

I. TRENDovi U HRVATSKOM DRŽAVNOM SEKTORU: PRIKAZ¹

A. Veličina državnog sektora

1. Rashodi i neto posudbe konsolidirane opće države, na osnovi naplaćene realizacije, stalno rastu od sredine 1990-ih te u 1998. dostižu 52 posto bruto domaćeg proizvoda, djelomično odražavajući trošak poslijeratne obnove i kompenzacije te demografski induciranih promjena koje se odnose na udio radne snage.² U razdobljima velikih pritisaka na proračun, rashodi su bili financirani negotovinskim metodama, uključujući fakturiranu a nenaplaćenu realizaciju, te izdavanjem dionica za poduzeća u državnom vlasništvu. To znači da naplaćena realizacija prikazuje rashode u tim razdobljima manjima od njihove stvarne razine.³

2. Ukupni prihod konsolidirane opće države uglavnom je uspijevao držati korak s rashodima i, u prosjeku, prihodi su osiguravali potpuno pokriće proračunskih gotovinskih rashoda.⁴ Međutim, ako se isključe primici od privatizacije, konsolidirana opća država zabilježila je prosječni manjak naplaćene realizacije veći od 1 posto BDP-a tijekom razdoblja od 1994. do 1998., dok je preliminarna bilanca (koja isključuje otplate kamate), u prosjeku iznosila 1,4 posto BDP-a. U usporedbi s ostalim državama srednje i istočne Europe, kao i Europske unije, to su povoljni podaci (vidi Tablicu 1.).

3. Što se tiče BDP-a, rashodi opće države veliki su u odnosu prema rashodima država Europske unije i država srednje i istočne Europe. Isto tako, očekivalo bi se smanjenje fiskalnog sektora tijekom tranzicijskog procesa s obzirom na smanjenje državnih potpora poduzećima i potrošačima i smanjenje broja usluga koje pruža država. Takva je tendencija evidentna u većini ostalih tranzicijskih zemalja, no ona nije primijećena u Hrvatskoj, gdje je država povećala svoju ulogu u gospodarstvu u većini funkcionalnih i gospodarskih kategorija (vidi dalje u tekstu i Sliku 1.).

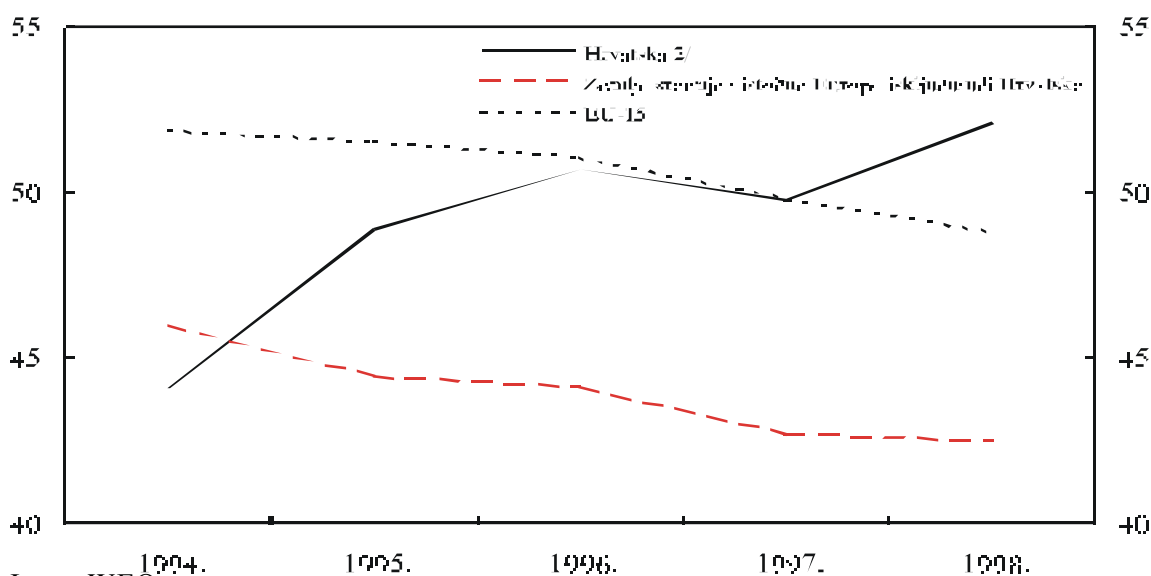
¹ Pripremila Rachel van Elkan.

² Opću državu čine: središnja država, pet izvanproračunskih fondova i lokalna država (421 općina, 122 grada i 21 županija).

³ Kad se otplate dospjelih a nenaplaćenih potraživanja knjiži u prihodne stavke u državnom proračunu (kao što je bio slučaj 1999), korištenje dospjelih a nenaplaćenih potraživanja ne utječe na ukupnu razinu gotovinske potrošnje, već odgađa knjiženje rashoda.

⁴ Ukupni manjci od ½ do 1¼ posto BDP-a zabilježeni u razdoblju od 1995. do 1997. prebijeni su odgovarajućim višcima ostvarenim u 1994. i 1998.

Slika 1. Rashodi i neto posudbe opće države u odabranim zemljama srednje i istočne Europe i zemljama EU-a, 1994-1998. 1/ (postotak BDP-a)



Izvor: WEO

1/ Zemlje srednje i istočne Europe obuhvaćaju: Bugarsku, Češku, Mađarsku, Poljsku, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju.

2/ Na načelu naplaćene realizacije.

B. Sastav rashoda

Gospodarska klasifikacija

4. Glavne rashodne stavke proračuna konsolidirane opće države u 1998. činili su transferi stanovništvu, neprofitnim institucijama i transferi u inozemstvo (15,7 posto od BDP-a), roba i usluge (12,7 posto od BDP-a), plaće (11,8 posto od BDP-a) i kapitalni izdaci (6,9 posto od BDP-a). Te su kategorije bile i četiri najznačajnije u 1994., no rangirane su kako slijedi: roba i usluge (15,6 posto od BDP-a), transferi (11,2 posto od BDP-a), plaće (10,4 posto od BDP-a) te kapitalni rashodi (3,1 posto od BDP-a). Imajući na umu relativno nisku razinu duga javnog sektora (vidi dalje u tekstu), otplata kamate činila je od 1994. u prosjeku samo oko 1,5 posto BDP-a. Pomak s domaćeg zaduživanja na jeftinije vanjsko zaduživanje pridonijelo je daljem smanjenju kamatnih troškova tijekom toga razdoblja.

5. Ukupna količina potpora i tekućih i kapitalnih transfera (koji se definiraju kao sva nepovratna državna gotovinska plaćanja) ukazuje na redistributivnu prirodu proračunske potrošnje. Ta je stavka povećana s 13,8 posto BDP-a u 1994. na 20,8 posto BDP-a u 1998., kad je činila gotovo dvije petine ukupnih rashoda i neto posudba opće države (vidi Tablicu 2.).⁵ Potrošnja u toj kategoriji uključuje potporu industriji, raznim segmentima domaćeg stanovništva i stranim vladama i državljanima. Potpora javnim i privatnim poduzećima preko ovih kanala iznosila je 1998. 2,8 posto BDP-a, dok je 1996. ona iznosila 2,2 posto BDP-a.⁶ Glavni korisnici u razdoblju od 1994. do 1998. bile su Hrvatske željeznice u državnom vlasništvu (u prosjeku 1,2 posto BDP-a), poljoprivredni sektor (u prosjeku 0,6

⁵ Štoviše, proračunom za 1999. predviđen je dalji rast te stavke na 23,3 posto BDP-a. Pod proračunom 1999. misli se na revidirani proračun.

⁶ Dodatna proračunska potpora industriji osigurava se putem plaćanja kamata i glavnice na zajamčene kredite i, u 1999., putem poništavanja duga (prvenstveno brodogradilišta) mirovinskom i zdravstvenom fondu za neplaćene doprinose. U prvih devet mjeseci 1999. otplate zajamčenih kredita financirane iz tekućeg proračuna iznosile su gotovo 470 milijuna kuna (0,3 posto BDP-a), no smatra se da su ukupne otplate u tu svrhu - koje se financiraju iz prošlih proračunskih doprinosa garancijskom pričuvnom fondu - mnogo značajnije.

posto BDP-a), pomorstvo (u prosjeku 0,2 posto BDP-a) i, od nedavno, turistički sektor. Potpore i transferi za pomoć u restrukturiranju i sanaciji poduzeća, na koje je negativno utjecao proces tranzicije i rat, iznosile su 0,5 posto BDP-a u 1997. i 1998.

Umetak 1. Zaposlenost i plaće u državnoj službi

Tijekom razdoblja od 1994. do 1998. ukupna masa plaća zaposlenika u općoj državi povećana je za 80 posto, dok se procjenjuje da je zaposlenost pala (isključujući policiju i vojsku) za 3½ posto.¹

Iako podaci za prethodne godine nisu dostupni, smatra se da je zaposlenost u Ministarstvu obrane i u policiji znatno iznad brojke od 72 600 prijavljenih u 1998. To znači da su prosječne plaće u javnom sektoru narasle za najmanje 84 posto tijekom razdoblja od 1994. do 1998. Bez obzira na pad razine zaposlenosti u državnoj službi (isključujući policiju i vojsku), njezin udio u ukupnoj zaposlenosti lagano je povećan: od 20 posto u 1994. na 21½ posto u 1998., odražavajući veći pad zaposlenosti u ukupnom gospodarstvu tijekom toga razdoblja. Uključujući snage sigurnosti, zaposlenost u općoj državi činila je 26 posto ukupne zaposlenosti u 1998.

Zaposlenost u organima državne uprave središnje države, izvanproračunskim fondovima i lokalnoj upravi činili su 16 posto ukupne zaposlenosti u državnoj službi u 1998., dok je zaposlenost u policiji i oružanim snagama, zdravstvu i socijalnim službama te obrazovanju, svaka činila nešto više od četvrtine ukupne zaposlenosti u državnoj službi. Bruto zarada u organima državne uprave bila je 22 posto viša od državnog prosjeka u 1998., dok su u zdravstvu i obrazovanju zarade bile 20 posto više, odnosno 2 posto manje od državnog prosjeka.²

1/ Zaposlenost u javnom sektoru definira se kao ukupna zaposlenost u organima državne uprave, obaveznom socijalnom osiguranju, obrazovanju, zdravstvu, socijalnom radu i sanitarnoj službi.

2/ Veliki rast plaća u 1999. godini povećao je plaće u organima državne uprave i zdravstvu, tako da su one još dalje odmakle od državnog prosjeka. Nakon 12-postotnog povećanja u prosincu 1999., očekuje se da će plaće u organima državne uprave nadmašiti čak i plaće u sektoru finansijskih usluga (koji je prethodno imao najvišu razinu bruto plaća) za gotovo 7 posto.

6. Potrošnja povezana s posljedicama rata čini velik dio ukupnih potpora i transfera i obuhvaća obnovu kuća i infrastrukture (u prosjeku 1,1 posto BDP-a tijekom razdoblja od 1995. do 1998.), te transfere veteranima, invalidima i žrtvama Domovinskog rata (u prosjeku 1,5 posto BDP-a tijekom razdoblja od 1995. do 1998.).⁷ To međutim prikazuje nepovratnu gotovinsku potrošnju vezanu uz posljedice rata nižom od stvarne s obzirom da transferi iz mirovinskog fonda veteranima nisu bili pojedinačno iskazivani u razdoblju od 1994. do 1996. Proračunom za 1999. predviđeno je povećanje transfera vezano uz poslijeratno razdoblje na 3,1 posto BDP-a.

7. Hrvatski proračun također pruža financijsku podršku vladi i stanovnicima Bosne i Hercegovine, prije svega u obliku financiranja mirovina ratnih veterana i za pokriće troškova hrvatskog dijela vojske Federacije. Ta je potpora predviđena proračunom za 1999. u iznosu od 0,4 posto BDP-a. Ostale vrste transfera i potpora uključuju mirovine, bolovanja, materinske dopuste kao i subvencije za određenu robu široke potrošnje.

⁷ Ova kategorija uključuje naknade u naturi (uključujući izbjeglicama) i kapitalna dobra pribavljena u svrhu obnove.

Funkcionalna klasifikacija

8. Funkcionalnu klasifikaciju priprema Ministarstvo financija samo za rashode nekonsolidirane države. Procjenu rashoda konsolidirane središnje države (uključujući izvanproračunske fondove, ali isključujući lokalne uprave) po funkcijama izvršili su predstavnici MMF-a prebijanjem transakcija unutar državnog sektora i raspoređivanjem rashoda izvanproračunskih fondova prema funkcionalnim kategorijama na temelju dostupnih podataka o namjeni potrošnje.⁸ Dobivena raspodjela rashoda po funkcijama prikazana je u Tablici 3. i na Slici 2.⁹

9. Najveće rashodne stavke konsolidirane središnje države u 1998. bile su socijalno osiguranje i zaštita (16,3 posto BDP-a), zdravstvo (6,5 posto BDP-a), obrana (4,5 posto BDP-a) i obrazovanje (3,0 posto BDP-a). Za usporedbu, struktura potrošnje u 1994. bila je: socijalno osiguranje i zaštita (12,2 posto BDP-a), obrana (8,0 posto BDP-a), zdravstvo (5,6 posto BDP-a), te obrazovanje i održavanje javnog reda i sigurnosti (svaki po 2,9 posto BDP-a). Ukupna potrošnja za socijalne namjene (definirana kao socijalno osiguranje i zaštita, zdravstvo i obrazovanje) porasla je s 51,1 posto ukupnih rashoda konsolidirane središnje države (20,6 posto BDP-a) u 1994. na 56,4 posto ukupne potrošnje (25,7 posto BDP-a) u 1998. Proračunom za 1999. predviđeno je dalje povećanje od 2,5 postotnih bodova BDP-a.

10. Od pojedinih rashodnih stavki, najveće povećanje tijekom razdoblja od 1994. do 1998. zabilježeno je kod socijalnog osiguranja i zaštite (4,1 postotnih bodova BDP-a) te stanovanja i komunalnih djelatnosti (1,7 postotnih bodova BDP-a), dok je do najvećeg smanjenja (3,4 postotnih bodova BDP-a) došlo kod obrane. Ti pomaci odražavaju poboljšanu sigurnosnu situaciju, koja je omogućila preraspodjelu rashoda s obrane na prioritetne socijalne izdatke nastale kao posljedica rata (uključujući troškove smještaja izbjeglica) te demografske pomake stanovništva. Proračunom za 1999. predviđena su značajna povećanja u kategorijama "rudarstvo, prerađivačka industrija, građevinarstvo", što ukazuje na povećanu proračunsku pomoć javnim i privatnim poduzećima,¹⁰ "prijevoz i veze" zbog početka radova na opsežnom programu obnove cesta i u kategoriji "neklasificirani rashodi", što uključuje isplatu osiguranih depozita u propalim bankama što se financira iz proračuna te dio transfera za Bosnu i Hercegovinu.

11. Glavnina potrošnje za socijalno osiguranje i zaštitu namijenjena je mirovinama, invalidninama te mirovinama ratnim veteranima i udovicama veterana, naknadama za bolovanje i materinski dopust, naknadama za nezaposlene i dječje doplatke.¹¹ Uz iznimku naknada za bolovanje, koje su značajno porasle, što ukazuje na liberalno korištenje tih naknada kao alternativnog oblika pomoći nezaposlenima, izdaci za naknade od 1994. na stabilnoj su razini od otprilike 2¾ posto BDP-a. S druge strane, rashodi za mirovine porasli su za više od 4 postotna boda BDP-a između 1994. i 1998. te dostigli razinu od otprilike 12 posto BDP-a, a proračunom za 1999. predviđen je njihov dalji rast na 14 posto BDP-a.

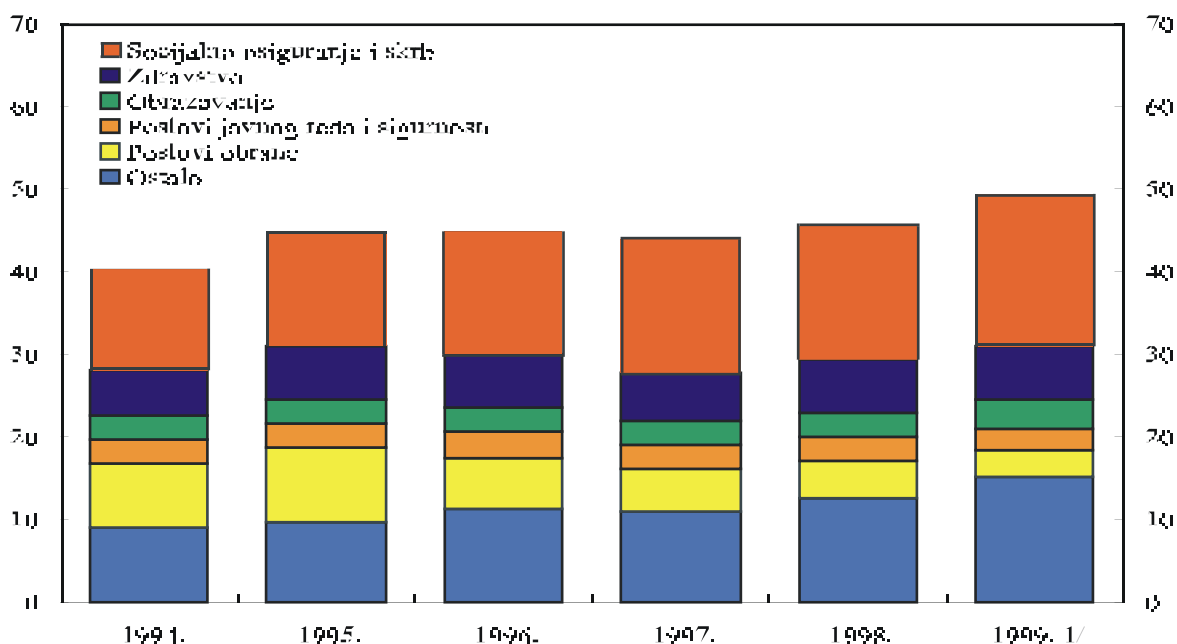
⁸ Na primjer, naknada za bolovanje i materinski dopust koje plaća zdravstveni fond, knjiže se kao socijalna, a ne zdravstvena potrošnja.

⁹ Ova kategorija isključuje neto posudbe i rashode lokalne države, koji zajedno iznose oko 5 posto BDP-a.

¹⁰ Revidirani proračun središnje države za 1999. uključuje kapitalne transfere mirovinskom i zdravstvenom fondu u zamjenu za dionice koje su ti fondovi dobili u zamjenu za dugovanja brodogradilišta. U svojoj funkcionalnoj klasifikaciji, Ministarstvo financija uključuje te kapitalne transfere u proizvodne rashode (što bi odgovaralo transferu sredstava iz proračuna središnje države izravno brodogradilištima, koja bi tada platila svoje obveze izvanproračunskim fondovima). Međutim, u svojim kalkulacijama ukupnih rashoda konsolidirane središnje države, Ministarstvo financija tretira te kapitalne transfere kao transakcije unutar državnog sektora, čime se podrazumijeva da će ukupni konsolidirani rashodi biti niži od onih koji bi nastali kad bi država izvršila transfer sredstava izravno brodogradilištima.

¹¹ U ovu su kategoriju također uključeni troškovi povezani s pružanjem socijalne zaštite i davanjima u naturi, uključujući davanja ratnim veteranima.

Slika 2. Hrvatska: Rashodi proračuna konsolidirane središnje države prema funkcionalnoj klasifikaciji, 1994-1999.



Izvori: Ministarstvo financija i procjene MMF-a

1/ Revidirani proračun.

12. U usporedbi s međunarodnim standardima, javna potrošnja države relativno je visoka (vidi Tablicu 4.). Izdaci za zdravstvo, obrazovanje i socijalno osiguranje i zaštitu konsolidirane središnje države u Hrvatskoj su u 1998. iznosili 25,7 posto BDP-a u usporedbi s prosjekom od 23,4 posto BDP-a u zemljama srednje i istočne Europe.¹² To pokazuje da su izdaci za socijalno osiguranje i zaštitu i zdravstvo bili 2 postotna boda, odnosno 1,5 postotna boda BDP-a veći od regionalnog prosjeka, dok su izdaci za obrazovanje bili 1,2 postotna boda BDP-a manji od regionalnog prosjeka.

13. Međutim, da bismo ocijenili je li javna potrošnja u Hrvatskoj izvan okvira unutar kojih se kreću ostale zemlje, potrebno je izvršiti prilagodbu zbog dodatnog tereta javne potrošnje koji je nastao kao posljedica poslijeratnih obveza. Javna potrošnja koja nije vezana uz rat (koju čine ukupna javna potrošnja, isključujući troškove za izbjeglice i ostale osobe pogođene ratom, mirovine za veterane, obiteljske mirovine i invalidnine) u 1998. ukupno je iznosila 19,5 posto BDP-a, što je znatno ispod regionalnog prosjeka. Međutim, proračunom za 1999. predviđeno je veliko povećanje javne potrošnje koja nije vezana uz posljedice rata, na 23,1 posto BDP-a, što je blizu prosječne javne potrošnje u zemljama srednje i istočne Europe.¹³

Izdaci za posebne namjene

14. Funkcionalna klasifikacija koja se temelji na metodologiji državne financijske statistike pruža prikaz državnih rashoda prema sektorima. Međutim, klasifikacije kojima se koriste nadležni organi vrlo su široke, dok se pojedini rashodi kojih su korisnici određene grupe mogu svrstati u razne funkcionalne kategorije, čime se otežava uočavanje ukupnih naknada za određenu namjenu. U ovom se odlomku pokušavaju otkriti i konsolidirati ukupna proračunska sredstva namijenjena trima ključnim prioritetima politike: namjena vezana uz ratne posljedice, cestovna infrastruktura i održavanje te sanacija banaka.

¹² Podaci za Bugarsku, Mađarsku, Rumunjsku i Slovačku odnose se na potrošnju opće države. U mjeri u kojoj lokalne uprave sudjeluju u javnoj potrošnji, dotični podaci bili bi veći za Hrvatsku, Češku i Poljsku.

¹³ Međutim, 1,2 postotnih bodova toga povećanja odnosi se na privremene faktore povezane s retroaktivnom indeksacijom mirovina.

Umetak 2. Trendovi u rashodima za mirovine

Ekspanzija rashoda za mirovine od 1994. u velikoj mjeri ukazuje na stanovništvo koje stari, povećanje minimalne zajamčene mirovine u 1996., zakonski definiranu i od Ustavnog suda naloženu retroaktivnu indeksaciju mirovina prema plaćama¹ i odobravanje mirovina ratnim veteranima i invalidima, kao i obiteljima ratnih žrtava. Nadalje, s reintegracijom istočne Slavonije i ostalih regija u Hrvatsku u 1997. došlo je do povećanja broja korisnika čime su se značajno povećale mirovinske obveze.²

U razdoblju između 1993. i 1999. ukupan broj korisnika mirovina porastao je za više od 26 posto i dostigao broj od gotovo milijun korisnika (21,7 posto stanovništva). Od 1993. broj korisnika starosnih, invalidskih i obiteljskih mirovina porastao je za 23, 27, odnosno 7 posto. (Tablica 5.). Međutim, s obzirom da su veterani koji su primali mirovine do 1999. bili registrirani prema tipu mirovine koje su primali, promjena broja korisnika starosnih, invalidskih i obiteljskih mirovina u 1999. prikazuje povećanje broja korisnika ne-veterana koje je manje od stvarnog.³ Više od polovice svih korisnika mirovina u 1999. činili su korisnici starosnih mirovina, dok su invalidske i obiteljske mirovine činile nešto više od jedne petine svih mirovina.

Nagli rast broja umirovljenika doveo je do velikog povećanja omjera međuovisnosti (koji se definira kao omjer korisnika mirovina prema ukupnoj zaposlenosti) od 63 posto u 1993. na 96 posto u 1999. Faktori koji su također pridonijeli povećanju omjera ovisnosti, a time i financijskom teretu na postojeći mirovinski sustav koji se temelji na mjesečnim doprinosima, jesu nagli pad doprinosa u mirovinski fond, što odražava nižu zaposlenost i promjenu statusa radnika iz statusa zaposlenih u status rada na ugovor, što omogućava izbjegavanje plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje.

	Hrvatska: Omjer ovisnosti (prosjeck po razdobljima)						
	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999. siječ.-kolov.
Omjer korisnika mirovina prema ukupnoj zaposlenosti	63,4	67,2	81,6	83,4	91,2	87,6	96,0

Bez obzira na četverostruko povećanje prosječne mirovine, vrijednost prosječne mirovine prema prosječnoj mjesečnoj neto plaći naglo je pala između 1993. i 1999., s 58 posto na 41 posto jer razina mirovina nije uspijevala držati korak s rastom neto plaća. Tijekom toga razdoblja omjer prosječne starosne mirovine prema prosječnoj mjesečnoj neto plaći još se brže smanjivao, sa 67 na 43 posto, odražavajući smanjivanje određenih vrsta mirovina, s obzirom na pad starosne mirovine s 1,45 na 1,15 iznosa najniže mirovine (što se uglavnom tijekom toga razdoblja odnosilo na obiteljsku mirovinu). U 1999. došlo je do potpunog obrata u dotadašnjem sužavanju razlike između starosnih, invalidskih i obiteljskih mirovina, zahvaljujući zasebnom vođenju mirovina koje isplaćuje mirovinski fond ratnim veteranima i članovima Hrvatske vojske, koje su iznosile više od 175 posto prosječne neto plaće i bile gotovo šest puta veće od prosječne starosne mirovine u 1999. Nadalje, iz proračuna države ratnim veteranima izdvajaju se sredstva u iznosu od 0,6 posto BDP-a.

1/ Kao dio stabilizacijskog programa iz listopada 1993., automatska indeksacija mirovina prema plaćama obustavljena je godišnjom odlukom i zakonom iz veljače 1997. uveden je princip indeksacija mirovina prema cijenama. Sudska odluka iz 1998. ocijenila je neustavnom suspenziju indeksacije mirovina prema plaćama, i kako bi djelomično nadoknadili pad omjera prosječne mirovine prema prosječnoj mjesečnoj neto plaći, Vlada je odlučila isplatiti dodatnih 7,5 milijardi kuna (5¼ posto BDP-a 1999.) u mirovinama tijekom 1998-2001. Od toga iznosa, 590 milijuna kuna isplaćeno je u 1998. a 1,75 milijardi kuna trebabit isplaćeno tijekom 1999.

2/ Reintegracija je također pridonijela povećanju manjka mirovinskog sustava s obzirom da isplate korisnicima nisu bile praćene odgovarajućim primicima u doprinosima iz područja pogođenih ratom.

3/ Broj korisnika starosnih mirovina povećao se za 10 posto u 1999., s obzirom da su mnogi radnici odlučili za rano umirovljenje kako bi primali mirovine u skladu s mirovinskim sustavom prije njegove reforme. Međutim, službeni podaci pokazuju manji porast broja korisnika starosnih mirovina otkad su se ratni veterani koji primaju starosne mirovine počeli voditi zasebno. Porast ukupnog broja umirovljenika čini značajan dio porasta mirovinskih rashoda planiranih za 1999.

4/ S obzirom da proporcionalno veći broj veterana ima pravo na invalidsku i obiteljsku mirovinu, prosječna razina tih mirovina naglo je pala u 1999. nakon što su ratni veterani isključeni iz te skupine korisnika.

Poslijeratni rashodi

15. Poslijeratna potrošnja uključuje rashode za obnovu (ponajprije stanovanje), gotovinske naknade i naknade u naturi veteranima, invalidima, izbjeglicama i ostalim osobama pogođenim Domovinskim ratom. Između 1995. i 1999. identificirani proračunski poslijeratni rashodi iznosili su 21,7 milijardi kuna (15,3 posto BDP-a u 1999.). Pomoć veteranima i ratnim invalidima činila je više od polovice proračunske poslijeratne potrošnje, dok je na obnovu utrošeno 30, a na izbjeglice 17 posto BDP-a. Nakon njihova preseljenja, izdaci za izbjeglice s vremenom su smanjeni, dok je potrošnja na veterane i invalide rata porasla više od tri puta između 1995. i 1999.

Izgradnja i održavanje cesta

16. U cilju poboljšanja prekograničnog i unutardržavnog transporta, državni rashodi za izgradnju i održavanje cesta činili su 4,1 posto BDP-a iz 1999. na kumulativnoj osnovi između 1996. i 1999., od čega je velik dio financiran inozemnim kreditima. Nadalje, država je osigurala jamstva za inozemne kredite privatnim poduzećima za obnovu cesta u iznosu od 1.960 milijuna kuna (260 milijuna američkih dolara ili 1,4 posto BDP-a) i odobrila je jednom od tih poduzeća oslobođenje od plaćanja PDV-a, čime se povećao fiskalni trošak izgradnje cesta za iznos poreza kojeg se država odrekla.

Sanacija bankarskog sektora

17. Fiskalni trošak sanacije banaka čine ukupne gotovinske uplate problematičnim bankama i Državnoj agenciji za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (za financiranje isplata osiguranih depozita u propalim bankama), i novoizdane obveznice javnog duga za dokapitalizaciju banaka koje su ušle u program sanacije.¹⁴ Tijekom razdoblja od 1996. do 1999. ukupne novčane injekcije iznosile su 2,6 milijardi kuna (1,8 posto BDP-a u 1999.), dok je za 5,3 milijardi kuna (3,7 posto BDP-a u 1999.) izdano obveznica.

C. Struktura opće države

18. Opća država podijeljena je na tri dijela: središnja država, izvanproračunski fondovi i lokalna država. Prva dva dijela čine konsolidiranu središnju državu. Trenutno postoji pet izvanproračunskih fondova (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Fond doplatka za djecu i javno poduzeće Hrvatske vode).¹⁵ Lokalna država dalje se dijeli na županije, gradove i općine, kojih ima nekoliko stotina (vidi fusnotu 1).

19. Kompleksni sustav potpora, sporazuma o diobi prihoda i doprinosa za socijalno osiguranje povezuje različite razine države, dok manji transferi povezuju različite ogranke unutar iste državne razine. Transferi iz proračuna središnje države drugim dijelovima države – koji čine najveći dio transfera unutar državnog sektora – iznosili su 1998. 6,5 milijardi kuna (4,7 posto BDP-a), u usporedbi s 2,0 milijarde kuna (2,0 posto BDP-a) u 1994. Od toga, izvanproračunskim fondovima otišlo je 1994. godine 220 milijuna kuna u usporedbi s 6,2 milijarde kuna u 1998. Proračunom za 1999. predviđen je dalji rast transfera iz državnog proračuna drugim dijelovima države u iznosu od 11,1 milijardu kuna (7,8 posto BDP-a), od čega je 10,5 milijardi namijenjeno izvanproračunskim fondovima.

¹⁴ S obzirom da Hrvatska narodna banka (HNB) ne smije prenositi dug središnje države iz jedne kalendarske godine u iduću, dodatni fiskalni trošak vezan uz bankarski sektor proizlazi iz obaveze prijevremene otplate državnog duga koji propale banke koriste kao osiguranje za kredite za likvidnost od HNB-a. Iznos prijevremenih otplata u 1999. iznosio je otprilike 130 milijuna kuna (0,1 posto BDP-a).

¹⁵ Fond za ceste uključen je u proračun središnje države u 1995. Opća država ne uključuje Hrvatski fond za privatizaciju i Hrvatsku banku za obnovu i razvoj.

20. Ti transferi iskrivljuju sliku veličine temeljnih prihoda i rashoda koje knjiže davatelj i primatelj. Na temelju konsolidiranih podataka (odnosno, isključujući transakcije unutar države), proračun središnje države činio je 47 posto, a izvanproračunski fondovi 42 posto rashoda opće države u 1998. (vidi Tablicu 6.). Udio središnje države u ukupnim rashodima (i u BDP-u) u naglom je padu¹⁶ od 1994. zbog povećane potrošnje od strane mirovinskog i zdravstvenog fonda i lokalne države.

21. Što se tiče njihova udjela u konsolidiranim prihodima, u 1998. je središnja država prikupila 60 posto od ukupnog iznosa, dok su izvanproračunski fondovi prikupili 29 posto. Veća sposobnost prikupljanja prihoda središnje države odraz je njezine sposobnosti nametanja poreza na robe i usluge te na dohodak, kao i primitaka od privatizacije. Glavni izvor prihoda izvanproračunskih fondova temelji se na doprinosima vezanim uz plaće,¹⁷ dok se lokalne uprave uglavnom oslanjaju na prirez na dohodak koji ide u proračun središnje države.

22. Isključujući transakcije unutar državnog sektora, proračun središnje države konstantno je bio u suficitu, koji je 1998. dostigao razinu od 7,4 posto BDP-a, s očekivanim daljim rastom u 1999. Suficit se prebija stalnim deficitom u izvanproračunskim fondovima (ponajprije u mirovinskom i zdravstvenom fondu), koji je također porastao u 1998. do 6,5 posto BDP-a. Konsolidirana neto pozicija lokalne uprave bila je gotovo uravnotežena tijekom razdoblja od 1994. do 1998.

D. Usporedba poreznih stopa

23. U usporedbi s ostalim tranzicijskim zemljama, hrvatski porezni sustav velik je teret za gospodarstvo. Prikupljeni porezi od strane opće države iznosili su 46,6 posto BDP-a u 1998., što je 10 postotnih bodova više od prosjeka država srednje i istočne Europe (Tablica 7.). To se može prije svega pripisati prihodima od PDV-a, koji su bili za 6 postotnih bodova BDP-a veći od prosjeka prikupljenih poreza u državama srednje i istočne Europe, i doprinosima za socijalno osiguranje, koji su bili 1,7 postotnih bodova veći od prosjeka.

24. Snaga hrvatskog PDV-a u generiranju prihoda odraz je relativno visoke stope i malog broja izuzeća od obaveze plaćanja (Tablica 8.).¹⁸ Osim Bugarske, od zemalja srednje i istočne Europe jedino Hrvatska ima jedinstvenu stopu od 22 posto, koja je u usporedbi s ostalima visoka. Velik udio prihoda od PDV-a može također ukazivati na to da je BDP-a u državnoj statistici prikazan znatno manjim nego što je stvarno. Zamjena poreza na promet PDV-om u 1988. dovela je do značajnog povećanja prihoda od indirektnog poreza, i to za 3,8 postotnih bodova BDP-a u usporedbi s 1997. Međutim, očekuje se da će smanjenje privatne potrošnje, uz slabije pridržavanje propisa dovesti do naglog pada prihoda od PDV-a u 1999. S druge strane, stope direktnih poreza u Hrvatskoj ne razlikuju značajno od onih u ostalim državama srednje i istočne Europe, što se vidi po porezu na osobni dohodak i dobit poduzeća koje su blizu prosjeka tih država.¹⁹ Štoviše, čini se da je sustav poreza na osobni dohodak i dobit poduzeća u Hrvatskoj jednostavniji nego u većini ostalih tranzicijskih zemalja jer ima manje poreznih razreda i ograničeni broj izuzeća od plaćanja. Ipak, nakon što je 1997. povećan porez na dobit poduzeća s 25 na 35 posto, u Hrvatskoj je danas stopa

¹⁶ Ovaj je pad izmjeren nakon korekcija vezanih uz uključenje Hrvatske uprave za ceste u središnju državu.

¹⁷ Gradovi koji broje više od 40 000 stanovnika imaju pravo uvesti prirez na porez na osobni dohodak kojeg prikuplja središnja država. U slučaju Zagreba, najviša dopuštena stopa je 60 posto, dok je u ostalim gradovima maksimalna dopuštena stopa 30 posto. Nadalje, sredstva prikupljena na temelju poreza na dohodak osoba koje žive izvan Zagreba dijele se između državnog proračuna (70 posto), županija (5 posto), i gradova (25 posto). Od poreza na dohodak prikupljenog od osoba koje žive u Zagrebu, 55 posto ide u proračun središnje države, a 45 posto se dodjeljuje Gradu. Sažetak hrvatskog poreznog sustava daje se u Dodatku II. ovog izvješća.

¹⁸ Nulta stopa na kruh, mlijeko, knjige i lijekove na recept uvedena je tek u studenome 1999.

¹⁹ To isključuje, međutim, prireze do maksimalno 60 posto koje lokalne uprave mogu uvesti na porez na dohodak koje nameće središnja država.

toga poreza gotovo dvostruko veća nego u Mađarskoj, koja je smanjila svoju poreznu stopu na, za prihode, neutralan način, tako što je ukinula velik broj izuzeća od plaćanja poreza. Međutim, zbog isključivanja dividendi i "uobičajene" stope povrata od vlastitog kapitala iz oporezive osnovice, kao i smanjenja porezne stope u ratom pogođenim područjima, efektivni porez na dobit poduzeća u 1998. godini iznosio je 22,8 posto. Za razliku od ostalih zemalja srednje i istočne Europe, Hrvatska još ne nudi investicijske poticaje u obliku oslobođanja obaveze plaćanja poreza novih poduzeća u određenom vremenskom razdoblju, no Ministarstvo gospodarstva radi na prijedlohu u tom smislu.

25. Doprinos iz plaća za financiranje socijalnog osiguranja i ostali doprinosi ne razlikuju se od onih u srednjoj i istočnoj Europi (Tablica 9.). Doprinosi iznose gotovo 42 posto iznosa bruto plaća i sukladno trendovima u nekoliko susjednih zemalja, ta je stopa donekle smanjena posljednjih godina kako bi se stimuliralo zapošljavanje i smanjilo izbjegavanje plaćanja poreza.²⁰ No, znatno niži iznos poreznih prihoda u 1999. godini može se u značajnoj mjeri pripisati smanjenom pridržavanju plaćanja doprinosa.

E. Dug javnog sektora

26. Dug središnje države (isključujući domaća dospjela a neplaćena dugovanja) iznosio je 42,1 milijardu kuna (30,5 posto BDP-a) u rujnu 1999., od kojih je dvije trećine činio vanjski dug. (Slika 3.).^{21 22} To čini povećanje od 6 postotnih bodova u usporedbi s razinom koncem 1998. nastalo zbog novoga inozemnog zaduživanja i deprecijacije kune tijekom 1999., koja je povećala kunsku protuvrijednost vanjskog i domaćeg duga jer je potonji u većini slučajeva nominiran u stranoj valuti ili indeksiran prema stranoj valuti.

27. Dug hrvatskog javnog sektora rezultat je nekoliko faktora: preuzimanja duga kao dijela sukcesijskog procesa od postizanja neovisnosti, tranzicijskog proces i multilateralne posudbe.

- Kao rezultat sukcesije Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), Hrvatska je 1995. naslijedila dio duga SFRJ državama i bankama vjerovnicima na temelju sporazuma s Pariškim i Londonskim klubom. Dio toga duga preuzela su poduzeća i banke koje su bili primatelji kredita, dok je preostali neraspoređeni dio preuzela Republika Hrvatska. Državni dug po osnovi Londonskog i Pariškog kluba činio je 31 posto ukupnog javnog duga u rujnu 1999.²³
- Sukcesija SFRJ je također pridonijela rastu duga koji proistječe iz toga što je Narodna banka Jugoslavije konfiscirala pričuve banaka u stranoj valuti. Te su pričuve iznosile otprilike 3 milijarde američkih dolara i predstavljale su devizne depozite građana. Republika Hrvatska preuzela je 1991. godine odgovornost za ta potraživanja od bivše SFRJ. Međutim, s obzirom da je novonastala država imala skromne devizne pričuve, izdala je poslovnim bankama "zamjenske obveznice" nominirane u njemačkim markama.²⁴ Država je također izdala obveznice (tzv. JDA, i JDB obveznice) kako bi financirala prve dvije rate glavnice "zamjenskih" obveznica. Javni dug

²⁰ Od polovice 1998. Fond doplatka za djecu financira se iz središnjeg proračuna, pridonoseći tako smanjenju doprinosa iz plaća.

²¹ Podaci o dugu opće države nisu dostupni, no mogućnosti zaduživanja izvanproračunskih fondova i lokalnih uprava (osim za Grad Zagreb) male su i ograničene prije svega na kredite domaćih banaka.

²² Domaća dospjela a neplaćena dugovanja konsolidirane središnje države nisu uključena u službenu statistiku dugovanja i Ministarstvo financija nema točne podatke o njihovim iznosima. Ocjena MMF-ova tima jest da je taj iznos koncem 1999. iznosio oko 6 posto BDP-a iz 1999. godine.

²³ Država je također naslijedila određeni iznos multilateralnog duga, prije svega prema Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj, u iznosu od gotovo 130 milijuna američkih dolara.

²⁴ Kako bi spriječila podizanje tih depozita iz domaćeg bankovnog sustava - što bi ubrzalo propast banaka - država je blokirala te depozite na razdoblje od tri godine (do siječnja 1995), nakon čega ih je deblokirala uz minimalnu dinamiku vraćanja od 20 jednakih polugodišnjih rata.

povezan sa zamrznutom deviznom štednjom činio je 13 posto ukupnoga javnog duga u rujnu 1999.

Obveznice za obnovu, izdane tijekom 1992. i 1993. u iznosu od otprilike 80 milijuna američkih dolara za financiranje obnove ratom uništene imovine, gotovo su potpuno otplaćene do rujna 1999.

- Obveznice za financiranje sanacije i restrukturiranja poduzeća (tzv. velike obveznice) izdane su 1991. godine u iznosu od 1.550 milijuna njemačkih maraka. Koristila su ih poduzeća za plaćanje svojih obaveza prema domaćim bankama. Preostali javni dug po tom izvoru u rujnu 1999. iznosio je 7 posto od ukupnoga javnog duga.
- Službene multilateralne posudbe (prvenstveno iz Međunarodne banke za obnovu i razvoj) za financiranje strukturne prilagodbe i projekata po sektorima, čini oko 9 posto javnog duga u rujnu 1999.
- Sanacija pet državnih i renacionaliziranih banaka u razdoblju između 1996. i 1999. povezana je s rastom javnog duga (tzv. obveznice Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banka) kako bi se izvršila dokapitalizacija banaka i osigurala nužna likvidnost. U rujnu 1999. dug po toj osnovi čini 11 posto javnog duga, no dodatna sanacija još jedne banke u listopadu 1999. pridodala je još 550 milijuna kuna na iznos neplaćenih dugovanja po obveznicama za sanaciju banaka.
- Preostalih 29 posto javnog duga, kojeg uglavnom čini vanjski dug, iskorišteno je za refinanciranje skupljeg domaćeg duga.

28. Bez obzira na nedavna povećanja, dug javnog sektora blago je pao s 5,9 milijardi američkih dolara u 1991. na 5,8 milijardi američkih dolara u rujnu 1999. i zadržao je nisku razinu u usporedbi s drugim tranzicijskim zemljama,²⁵ iako, za razliku od drugih tranzicijskih zemalja, u Hrvatskoj nije došlo do erozije realne vrijednosti njezinih obaveza zbog nagle inflacije (Tablica 10.). Relativno niska razina javnog duga odraz je umjerenog fiskalnog manjka po principu naplaćene realizacije²⁶ i otplate značajnog dijela domaćeg duga u zamjenu za imovinu u državnom vlasništvu, uključujući stanove i dionice u poduzećima.²⁷

29. Iako je razina duga koji je napravila država i nadalje umjerena, naglo je porastao broj državnih jamstava za kredite iz domaćih i inozemnih izvora. Ukupan iznos neplaćenih državnih jamstava porastao je za 4,6 milijardi kuna od kraja 1998. do kolovoza 1999. te dostigao razinu od 20,9 milijardi kuna (14,7 posto BDP-a). Oko 37 posto jamstava odnosi se na izvršenje radova i pokriva, između ostaloga, pravodobnu isporuku naručene robe, uglavnom brodova.

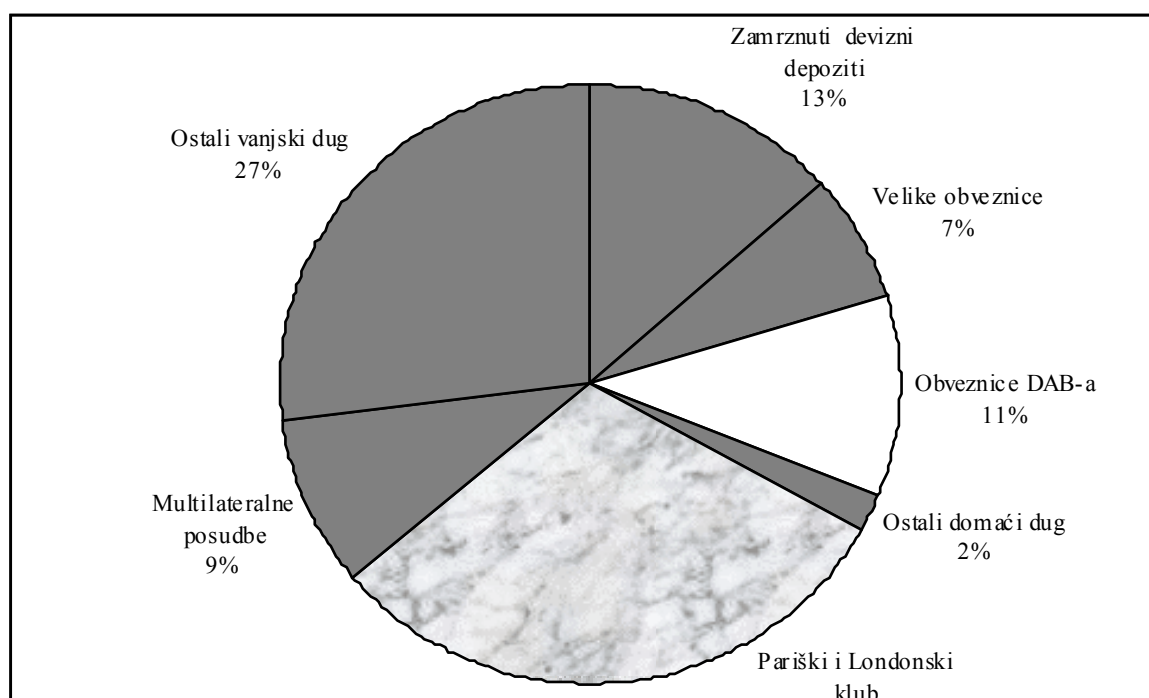
30. Vanjske garancije činile su 47 posto ukupnih neplaćenih garancija u kolovozu 1999. i iznosile su, izraženo u američkim dolarima, 1,4 milijardi ili 6,9 posto BDP-a. Glavni korisnici vanjskih garancija su Croatia Airlines, poduzeća za gradnju cesta, brodogradnja, Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) u državnom vlasništvu i Hrvatske željeznice. Vanjske garancije porasle su za 3,5 milijardi kuna (475 milijuna američkih dolara) tijekom prvih osam mjeseci 1999., prije svega za pomoć u obnovi cesta i pomoć brodogradilištima.

²⁵ Podaci o dugu javnog sektora ne uključuju podatke o dospjelim a neplaćenim dugovima središnje države i izvanproračunskih fondova.

²⁶ Gotovinski deficit i nadalje je umjeren, djelomično zbog prodaje imovine u državnom vlasništvu.

²⁷ Javni dug povećat će se za 120 milijuna njemačkih maraka (0,3 posto BDP-a) na početku 2000. zbog obveznica izdanih osobama čija je imovina bila konfiscirana tijekom prethodnog režima.

Slika 3. Hrvatska: Struktura duga javnog sektora u rujnu 1999.
(postotak u ukupnom dugu; ukupni dug: 42,1 mlrd. HRK)



Izvori: Ministarstvo financija, Hrvatska narodna banka i procjene MMF-a

31. Što se tiče domaćih garancija, velik dio se odnosi na posudbe Hrvatske banke za obnovu i razvitak raznim sektorima gospodarstva, uključujući brodogradnju, mala poduzeća i turizam, kao i obnovu ratom oštećene industrije i infrastrukture. Te se posudbe financiraju zaduživanjem u inozemstvu za koje jamči država, državnom pomoći iz proračuna središnje države i do polovice 1997. primicima od privatizacije. U omjeru u kojem se pozajmljivanje od HBOR-a financira zaduživanjem u inozemstvu uz državna jamstva, država daje jamstvo na izvor i na korištenje tih kreditnih sredstava. Domaće posudbe uz državna jamstva odnose se na poslovne banke i ponajprije služe kao pomoć javnim i turističkim poduzećima.

F. Zaključak

32. Fiskalna pozicija Hrvatske čini se relativno zdravom ako se mjeri cjelokupnom ravnotežom i razinom javnog duga. Međutim, u usporedbi s drugim zemljama srednje i istočne Europe i očekivanjima tijekom tranzicijskog razdoblja, Hrvatska se iskustva čine manje povoljnima. Posebice se to odnosi na povećanje državnog sektora koje je počelo sredinom 1990. i dostiglo razinu višu od 52 posto BDP-a u 1998., što je odraz strukturnih pritisaka na potrošnju – uključujući rapidno povećanje broja korisnika mirovina prema ukupnoj zaposlenosti i preliberalnom sustavu zdravstvene i socijalne zaštite - kao i previsokih plaća u javnom sektoru i previsoke potrošnje u nekim područjima.

33. Određeni broj privremenih proračunskih obaveza, uključujući trošak rješavanja bankovne krize i od suda naloženih dodatnih mirovinskih obveza, još će više povećati rashode opće države u 1999. i 2000. Primici od privatizacije javnih poduzeća u državnom vlasništvu i banaka osigurat će jednokratno pokriće tih troškova i otvorit će mogućnost za razmatranje strukturnih manjkavosti u fiskalnom sektoru. Međutim, većina primitaka od privatizacije vjerojatno će se iscrpiti do 2002. godine, do kojeg će roka privremene proračunske obveze biti izvršene. No, strukturni će problemi i nadalje persistirati ako se ne poduzmu odlučni koraci. Rješavanje tih problema bit će komplicirano bez primjerene kontrole javne potrošnje i mehanizma kontrole. Nadalje, nedavni brzi rast

potencijalnih obveza države mogao bi dovesti do značajnog dodatnog fiskalnog tereta zbog slabih gospodarskih performansi koje karakteriziraju nekoliko industrija koje su primile državna jamstva.

34. Bit će potrebno smanjiti potrošnju zbog nepridržavanja poreznih propisa, što će, kako pokazuju iskustva iz drugih država, biti teško promijeniti. Nadalje, porezne stope u pojedinim područjima i nadalje su visoke u usporedbi sa susjednim državama. Da bi se postiglo dosljednije pridržavanje poreznih propisa i istodobno poboljšala vanjska konkurentnost i Hrvatska učinila što atraktivnijom vanjskim ulagačima, bilo bi potrebno smanjiti poreze na dohodak kao i porez na dobit. Međutim, s obzirom da nije moguće sa sigurnošću planirati vjerojatnost ušteda koje bi proizlazile iz reforme strukturnih rashoda, preporučuje se da se smanjenje poreza uvede tek kad se ostvare uštede na rashodima. Nadalje, imajući u vidu potencijalno značajne gubitke prihoda koji bi mogli uslijediti nakon planiranog uvođenja oslobođenja plaćanja poreza za nova poduzeća, Hrvatskoj se savjetuje da ograniči širinu i trajanje tih poticaja.

Tablica 1. Saldo proračuna opće države, rashodi i neto posudbe u zemljama srednje i istočne Europe i Europske unije, 1994-1998. (postotak BDP-a)

	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.
Saldo proračuna uključujući prihode od privatizacije					
Bugarska	-5,8	-6,3	-12,7	-2,5	0,9
Hrvatska 1/	1,8	-0,7	-0,4	-1,2	0,5
Češka	0,4	0,2	-0,4	-1,4	-1,4
Mađarska	-8,6	-6,2	-3,1	-4,8	-4,6
Rumunjska	-1,9	-2,6	-4,0	-3,6	-3,5
Slovačka	-1,3	0,4	-1,3	-5,2	-6,0
Slovenija	-0,2	0,1	0,2	-1,1	-0,6
Poljska	-3,0	-3,1	-3,3	-3,1	-3,3
Prosjeck srednje i istočne Europe	-2,3	-2,3	-3,1	-2,8	-2,3
EU-15	...	...	...	...	...
Saldo proračuna bez prihoda od privatizacije					
Bugarska	-5,8	-6,5	-12,9	-5,7	-0,8
Hrvatska 1/	1,4	-1,7	-1,8	-2,1	-1,5
Češka	-1,1	-0,9	-2,3	-2,3	-1,6
Mađarska	-8,6	-60,0	-11,5	-19,3	-6,4
Rumunjska	-1,9	-2,6	-4,0	-4,6	-5,5
Slovačka	-1,3	-1,3	-3,1	-7,7	-7,9
Slovenija	...	...	...	...	...
Poljska	-3,8	-3,9	-4,3	-4,5	-4,6
Prosjeck srednje i istočne Europe	-3,0	-11,0	-5,7	-6,6	-4,0
EU-15	-5,3	-5,2	-4,2	-2,5	-2,1
Rashodi i neto posudbe					
Bugarska	45,7	42,4	45,2	34,2	35,9
Hrvatska 1/	44,1	48,9	50,7	49,8	52,1
Češka	41,9	41,5	40,7	40,6	40,3
Mađarska	59,6	53,8	49,3	49,7	46,9
Rumunjska	33,9	34,7	33,9	34,2	38,3
Slovačka	47,8	46,6	49,0	50,1	48,3
Slovenija	46,1	45,7	44,9	44,8	43,8
Poljska	47,1	46,3	45,7	45,3	44,0
Prosjeck srednje i istočne Europe	45,8	45,0	44,9	43,6	43,7
EU-15	51,9	51,5	51,1	49,8	48,8

Izvori: WEO i procjene MMF-a

1/ Na naplaćenju realizaciji.

Tablica 2. Hrvatska: Subvencije i transferi opće države, 1994-1999. (postotak BDP-a)

	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999. Revidirani proračun
Tekući i kapitalni transferi i subvencije	13,8	16,8	20,2	21,3	20,8	23,3 2/
<i>U tome za:</i>						
Poljoprivredu	0,5	0,5	0,5	0,5	0,8	0,7
Željeznicu	1,3	1,1	1,2	1,1	1,2	1,0
Turizam	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Luke i brodogradnju	...	0,2	0,2	0,4	0,2	0,2
Restrukturiranje i sanaciju poduzeća	...	...	0,0	0,5	0,5	0,2
Autobusni i zračni prijevoz	...	...	0,0	0,0	0,0	0,1
Državnu agen. za osig. šted. uloga i sanac. banaka	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
Ratne veterane, invalide i žrtve Domov. rata 1/	...	0,9	1,2	1,8	1,9	2,2
Obnova	...	0,8	1,6	1,2	1,0	0,9
Inozemstvo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5 3/
<i>U tome za: Bosnu i Hercegovinu 4/</i>	...	...	...	...	...	0,4
Ostali transferi i subvencije	12,0	13,2	15,6	15,7	15,1	16,6

Izvori: Ministarstvo financija i procjene MMF-a

1/ Podaci za razdoblje 1994-1996. ne obuhvaćaju transfere mirovinskog fonda veteranima i Hrvatskoj vojsci.

Ti su transferi obuhvaćeni u ostalim tekućim transferima.

2/ Procjena je utemeljena na subvencijama i tekućim transferima središnje države i izvanproračunskih fondova.

3/ Samo proračun konsolidirane središnje države.

4/ Nisu zasebno navedeni u prikazima proračuna za 1994-1998.

Tablica 3. Hrvatska: Rashodi proračuna konsolidirane središnje države prema funkcionalnoj klasifikaciji, 1994-1999. (postotak BDP-a)

	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999. Revidirani proračun
Ukupni rashodi	40,3	44,7	44,8	44,0	45,6	49,3
Opće javne službe	1,9	1,9	1,8	1,8	2,4	2,5
Poslovi obrane	8,0	9,2	6,3	4,9	4,5	3,2
Poslovi javnog reda i sigurnosti	2,9	3,0	3,0	3,0	2,7	2,7
Javna potrošnja	20,6	23,0	24,3	25,0	25,7	28,3
Obrazovanje	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	3,6
Zdravstvo	5,6	6,3	6,6	5,8	6,5	6,5
Socijalno osiguranje i zaštita	12,2	13,8	14,9	16,4	16,3	18,2
<i>U tome:</i>	8,9	12,0	12,9	14,4	14,4	16,2
Naknade za bolovanje i materinski dopust	0,7	1,1	1,5	1,6	1,5	1,6
Naknade nezaposlenima	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2
Dječji doplatak	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,9
Rashodi za izbjeglice i ostale osobe pogođene Dom. ratom	...	1,2	1,0	0,9	0,7	0,4
Mirovine (starosne, invalidske, za veterane, za udovice)	7,2	8,5	9,3	10,7	11,2	13,1
Poslovi stanovanja i komunalnih djelatnosti	1,1	2,1	3,2	2,6	2,8	2,4
Rekreacijski, kulturni i religiozni poslovi	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6
Gorivo i energija	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Poljoprivreda, šumarstvo, ribolov, lov	0,7	0,5	0,5	0,5	0,8	0,8
Rudarstvo, industrija, građevinarstvo	0,2	0,3	0,4	0,6	0,5	1,9
Poslovi prometa i veza	2,6	2,3	3,2	2,8	2,9	3,3
Ostalo	0,3	0,2	0,3	0,5	0,4	0,5
Ostali troškovi koji nisu klasificirani u glavne grupe	1,6	1,8	1,7	2,0	2,4	3,2

Izvori: Ministarstvo financija i procjene MMF-a

Tablica 4. Javna potrošnja sektora države u zemljama srednje i istočne Europe, 1997-1998. (postotak BDP-a)

Zemlja	Socijalno osiguranje								Razina države
	Obrazovanje		Zdravstvo		i zaštita		Ukupna javna potrošnja		
	1997.	1998.	1997.	1998.	1997.	1998.	1997.	1998.	
Bugarska	4,0	4,0	3,5	3,8	8,9	10,9	16,4	18,7	Opća
Hrvatska	2,9	3,0	5,8	6,5	16,4	16,3	25,1	25,7	Konsolidirana središnja
Češka	3,7	3,4	6,2	6,3	12,8	12,7	22,7	22,4	Konsolidirana središnja
Mađarska	4,8	4,7	4,5	4,5	14,5	14,8	23,8	24,0	Opća
Poljska	5,7	5,6	4,5	4,3	19,9	18,8	30,1	28,7	Konsolidirana središnja
Rumunjska	3,3	3,6	2,6	3,3	10,0	11,8	15,9	18,7	Opća
Slovačka	4,7	4,8	7,0	6,5	14,3	14,3	26,0	25,5	Opća
Prosjek	4,2	4,2	4,9	5,0	13,8	14,2	22,9	23,4	...

Izvori: Government Finance Statistics i podaci MMF-a o pojedinim državama

Tablica 5. Hrvatska: Broj korisnika i mirovine isplaćene od strane Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje

	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999. I-VIII.	2000. procjene nadl. instit. RH-a
broj korisnika (u jedinicama)								
Ukupno	784.364	813.982	837.931	844.698	907.420	938.648	992.162	1.044.850
Starosna	409.122	433.180	443.688	451.046	467.363	487.432	502.261	526.000
Invalidska	181.614	184.989	193.654	197.049	207.859	212.753	230.759	246.000
Obiteljska	193.628	195.813	200.589	196.603	202.806	212.109	206.285	214.000
Hrvatska vojska i ratni veterani 1/	...	...	...	...	...	...	26.184	32.200
Ostale-republike bivše SFRJ 2/	...	...	...	...	29.392	26.354	26.673	26.650
ukupno isplaćene mirovine (u mil. HRK)								
Ukupno	2.922	6.152	7.571	8.401	12.290	14.034	9.842	...
Starosna	1.756	3.698	4.412	4.758	6.648	7.493	5.175	...
Invalidska	593	1.246	1.649	1.970	2.944	3.341	1.873	...
Obiteljska	572	1.208	1.511	1.673	2.435	2.904	1.460	...
Hrvatska vojska i ratni veterani 1/	...	...	...	...	...	...	1.109	...
Ostale-republike bivše SFRJ 2/	...	...	...	...	263	294	224	...
prosječne godišnje mirovine i plaće (u HRK)								
Prosječna neto plaća	6.425	14.984	21.829	24.389	28.517	32.180	36.144	...
Prosječna mirovina	3.725	7.558	9.036	9.945	13.544	14.951	14.880	...
Starosna	4.293	8.538	9.944	10.549	14.225	15.373	15.456	...
Invalidska	3.267	6.733	8.514	9.996	14.164	15.706	12.178	...
Obiteljska	2.954	6.171	7.531	8.508	12.005	13.693	10.620	...
Hrvatska vojska i ratni veterani 1/	...	...	...	...	...	...	63.528	...
Ostale-republike bivše SFRJ 2/	...	...	...	...	8.946	11.166	12.617	...
Dodatne informacije								
odnos prosječne mirovine i plaće 3/	58,0	50,4	41,4	40,8	47,5	46,5	41,2	...
odnos starosne mirovine i plaće 4/	66,8	57,0	45,6	43,3	49,9	47,8	42,8	...

Izvori: HZMO, DZS i procjene MMF-a

1/ Prije 1999. Hrvatska vojska i ratni veterani nisu zasebno prikazivani. Prema Ministarstvu financija, ratnim veteranima su 1997. isplaćene mirovine u vrijednosti od 1,1 mlrd. kuna, a 1998. u vrijednosti od 1,4 mlrd. kuna, a broj se korisnika znatno povećao tijekom vremena.

2/ Prije 1996. broj korisnika mirovina iz ostalih bivših republika SFRJ nije zasebno prikazivan.

3/ Prosječna mirovina podijeljena s prosječnom neto plaćom.

4/ Starosna mirovina podijeljena s prosječnom neto plaćom.

Tablica 6. Prihodi i rashodi proračuna konsolidirane opće države prema razinama državne vlasti, 1994-1999.

	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.
	Ostvareno	Ostvareno	Ostvareno	Ostvareno	Ostvareno	Ostvareno	Ostvareno	Ostvareno	Ostvareno	Ostvareno
	(postotak BDP-a)					(postotak u ukupnim prihodima i rashodima)				
Ukupni prihodi i dotacije	46,0	48,2	50,4	48,6	52,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Državni proračun	26,5	28,3	29,0	27,3	31,7	57,6	58,8	57,7	56,2	60,2
Izvanproračunski fondovi	15,6	15,4	15,6	15,6	15,2	34,0	32,0	31,1	32,1	29,0
HZMO	3,9	8,8	8,8	8,8	7,7	17,7	18,2	17,5	18,2	14,6
HZZO	4,3	4,6	4,8	4,7	5,9	9,3	9,5	9,5	9,6	11,2
Hrvatski zavod za zapošlj.	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	1,4	1,5	1,2	1,0	1,0
Fond doplatka za djecu	0,8	0,8	0,8	0,8	0,4	1,7	1,6	1,6	1,6	0,7
Javno pod. "Hrvatske vode"	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	1,1	1,2	1,3	1,7	1,5
Hrvatska uprava za ceste 2/	1,3	...	...	...	...	2,8	...	...	...	...
Lokalna država	3,9	4,4	5,7	5,7	5,7	8,4	9,2	11,3	11,6	10,8
Ukupni rashodi i neto posudbe	44,1	48,9	50,7	49,8	52,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Državni proračun	23,6	26,5	25,4	23,5	24,3	53,4	54,1	50,0	47,2	46,6
Izvanproračunski fondovi	16,9	18,3	19,7	20,6	21,8	38,2	37,3	38,8	41,4	41,8
HZMO	7,6	9,0	9,7	11,1	11,7	17,3	18,4	19,1	22,4	22,4
HZZO	6,0	7,2	7,7	7,1	7,8	13,6	14,7	15,3	14,2	15,0
Hrvatski zavod za zapošlj.	0,5	0,5	0,6	0,6	0,4	1,1	0,9	1,2	1,2	0,8
Fond doplatka za djecu	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,4
Javno pod. "Hrvatske vode"	0,6	0,8	0,9	1,0	1,1	1,3	1,6	1,7	2,1	2,2
Hrvatska uprava za ceste 2/	1,4	...	...	...	...	3,1	...	...	...	...
Lokalna država	3,7	4,2	5,7	5,7	6,0	8,4	8,6	11,2	11,4	11,6
Ukupni manjak/višak	1,8	-0,7	-0,4	-1,2	0,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Državni proračun	2,9	1,9	3,7	3,8	7,4	158,2	-264,2	-999,1	-315,4	1504,8
Izvanproračunski fondovi	-1,2	-2,8	-4,1	-5,0	-6,5	-67,5	398,1	1097,9	412,6	-1332,2
HZMO	0,5	-0,2	-0,9	-2,3	-4,0	26,8	30,5	239,3	191,6	-822,6
HZZO	-1,7	-2,6	-3,0	-2,4	-1,9	-94,5	366,2	802,4	198,5	-384,7
Hrvatski zavod za zapošlj.	0,2	0,2	0,0	-0,1	0,1	8,8	-35,0	0,6	5,5	20,2
Fond doplatka za djecu	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	1,5	5,5	-6,3	1,8	-72,1
Javno pod. "Hrvatske vode"	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,4	-4,5	30,9	61,9	15,3	-72,9
Hrvatska uprava za ceste 2/	-0,1	...	...	...	...	-5,6	...	...	...	...
Lokalna država	0,2	0,2	0,0	0,0	-0,4	9,3	-33,9	1,2	2,8	-72,6

Izvor: Ministarstvo financija

1/ Obuhvaća državni proračun, izvanproračunske fondove i lokalnu državu.

2/ Obuhvaćeno u državnom proračunu od 1995. godine.

Tablica 7. Usporedba prihoda opće države u odabranim zemljama istočne i srednje Europe, 1998. (postotak BDP-a)

	Bugarska	Hrvatska	Češka	Mađarska	Poljska	Rumunjska	Slovačka	Slovenija	Prosjeck isklj. Hrvatsku
Prihod opće države 1/	36,9	50,6	41,5	43	40,7	32,8	42,4	43,1	40,1
Porezni prihodi	31,4	46,6	36,8	41,4	39,1	30,7	37,1	40,2	36,6
Porezni dohodak	4,7	5,8	5,2	6,4	8,2	5,5	5,9	6,6	5,8
Doprinosi za socijalno osiguranje	7,7	13,9	15,6	13,2	12,5	8,8	14	13,8	12,2
PDV	8,5	14,6	6,6	7,8	7,8	6,6	7,7	14,8 2/	8,6
Porezni dobit	4	2,5	3,7	2,1	2,8	3,3	3,6	1,2	3,0

Izvor: Podaci MMF-a o pojedinim državama

1/ Bez prihoda od privatizacije.

2/ Prihod od poreza na promet robe i usluga.

Tablica 8. Odabrane porezne stope u zemljama srednje i istočne Europe u 1999.

Zemlja	PDV			Porez na dohodak				Porez na dobit			
	Najviša	Srednja	Najniža	Najviša marginalna stopa	Broj por. razreda	Osnovna stopa	Ostale				
Bugarska 1/	20	-	0 2/	40	3/	5	4/	25	5/	20	6/
Hrvatska	22	-	0 7/	35	8/	2		35		17,5	9/
Češka	22	5	10/	0	40		5	39		25	11/
Mađarska	25	12	12/	0 13/	40		3	18		20	14/
Poljska	22	7	15/	0 16/	40	17/	3	34		20	18/
Rumunjska	22	11	19/	0 20/	45	21/	4	38		10	22/
	23	6	23/	0 24/	42	25/	6	40		25	26/
Slovenija	19	8	27/	0 28/	50	17/	6	25		0	29/

Izvor: International Bureau of Fiscal Documentation, "Taxation and Investment in Central and East European Countries", razna izdanja.

1/ Od 1. siječnja 2000.

2/ Primjenjuje se samo za izvoz.

3/ Zasebni se obrasci primjenjuju za plaće i ostale izvore prihoda. Kod oba se obrasca primjenjuje ista porezna stopa, ali je stopa poreza na dohodak progresivnija.

4/ Uključujući porezni razred u kojem je porezna stopa jednaka 0%.

5/ Također se naplaćuje 10 posto dodatnog općinskog poreza.

6/ Niža se stopa primjenjuje kod trgovačkih društava čija je oporeziva dobit manja od 50 mil. BGL.

7/ Primjenjuje se na financijske i medicinske usluge, transakcije nekretninama i, od studenog 1999., na knjige, mlijeko, kruh i lijekove koji se izdaju na liječnički recept, a koje osigurava zdravstveni fond.

8/ Isključujući prirez na porez na dohodak koji naplaćuje grad (do 60 posto u Zagrebu i 30 posto u ostalim gradovima). Stvarne se stope trenutno kreću između 6 i 18 posto.

9/ Primjenjuje se na poduzeća u područjima pogođenim ratom.

10/ Primjenjuje se na osnovne prehrambene proizvode, sve usluge, promet nekretninama i građevinske radove.

11/ Primjenjuje se na dobit investicijskih i mirovinskih fondova.

12/ Primjenjuje se na osnovne prehrambene proizvode i električnu energiju za kućanstva.

13/ Primjenjuje se na udžbenike, određene lijekove i medicinske proizvode i građevinske radove.

14/ Porez na dividende koji se plaća prije isplate dividende ulagaču.

15/ Primjenjuje se na građevinski materijal, farmaceutske proizvode, medicinska pomagala i turizam.

16/ Primjenjuje se na osnovne prehrambene proizvode i zdravstvene usluge.

17/ Kamatni je prihod oslobođen poreza.

18/ Porez na dividende i kamate koji se plaća prije isplate dividende i kamate ulagaču.

19/ Primjenjuje se na kruh.

20/ Oslobođeni su potrošnja električne energije i plina koju ostvaruju kućanstva.

21/ Porez na dohodak. Različiti obrasci (s različitim poreznim stopama) primjenjuju se na ostale izvore prihoda.

22/ Na dividende i kamate. Prihod od usluga oporezuje se po stopi od 15 posto.

23/ Primjenjuje se na osnovne prehrambene proizvode, farmaceutske proizvode, električnu energiju i pravne usluge.

24/ Poštanske, financijske, obrazovne i zdravstvene usluge.

25/ Prihodi od kapitala se ne oporezuju.

26/ Porez koji se plaća prije isplate prihoda od prava korištenja nečije imovine, prihoda od najma i prihoda slobodnih umjetnika.

27/ Primjenjuje se na hranu, transport, tiskane materijale, medicinske usluge i javnu čistoću.

28/ Primjenjuje se na usluge osiguranja i financiranja.

29/ Primjenjuje se na prihod od vrijednosnica koje je izdala država, lokalna država ili javna poduzeća, kao i na ostala izuzeća od plaćanja poreza.

Tablica 9. Doprinosi iz plaća u odabranim zemljama srednje i istočne Europe u 1999.
(u postotnim bodovima)

Zemlja	Za mirovine	Za zdravstvo	Za nezaposlenost	Ostali		Ukupno	Doprinosi poslodavaca	Osnova
Bugarska 1/	35,7	6,2	4	1	2/	46,9	37,7	Bruto plaće, uključujući naknade u naturi
Hrvatska	21,5	18	1,7	0,4	9/	41,6	21,0	Bruto plaće
Češka	26	13,5	3,6	4,4	3/	47,5	35	Bruto plaće (za zaposlenike), ostali prihodi (za poduzetnike)
Mađarska 4/	30	14 5/	5,5	-		49,5	37	Bruto remuneracija
Poland	32,5	2,45 + (0,4-8,12) 6/	2,45	0,08	7/	37,5 + (0,4-8,12)	18,8	Bruto plaća, uključujući naknade u naturi
Rumunjska	37,5 8/	14	5	-		56,5	40,5	Bruto plaća, uključujući naknade u naturi
Slovačka	32,3	13,7	4	-		50	38	Bruto plaće
Slovenija	24,35	13,25	0,2	0,2	10/	38	15,9	Bruto plaćanja

Izvor: International Bureau of Fiscal Documentation, "Taxation and Investment in Central and East European Countries", razna izdanja.

1/ Od 1. siječnja 2000. Niže stope primjenjuju se na zaposlene u specifičnim industrijskim granama.

2/ Kod oboljenja vezanih uz rad i materinskih dopusta.

3/ Naknade za bolovanje i ostale naknade.

4/ Od 1. siječnja 1999.

5/ Primjenjuje se dodatni paušalni iznos za zdravstvo od HUF 3.600 mjesečno kojeg plaćaju zaposlenici.

6/ Doprinosi za osiguranje u slučaju povrede na radu variraju prema tipu zaposlenja.

7/ Doprinosi za fond iz kojeg se vrši isplata plaća kada je poslodavac nesolventan.

8/ Za standardne radne uvjete. Premija od 10 postotnih bodova se dodaje u slučaju teških radnih uvjeta.

9/ Doprinosi za Gospodarsku komoru.

10/ Naknade za materinski dopust.

Tablica 10. Ukupni dug konsolidirane središnje države u odabranim zemljama srednje i istočne Europe, 1994-1998. 1/(postotak BDP-a)

	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.
Bugarska	...	100,9	105,8	104,4	84,3
Hrvatska	...	28,2	27,6	26,5	24,5 2/
Češka	13,3	11,2	9,9	10,3	10,7
Mađarska	85,1	84,3	71,5	62,9	60,4
Poljska	88,8	68,0	54,6	46,5	43,8
Rumunjska	...	16,0	22,7	27,3	28,4
Slovačka	29,6	26,1	24,8	27,1	30,6
Slovenija	21,1	18,5	18,7	22,8	23,2
Prosjek	47,6	44,2	41,9	41,0	38,2
Dodatne informacije:					
Dug konsolidirane središnje države RH-a, uključujući državna jamstva	...	...	...	31,1	36,2 3/

Izvor: WEO i podaci MMF-a o pojedinim državama

1/ Isključujući državna jamstva.

2/ Krajem rujna 1999., dug Republike Hrvatske se povećao na 30,5 posto BDP-a.

3/ Krajem rujna 1999., dug Republike Hrvatske i državna jamstva iznosili su 45,2 posto BDP-a.