	457	485	397	321	242	216	152	225
Kreditni banaka	0	0	0	166	424	457	485	397	321	242	216	152	225
Obveznice	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. HBOR	0	0	0	1,143	1,263	2,026	2,731	3,383	4,597	5,459	6,605	7,339	9,466
Kreditni banaka	0	0	0	758	869	1,626	2,001	2,702	3,780	2,613	3,739	3,436	3,557
Obveznice	0	0	0	385	394	400	730	680	817	2,847	2,867	3,903	5,909
III. Izdana jamstva	...	2,119	6,641	17,632	18,684	20,636	25,389	26,194	15,419	12,262	12,455	14,194	17,282
Domaća	...	521	1,349	2,482	3,245	3,377	5,958	7,424	6,797	4,552	5,269	7,252	7,868
Inozemna	...	319	1,047	8,956	8,824	9,995	9,091	8,655	8,623	7,710	7,187	6,942	9,414
IV. Dospjele obveze	580	1,956	3,335	6,106	7,686	5,824	5,310	5,697	5,866	6,820	7,666	8,898	7,343
Republika Hrvatska	580	1,000	1,080	2,600	3,276	2,700	1,800	1,858	2,250	2,584	3,020	3,474	3,319
Republički fondovi	0	956	2,255	3,506	4,410	3,124	3,160	3,192	3,042	3,612	4,011	4,561	2,961
Lokalna država	0	0	0	0	0	0	350	647	573	624	635	862	1,062
Ukupni javni dug	19,159	30,875	34,118	40,119	48,560	62,986	70,273	76,251	85,888	98,783	108,566	110,386	114,186
u postotku BDP-a	19.5	28.6	27.6	29.2	34.3	41.3	42.4	42.1	43.3	45.9	46.9	44.1	41.5
Ukupni javni dug i izdana jamstva	19,159	32,994	40,758	57,750	67,244	83,622	95,662	102,445	101,307	111,045	121,021	124,580	131,468
u postotku BDP-a	19.5	30.6	32.9	42.0	47.5	54.8	57.8	56.5	51.1	51.7	52.3	49.7	47.8
Ukupni javni dug, jamstva i dospjele obveze	19,739	34,950	44,093	63,856	74,931	89,446	100,971	108,142	107,173	117,865	128,687	133,478	138,811
u postotku BDP-a	20.1	32.4	35.6	46.4	52.9	58.6	61.0	59.7	54.0	54.8	55.6	53.3	50.5

Izvori: Ministarstvo financija, HNB, CROSTAT.

Table AC.5: Usporedni podaci: Hrvatska i EU, Dug opće države i proračunski manjak konsolidirane opće države, u % BDP-a

Ukupni manjak/višak konsolidirane opće države, obračunsko načelo, u % BDP-a													
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1995-2006
Prosjek EU8+2	-4.9	-5.1	-3.9	-3.4	-3.8	-3.4	-4.1	-4.0	-3.3	-2.4	-2.1	-2.0	-3.6
HRVATSKA ¹	-2.3	-3.1	-3.1	-2.9	-8.4	-6.7	-6.9	-4.5	-6.3	-4.9	-4.1	-3.1	-4.7
EU15	-5.3	-4.1	-2.5	-1.7	-0.8	0.5	-1.1	-2.2	-2.9	-2.6	-2.3	-1.3	-2.2
Prosjek													
Kohezijske zemlje	-5.7	-4.0	-2.8	-1.9	-1.2	-0.7	-2.1	-2.1	-2.1	-2.4	-2.3	-0.5	-2.3

1/ sa kapitalnim prihodima ispod crte.

Primarni manjak/višak konsolidirane opće države, obračunsko načelo, u % BDP-a													
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1995-2006
Prosjek EU8+2	-1.1	-0.7	-0.5	-0.6	-0.9	-0.7	-1.6	-1.9	-1.5	-0.7	-0.5	-0.6	-0.9
Hrvatska ¹	-0.6	-0.9	-0.9	-0.5	-5.9	-4.5	-4.2	-2.0	-3.8	-2.2	-1.5	-0.2	-2.3
EU15	0.0	1.2	2.3	2.8	3.1	4.2	2.4	1.0	0.2	0.3	0.5	1.5	1.6
Prosjek													
Kohezijske zemlje	1.2	2.4	2.7	2.9	3.0	3.2	1.4	1.0	0.7	0.3	0.2	2.0	1.7

1/ sa kapitalnim prihodima ispod crte.

Dug opće države												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BUGARSKA	..	..	105.1	79.6	79.3	74.3	67.3	53.6	45.9	37.9	29.2	22.8
ČEŠKA	14.6	12.5	13.1	15.0	16.4	18.5	25.1	28.5	30.1	30.4	30.2	30.1
ESTONIJA	9	7.5	6.3	5.5	6.1	5.2	4.8	3.5	5.5	5.1	4.4	4.0
MADŽARSKA	87.4	73.7	64.0	62.0	61.1	54.2	52.1	55.6	58.0	59.4	61.6	65.6
LATVIJA	15.1	13.9	11.1	9.6	12.5	12.3	14.0	13.5	14.4	14.5	12.5	10.6
LITVA	11.9	14.3	15.6	16.6	22.8	23.7	23.1	22.4	21.2	19.4	18.6	18.2
POLJSKA	..	..	44.0	39.1	40.3	36.8	37.6	42.2	47.1	45.7	47.1	47.6
RUMUNJSKA	16.1	14.1	16.5	18.8	22.1	24.7	26.0	25.0	21.5	18.8	15.8	12.4
SLOVAČKA	..	30.6	33.1	34.0	47.2	50.4	49.0	43.4	42.4	41.4	34.2	30.4
SLOVENIJA	..	..	..	23.6	24.9	27.4	27.2	28.4	27.9	27.6	27.4	27.1
PROSJEK EU8+2	25.7	23.8	34.3	30.4	33.3	32.8	32.6	31.6	31.4	30.0	28.1	26.9
HRVATSKA ¹	19.5	30.6	32.9	42.0	47.5	54.8	57.8	56.5	51.1	51.7	52.3	49.7
EU15	70.8	72.6	71.0	68.9	67.9	63.2	62.2	61.6	63.0	63.3	64.2	63.0

1/ Uključuje jamstva.

Tablica AC.6: Usporedni podaci: Hrvatska i EU, Konsolidirana opća država, Prihodi, u % BDP

Ukupni prihodi i pomoći														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1995-1999	2000-2006
LITVA	34.7	34.6	39.0	37.6	37.6	35.8	33.2	32.9	32.0	31.8	33.1	33.4	36.7	33.2
LATVIJA	37.4	37.1	38.4	40.7	38.3	34.6	32.5	33.4	33.2	34.7	35.2	37.0	38.4	34.4
ESTONIJA	44.3	41.1	39.4	38.0	37.5	34.9	33.9	35.3	36.4	35.9	35.4	36.6	40.1	35.5
ČEŠKA	42.4	40.4	40.2	38.8	39.1	38.8	39.2	39.9	41.1	42.4	41.3	40.7	40.2	40.5
POLJSKA	43.3	46.1	41.8	40.1	40.4	38.0	38.7	39.3	38.4	36.9	40.9	40.0	42.3	38.9
RUMUNJSKA	31.4	29.0	28.6	44.2	48.0	43.8	36.7	37.6	32.1	31.2	32.2	33.2	36.3	35.2
MADŽARSKA	52.4	47.9	46.0	44.7	44.4	44.4	44.0	43.0	41.9	42.4	42.1	42.6	47.1	42.9
BUGARSKA	40.2	36.7	36.2	38.1	39.1	39.0	38.6	38.4	39.9	40.3	41.1	40.0	38.0	39.6
SLOVENIJA	45.4	44.5	43.7	44.5	44.6	43.6	44.1	44.6	44.4	44.2	44.5	44.1	44.5	44.2
SLOVAČKA	45.3	44.2	42.8	40.6	40.6	38.3	37.8	36.6	37.4	35.4	35.3	33.5	42.7	36.3
Prosjek	41.7	40.2	39.6	40.7	41.0	39.1	37.9	38.1	37.7	37.5	38.1	38.1	40.6	38.1
HRVATSKA ¹	47.6	49.7	48.3	51.8	48.8	47.2	45.7	45.8	45.5	45.7	45.3	46.0	49.2	45.9

¹ Kapitalni prihodi (isključujući prihode od privatizacije) iznad crte.

Porezni prihodi														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1995-1999	2000-2006
LITVA	29.0	28.3	31.5	32.2	32.4	30.3	29.0	28.6	28.3	28.5	28.7	29.7	28.9	28.8
LATVIJA	33.7	31.4	32.7	34.4	32.6	29.7	28.7	28.4	28.7	28.5	28.9	30.0	28.8	28.9
ESTONIJA	39.9	38.0	35.9	34.9	34.6	32.2	29.4	30.6	31.1	30.8	30.3	30.6	30.7	30.5
ČEŠKA	39.0	37.5	37.6	35.8	36.4	36.0	36.2	37.1	38.0	39.2	38.4	37.5	37.5	37.7
POLJSKA	41.3	41.7	40.6	39.4	39.2	34.3	34.6	36.7	32.6	31.6	34.5	33.9	34.0	34.0
RUMUNJSKA	28.8	26.9	26.5	32.1	34.3	36.7	29.5	30.5	29.8	28.7	29.1	30.7	30.7	29.7
MADŽARSKA	42.9	44.3	42.6	41.2	40.9	40.8	40.5	39.7	38.7	39.1	38.0	38.0	39.5	39.0
BUGARSKA	30.9	27.5	28.0	30.1	29.4	29.9	29.3	30.1	32.6	33.4	34.4	33.8	31.6	32.3
SLOVENIJA	43.4	42.4	41.4	42.1	42.5	41.4	41.6	42.1	42.1	41.9	42.2	41.8	41.9	42.0
SLOVAČKA	40.7	41.7	39.8	38.3	37.3	35.7	34.4	34.5	34.9	32.4	31.3	29.5	33.9	32.9
Prosjek	37.0	36.0	35.7	36.1	36.0	34.7	33.3	33.8	33.7	33.4	33.6	33.6	33.8	33.6
HRVATSKA	44.4	44.4	43.0	46.9	44.1	42.6	41.0	40.8	40.3	39.6	39.3	39.9	40.6	40.2

Tablica AC.7: Usporedni podaci: Hrvatska i EU, Konsolidirana opća država, Rashodi, u % BDP

Ukupni rashodi i neto posudbe														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1995-1999	2000-2006
LITVA	37.2	39.0	52.1	42.5	43.4	39.9	35.5	34.5	33.1	33.0	33.4	33.9	42.8	34.8
LATVIJA	39.8	38.2	37.9	44.8	45.4	40.6	37.7	38.4	37.3	37.8	37.2	38.2	41.2	38.2
ESTONIJA	48.3	46.0	40.0	39.7	38.9	37.1	36.2	36.9	36.3	34.0	33.6	33.2	42.6	35.3
ČEŠKA	53.1	41.3	42.3	42.4	40.3	42.2	44.8	45.0	48.2	45.9	45.6	44.0	43.9	45.1
POLJSKA	47.7	51.0	46.4	44.3	42.7	41.1	43.8	44.3	44.7	42.6	45.4	43.6	46.4	43.6
RUMUNJSKA	34.7	33.8	33.9	46.8	47.5	41.4	39.9	40.4	33.6	33.0	33.6	35.0	39.3	36.7
MADŽARSKA	57.4	52.5	52.8	52.4	49.9	47.4	48.1	52.1	49.1	48.9	49.9	52.9	53.0	49.8
BUGARSKA	45.4	52.0	34.1	35.5	37.9	38.7	39.1	38.5	39.9	39.0	39.3	36.8	41.0	38.8
SLOVENIJA	54.0	45.6	46.1	46.9	47.8	47.4	51.0	49.7	48.6	47.8	47.3	46.4	48.1	48.3
SLOVAČKA	48.3	53.7	49.9	46.5	54.2	49.4	43.6	41.4	39.2	37.7	37.0	36.8	50.5	40.7
Prosjek EU8+2	46.6	45.3	43.5	44.2	44.8	42.5	42.0	42.1	41.0	40.0	40.2	40.1	44.9	41.1
HRVATSKA	49.6	51.8	50.6	53.8	56.4	53.7	52.2	50.0	51.4	50.1	49.1	48.4	52.5	50.7

Izvori: MF, OECD, IMF GFS, EC (ESA 95), WDI – Svjetska banka, EUROSTAT, izračun autora.

Tablica AC.8: Porezni klin u Hrvatskoj

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Trošak rada za poslodavca	123.03	121.78	121.78	121.78	120.98	120.98	116.98	116.6	117.07	117.2	117.2	117.2	117.2	117.2
doprinos za zdravstveno osiguranje	7.5	7	7	7	9	9	7	7	7	15	15	15	15	15
doprinos za nezgode na radu	0	0	0	0	0	0	0	0	0.47	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
doprinos za mirovinsko i invalidsko osiguranje	13.5	12.75	12.75	12.75	10.75	10.75	8.75	8.75	8.75	0	0	0	0	0
doprinos za zapošljavanje	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
vodni doprinos	0.8	0.8	0.8	0.8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
doprinos HGK-u	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0.375	0	0	0	0	0	0	0
Bruto plaća zaposlenika	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
doprinos za zdravstveno osiguranje	7.5	7	7	7	9	9	9	9	9	0	0	0	0	0
doprinos za mirovinsko i invalidsko osiguranje	13.5	12.75	12.75	12.75	10.75	10.75	10.75	10.75	10.75	20	20	20	20	20
doprinos za dječji doplatak	2.5	2.2	2.2	2.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
doprinos za zapošljavanje	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85	0	0	0	0	0
porez na dohodak (efektivno)	17.75	14.2	14.5	12.4	14.5	12.1	11.1	9.4	10.1	9.9	10.3	10.0	10.6	11.3
Neto plaća zaposlenika	57.9	63	62.7	64.8	64.9	67.3	68.31	69.97	69.33	70.09	69.74	70.04	69.38	68.70
Udio neto plaće u trošku rada za poslodavca	47.1	51.7	51.5	53.2	53.6	55.6	58.4	60.0	59.2	59.8	59.5	59.8	59.2	58.6
Udio troška rada u neto plaći zaposlenika	212.5	193.3	194.2	187.9	186.4	179.8	171.2	166.7	168.9	167.2	168.0	167.3	168.9	170.6
Ukupni doprinosi (Porezi na plaću)	47.4	44.6	44.6	44.6	41.6	41.6	37.6	37.2	37.7	37.2	37.2	37.2	37.2	37.2

Izvori: MF, izračun autora.

Tablica AC.9: Porezne stope u 2006. godini

(u postotku)	Marginalna stopa PDV-a	Marginalna stopa poreza na dobit	Marginalna stopa poreza na dohodak	Porezi na plaću
Hrvatska	22	20	45	37.2
Prosjek EU8+2	19.3	18.8	29.9	41.2
Bugarska	20	15	24	35.9
Češka	19	24	32	47.5
Estonija	18	24	24	36.5
Mađarska	20	16	36	45.5
Latvija	18	15	25	33.09
Litva	18	15	33	33.98
Poljska	22	19	40	46.89
Rumunjska	19	16	16	50.75
Slovačka	19	19	19	43.6
Slovenija	20	25	50	38.2
EU15	20.0	29.4	45.9	35.4
Austrija	20	25	50	42.2
Belgija	21	33	50	37.84
Danska	25	28	59	...
Finska	22	26	32.5	33
Francuska	19.6	34.43	48.09	45.04
Njemačka	19	40	47.5	41.53
Grčka	19	29	40	33.65
Irska	21	12.5	42	12.5
Italija	20	33	43	40.86
Luksemburg	15	29.63	38.95	27.71
Nizozemska	19	29.6	52	53.78
Portugal	21	27.5	42	34.75
Španjolska	16	35	45	37.83
Švedska	25	28	58	30.43
UK	17.5	30	40	23.8

Izvori: Ministarstva financija, www.worldwide-tax.com, Uprava za socijalno osiguranje Sjedinjenih država, izračun autora

BIBLIOGRAFIJA

1. Afonso A., L. Schuknecht and V. Tanzi, (ECB) (2008), "Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency", travanj 2008.
2. Agell, J.; Lindh T., Ohlsson H. (1997.), "Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay", *European Journal of Political Economy*, 13, 33-52, 1997.
3. Agell, J.Lindh T., Ohlsson H. (1999), "Growth and the Public Sector: A Reply", *European Journal of Political Economy*, 15, 359-366, 1999.
4. Alesina, A., Wacziarg, R. (1998), "Openness, Country Size and the Government", *Journal of Public Economics*, svezak 69, str. 305-321, 1998.
5. Alves, H. R. and Afonso, O. (2006), "The "New" Stability and Growth Pact: More Flexible, Less Stupid?", FEP radni dokument N.218, lipanj 2006.
6. Amador, J. and Correa da Cunha, J. (2004) "The EU Fiscal Rules: Some Guidelines for Reform", Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, prosinac 2004.
7. Anusic, Madzarevic-Sujster and O'Keefe (2003) "Pension Reform in Croatia", *Svjetska Banka*, 2003.
8. Atkins (2005), *Private Sector Participation Options for Second Generation Road Investment and Rehabilitation Program in Croatia*, 2005.
9. Barbone, L., Polackova, H. (1996), "Public finances and economic transition", *Svjetska banka*, Istraživačka studija, radna kopija br.1585
10. Barbone, L., Polastri, R. (1998), "Hungary's public finances in an international context", u Bokros, L., and Dethier, J.-J. (ed.), "Finance reform during the transition: The experience of Hungary", publikacija Svjetske banke br.18435
11. Barro R.J. and J.-W. Lee (2000), "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications". CID Working Paper, Cambridge: Center for International Development, Harvard University, travanj 2000.
12. Barro, R. J. (1989), "A Cross-Country Study of Growth, Saving and Government", *Državni zavod za ekonomska istraživanja*, radni dokument br. 2855
13. Barro, R. J. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy* 98(5), 103-125.
14. Bouthevillain, C. et al. (2001), "Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach", *Europska središnja banka*, Serija radnih dokumenata, Radni dokument br. 77, Frankfurt, rujan 2001.

15. Brunila, A. et al. (2002), "Fiscal policy in Europe: how effective are automatic stabilisers?", Europska komisija, Ekonomski dokumenti, br. 177, Brisel, rujan, 2002.
16. CARDS web stranica, http://ec.europa.eu/comm/enlargement/cards/financial_en.htm#cr
17. Državni zavod za statistiku, Anketa o radnoj snazi Hrvatskoj, 2002. -2006.
18. Državni zavod za statistiku, Anketa o potrošnji kućanstava, 2002.-2005.
19. Državni zavod za statistiku, Projekcije stanovništva Republike Hrvatske 2004. -2051.
20. Državni zavod za statistiku, Statistički godišnjak Republike Hrvatske, razne godine
21. Deszcka and Gassmann (2003), "Bijstand in internationaal perspectief. Een verenning van overeenkomsten en erschillen.", Ministry of Social Affairs and Employment, The Hague, 2003. – iz dokumenta: http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Training_Events/OECD_3-05/EU_Briefing_Book.pdf
22. Easterly, W., Rebelo S. (1993.), "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", Journal of Monetary Economics, 32(4), 417-458.
23. Education Development Center (EDC), 'Compliance Costing for Approximation of EU Legislation in the CEEC', 1997.
24. Europska banka za obnovu i razvitak (EBRD), Transition Indicators, www.ebrd.com
25. Europska središnja banka (2000.), "Potential output growth and output gaps: concept, uses and estimates", Monthly Bulletin, lipanj 2000.
26. Europska komisija, EUROSTAT baza podataka
27. Europska komisija (2005.), "Benefits for Croatia of compliance with the environmental acquis", DG Environment (04/08853/AL), svibanj 2005.
28. Europska komisija (2001.), Community guidelines on State aid for environmental protection (2001/C 37/ 03), Official Journal of European Communities 3.2.2001.
29. Europska komisija, Emission Strategies, Large Combustion Plant Directive (LCPD)
30. Europska komisija (2006.), Danube Black Sea Task Force (DABLAS), Radna grupa za provedbu, "DABLAS Updated Project Pipeline", travanj 2006.
31. Europska komisija – DG Environment, Task 1 - Implementation and Enforcement Capacities in Croatia for the environmental acquis – Konačno izvješće, 04/08853/AL, svibanj 2005.
32. Europska komisija– DG Environment, Task 2 – Benefits for Croatia of compliance with the environmental acquis – Konačno izvješće, 04/08853/AL, svibanj 2005.
33. Europska komisija, Industrial Pollution and Prevention Control Directive (IPPC)
34. Europska komisija (2003.), Regional Balkans Infrastructure Study (REBIS) – Transport, srpanj 2003.

35. Europska komisija, 'Guide to cost-benefit analysis of investment projects (Structural Funds-ERD, Cohesion Fund, and ISPA)', Evaluation Unit, DG regional Policy European Commission.
36. Europska konferencija ministara transporta (ECMT), Trends in the transport sector 1970-2005
37. European Economy – European Commission; Bureau of European Policy Advisers, "Enlargement, Two Years After: An Economic Evaluation", Brisel, svibanj 2006.
38. European Investment Bank (EIB) , www.eib.europa.eu / www.eib.org
39. Eurostat (2007.), "Environmental protection expenditure in Europe - detailed data", 2007.
40. Falvey, R. and N. Gemmel (1988), "Government Size and Economic Growth", Australian National University Working Paper, No: 193, Canberra, Australian National University
41. Fowlie, K. (1999), "Automatic Fiscal Stabilisers", Treasury working paper 99/7, New Zealand, 1999.
42. Gaffeo, E. et al. (2005), "Fiscal and monetary policy, unfortunate events and the SGP arithmetics – Evidence from growth gaps mode", Department of Economics, University of Trento, 2005.
43. Gemmel, N. (1983), "International Comparisons of the Effects of Nonmarket-Sector Growth", Journal of Comparative Economics, 7(4), 368-381.
44. Ghali, K. H. (1998), "Government Size and Economic Growth: Evidence from a Multivariate Cointegration Analysis", Applied Economics, 31, 975-987.
45. Grossman, P. J. (1990), "Government and Growth: Cross-Sectional Evidence", Public Choice, 65, 217-227.
46. Gunalp, B., Dincer, O. (2005), "The optimal government size in transition countries", web stranica: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=832605
47. Gupta, G. S. (1989), "Growth Variations Across Developing Countries: How Much and Why?", Indian Economic Journal, 36(3), 49-64.
48. Gupta, K. L. (1988), "Macroeconomic Determinants of Growth: Some Implications of Disaggregation", Applied Economics, 20(6), 843-852.
49. Guseh, J. S. (1997), "Government Size and Economic Growth in Developing Countries: A Political-Economy Framework", Journal of Macroeconomics, 19(1), 175-192.
50. Gwartney, J., Lawson, R., Holcombe R. (1998), "The size and functions of government and economic growth", Joint Economic Committee Study, Washington, D.C., Joint Economic Committee, United States House of Representatives.
51. Hefeker, C. (2005), "Will a Revised Stability Pact Improve Fiscal Policy in Europe?", Hamburg Institute of International Economics, Germany, veljača 2005.

52. Herczynski J. and I. Bialecki (2002), "Access to Secondary Education", neobjavljeni dokument, Varšava, Poljska.
53. Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR), Investicije za zaštitu okoliša
54. Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR), "Izvori, veličina i uvjeti raspoloživih sredstava za postojeće kreditiranje programa HBOR-a "
55. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje , Godišnje izvješće, razne godine
56. Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Godišnje izvješće, razne godine
57. Hrvatska agencija za nadzor financijskih aktivnosti (HANFA), Mjesečno izvješće, razne godine
58. Hrvatske autoceste, (HAC), Provedba plana izgradnje i održavanja autocesta, 2005. -2008.
59. Hrvatska narodna banka (HNB), web stranica, www.hnb.hr
60. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO), Godišnje izvješće, razne godine, www.mirovinsko.hr
61. Hrvatske željeznice, Godišnje izvješće, 2005.
62. Hrvatske željeznice, Statistički godišnjak, 2005.
63. Hrvatske željeznice, Nacrt poslovnog plana za razdoblje 2006.-2010.
64. Hrvatske ceste (HC), Provedba programa izgradnje i održavanja županijskih i lokalnih cesta, 2005. -2008.
65. Hrvatske ceste (HC), Provedba programa izgradnje i održavanja državnih cesta, 2005. -2006. u usporedbi s Programom izgradnje i održavanja javnih cesta, 2005.-2008.
66. Herrera S. and G. Pang (2005). "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier" Washington, D.C.: Svjetska banka, ožujak 2005.
67. Holzmann R. (2004), "Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure", Social Protection Discussion Paper Series, 0407, Svjetska banka, ožujak 2004.
68. International Monetary Fund (IMF), GFS baza podataka
69. International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook (WEO), travanj 2005.
70. Jafarov, E. and V. Gunnarrson (2008), "Efficiency of Government Social Spending in Croatia", radni dokument IMF-a, travanj 2008.
71. Jensen, T. H. and Larsen Jens A. K. (2005), "The Stability and Growth Pact – Status in 2005", Danmarks Nationalbank, Monetary Review 3rd Quarter 2005, Copenhagen, rujan 2005.
72. Karras, G. (1997), "On the Optimal Government Size in Europe: Theory and Empirical Evidence", Manchester School, 65(3), 280-294., 1997.

73. Kattai, R. et al. (2003), "Automatic fiscal stabilisers in Estonia: the impact of economic fluctuations on general government budget balance and fiscal policy decisions: Bank of Estonia", Working Papers No. 2003-11, Tallinn, listopad 2003.
74. Kordej-De Villa, Ž. (2004), "Environment and EU Accession", Privredna kretanja i ekonomska politika (Economic Trends and Economic Policy), br. 98, str.62-94.
75. Lin, S. A. Y. (1994), "Government Spending and Economic Growth", Applied Economics, 26(1), 83-94.
76. McKinsey & Co (2006), "Improvement of Competitiveness of the Croatian Railway Transport through Croatian Railways Restructuring", 2006.
77. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (2005.), Nacrt vodoprivredne osnove, 2005.
78. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, (2006.), Jačanje provedbe sustava za transponiranje i implementaciju preporuke EU (RMCEI), 2006.
79. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Pretpristupni ekonomski program, 2005. -2007., Okoliš - upravljanje programom i izgradnja kapaciteta
80. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, (2006.), Transpozicija i implementacija IPPC Direktiva u Republici Hrvatskoj, 2006.
81. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, (2005), Strategija upravljanja otpadom, 2005.
82. Ministarstvo financija, Godišnje izvješće, razne godine
83. Ministarstvo financija, Objašnjenje Proračuna - Okoliš, 2006.
84. Morris R., Ongena H. and Schuknecht L. (2006), "The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact", Europska središnja banka, Occasional paper, No. 47, lipanj 2006.
85. Nacionalni razvojni planovi, razne zemlje
86. de Neubourg, C., Castonguay, J. and Roelen, K. (2006.), "Social Safety Nets and Targeted Social Assistance: Lessons from the European Experience Presentation for World Bank Safety Nets training program, prosinac 2006.
87. Narodne novine (2004.), "Zakon o prikupljanju podataka po osiguranicima o doprinosima za obvezna mirovinska osiguranja, prosinac 2004.
88. Narodne novine (2005.), "Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji Narodne novine 174/2004 i 92/2005
89. Oliveira, J. (2004), Fiscal Decentralization and Public Service Delivery, 2004.
90. Organisation for Economic Co-operation and Development OECD web stranica, <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/>

91. Organisation for Economic Co-operation and Development (2005.), OECD Working Party on National Environmental Policy, Draft Council Recommendation on Good Practices of Public Environmental Expenditure Management, lipanj 2005.
92. Organisation for Economic Co-operation and Development (2005.), Education at a Glance
93. Papafava M., Ministry of Environmental Protection, Physical Planning and Construction, Government of Croatia. Presentation to the 9th REReP Task Force Meeting, Skopje, rujanj 2006.
94. Peacock, A., Scott, A. (2000), "The curious attraction of Wagner's law", Public choice, Kluwer Academic Publishers. 102: 1-17.
95. Pevcin, P., "Size of budgetary and non-budgetary government: Explaining cross-country differences", Working paper, available at http://miha.ef.uni-lj.si/_dokumenti/wp/Pevcin-kon.verz.doc
96. PHARE 2005. , Project Fiche for Implementation of NATURA 2000 in Croatia
97. Ram, R. (1986), "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data", American Economic Review, 7(1), 191-203.
98. Richards, D. (2005), "Croatia Civil Service Review of Current Pay and Benefits System", Final Report, svibanj 2005.
99. Rodrik, D. (1998), "Why do more open economies have bigger governments?" Journal of Political Economy, 106, 5, p. 997-1032.
100. Regional Environmental Center (REC), REReP Country Profiles, Environmental Snapshot of South Eastern Europe, ožujak 2006.
101. Regional Environmental Center (REC), REReP Priority Environmental Investment Program for South Eastern Europe (PEIP)
102. Regional Environmental Center (REC), Targeting the Environmental Investment Challenge in South Eastern Europe, 2005.
103. Sapir, A. (2003), "An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver", srpanj 2003.
104. SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management (2005), "Croatia, Public Service and the Administrative Framework Assessment", lipanj 2005.
105. Saraceno, C. (2002), "Social Assistance Dynamics in Europe", Policy Press, Bristol, UK, 2002.
106. Scharnagl, M and Todter, K.H. (2004), "How effective are automatic stabilisers?", Theory and empirical results for Germany and other OECD countries, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper No. 21, Frankfurt am Main, 2004.

107. Tam, J. and Kirkham, H. (2001), Automatic Fiscal Stabilisers: Implications for New Zealand, Treasury working paper 01/10, Novi Zeland, 2001.
108. Ured Porezne uprave u Hrvatskoj, web stranica: www.pu.mfin.hr
109. Tay, Supaat et al. (2004), "Singapore's Balance of Payments, 1965. to 2003.: an analysis", Economic Policy Department, Monetary Authority of Singapore, 2004.
110. Transparency International, Global Corruption Report, 2007.
111. Tridimas, G, Winer, S.L. (2005.), "The political economy of government size", European Journal of Political Economy, svezak 21, str. 643-666.
112. U.S. Social Security Administration (SSA), Social Security Programs Throughout the World survey, 2006.
113. Varoudakis, A. (editor) (2006), "Do public finance systems matter for growth in Europe and Central Asia?", Chapter II from Report, Svjetska banka
114. Svjetska banka (2006.), Anticorruption in Transition 3, 2006.
115. Svjetska banka (2006.), "Building an Institutional Road Map for the Environment Acquis", studeni 2006.
116. Svjetska banka (2005.), "Bulgaria: Public Finance Policy Review: Leveraging EU Funds for Productivity and Growth" (Report No. 33992-BG), 2005.
117. Svjetska banka (2005.), Country Economic Memorandum (CEM), Bulgaria, studeni 2005.
118. Svjetska banka (2003.), Country Economic Memorandum (CEM), A Growth and EU Integration Strategy. Vols. I and II., Croatia, 2003.
119. Svjetska banka (2006.), "District Heating Project" (Project ID: P095389) – Project Appraisal Document, 2006.
120. Svjetska banka (2006.), "Draft Romania Public Finance Review – Environment", 2006.
121. Svjetska banka (2006.), EU8 Fiscal Studies, 2006.
122. Svjetska banka (2003.), "Financing Municipal Utility Infrastructure in Croatia", 2003.
123. Svjetska banka, Governance Indicators, web stranica
124. Svjetska banka i IFC (2007.), Doing Business, www.doingbusiness.org, 2007.
125. Svjetska banka (2006.), "Inland Waters Project" (Project ID: P098948) – Project Concept Note, 2006.
126. Svjetska banka (2007.), Living Standards Assessment, Promoting Social Inclusion and Regional Equity, siječanj 2007.
127. Svjetska banka (2001.), Public Expenditure and Institutional Review (PEIR), Albania, ožujak 2001.

128. Svjetska banka (2002.), Public Expenditure and Institutional Review (PEIR), Bosnia and Herzegovina, listopad 2002.
129. Svjetska banka (2000.), Public Expenditure and Institutional Review (PEIR), Croatia, 2000.
130. Svjetska banka (2007.), Regular Economic Report EU8+2 (RER), siječanj 2007.
131. Svjetska banka (2006.), Social Assistance in Central Europe and Baltic States, nacrt, July 2006
132. Svjetska banka (2006.), Study on Civil Service Reform in EU Accession countries
133. Svjetska zdravstvena organizacija, European Health for All Database
134. Svjetska zdravstvena organizacija (2003.), "The World Health Report 2003 - Shaping the Future", Geneva, 2003.
135. Vijeće Europe (2004.), Europska komisija za efikasnost pravosuđa, "European Judicial Systems 2002", prosinac 2004.
136. Vlada Republike Hrvatske, Proračun, razne godine
137. Vlada Republike Hrvatske, Proračun 2006. -2008.
138. Vlada Republike Hrvatske, Nacrt vodoprivredne osnove, studeni 2005.
139. Vlada Republike Hrvatske , Predpristupni ekonomski program, studeni 2007.
140. Vlada Republike Hrvatske, Program izgradnje i održavanja javnih cesta za razdoblje 2001. - 2004. and 2005.-2008.
141. Vlada Republike Hrvatske, Strategija reforme socijalnih naknada, 2005.
142. Vlada Republike Hrvatske, Strateški okvir za razvoj 2006. -2013.
143. Web stranice središnjih banaka
144. WIIW Baza podataka