# UTJECAJ FISKALNE POLITIKE NA GOSPODARSKI RAST

**Bartulović, Valentina**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2019**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Split, Faculty of economics Split / Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:792777

*Rights / Prava:* In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-04-27**

*Repository / Repozitorij:*

REFST - Repository of Economics faculty in Split

zir.nsk.hr

UNIVERSITY OF SPLIT

dabar
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

**SVEUČILIŠTE U SPLITU**

**EKONOMSKI FAKULTET**

**DIPLOMSKI RAD**

# UTJECAJ FISKALNE POLITIKE NA GOSPODARSKI RAST

**Mentor:**

**Prof. dr. sc. Zlatan Reić**

**Student:**

**Valentina Bartulović**

**Split, srpanj, 2019.**

# SADRŽAJ:


1. UVOD ..... 1
   1.1. Definiranje predmeta istraživanja ..... 2
   1.2. Istraživačke hipoteze ..... 2
   1.3. Cilj istraživanja ..... 3
   1.4. Metode istraživanja ..... 3
   1.5. Struktura diplomskog rada ..... 4
2. POJAM I KARAKTERISTIKE FISKALNE POLITIKE ..... 5
   2.1. Definiranje fiskalne politike ..... 5
   2.2. Funkcije, ciljevi i instrumenti fiskalne politike ..... 7
   2.3. Mogućnosti i ograničenja fiskalne politike u RH ..... 11
   2.4. Kratkoročni i dugoročni aspekti fiskalne politike ..... 18
3. FISKALNA POLITIKA I GOSPODARSKI RAST ..... 20
   3.1. Poticanje gospodarskog razvoja ..... 20
   3.2. Međuovisnost fiskalne politike i gospodarskog rasta ..... 22
   3.3. Državna potrošnja i gospodarski rast ..... 24
4. KRETANJE FISKALNE POLITIKE U RH ..... 25
   4.1. Počeci fiskalne politike u Republici Hrvatskoj ..... 25
   4.2. Fiskalna politika od 2005.-2009. godine ..... 29
   4.3. Fiskalna politika od 2010. do danas ..... 33
5. FISKALNA POLITIKA U 2016. GODINI ..... 39
   5.1. Metodologija izrade i obuhvat državnog proračuna ..... 39
   5.1. Makroekonomska kretanja u 2016. godini ..... 40
   5.2. Prihodi državnog proračuna ..... 42
      5.2.1. Prihodi poslovanja ..... 42
      5.2.2. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine ..... 44
   5.3. Rashodi državnog proračuna ..... 45
      5.3.1. Rashodi poslovanja ..... 45
   5.3.2. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine ..... 47
   5.4. Ukupan manjak državnog proračuna u 2016. godini ..... 49
6. ANALIZA UTJECAJA FISKALNE POLITIKE NA GOSPODARSKI RAST I RAZVOJ ..... 50
   6.1. Pojmovna, prostorna i vremenska definicija uzorka ..... 50
   6.2. Metodologija i opis analiziranih varijabli ..... 50

6.3. Analiza i interpretacija rezultata ..... 51
7. ZAKLJUČAK ..... 54
LITERATURA ..... 55
POPIS TABLICA I GRAFIKONA ..... 58
SAŽETAK ..... 59
SUMMARY ..... 60

# 1. UVOD

Fiskalna politika se može definirati kao svjesna promjena državnih prihoda i rashoda, a kojima je svrha ostvariti makroekonomske ciljeve ekonomske politike poput pune zaposlenosti, stabilnih cijena, zadovoljavajuće stope rasta gospodarstva i ostvarivanje eksterne ravnoteže.[1] Fiskalna politika se u određenim razdobljima i pod određenim uvjetima mijenjala, a svaka zemlja je vodila fiskalnu politiku u skladu s ostvarenjima svojih gospodarskih ciljeva. Fiskalna politika, kao i ostale ekonomske politike mora udovoljavat ostvarenju temeljnih gospodarskih ciljeva: povećanje zaposlenosti, rast domaćeg proizvoda, stabilnost cijena, pravedna raspodjela dohotka te ravnoteža u platnoj bilanci. Za korištenje fiskalne politike važno je odrediti da li će se koristiti za ostvarenje kratkoročnih ili dugoročnih gospodarskih ciljeva. Kod kratkoročnih ciljeva fiskalna je politika usmjerena na tekuća gospodarska kretanja, dok su dugoročni aspekti usmjereni na održivu stopu rasta BDP-a.

U Hrvatskoj bi, dugoročno gledano, fiskalna politika trebala poticati gospodarski rast i razvoj te intervenirati u preraspodjeli dohotka. Uglavnom je do sada fiskalna politika bila usmjerena na iscrpljivanje fiskalnog kapaciteta gospodarstva, te je podupirala rast na podlozi domaće potražnje umjesto izvoza.[2] Postoje brojna ograničenja fiskalne politike u Hrvatskoj, a neka od njih su: ne-koordinacija fiskalne i monetarne politike, loše proračunsko planiranje, problem visine i strukture javnih rashoda te problem financiranja deficita i nepostojećeg sustava upravljanja javnim dugom. Najveći fiskalni izazov predstavlja smanjenje deficita, te usporavanja rasta vanjskog duga i promjene u poreznom sustavu koje će pridonijeti izgradnji kvalitetnog i transparentnog poreznog sustava.[3]

Država svojom monetarnom i fiskalnom politikom, a uz njih i politikom dohotka i politikom odnosa s inozemstvom nastoji regulirati kolebanja u gospodarstvu zemlje. Često se ta kolebanja nazivaju konjukturnim ciklusima, a oni se javljaju kao razdoblja ekspanzije i recesije gospodarstva. Opći lijek koji se koristi u razdobljima recesije jest ekspanzivna monetarna i fiskalna politika. Restriktivna ili ekspanzivna, fiskalna politika daje pečat gospodarstvu. Smanjenjem porezne stope pojačat će aktivnosti gospodarstva dok će

[1] Benazić M. (2006): Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj: model kointegracije, Ekonomski pregled, 57 (12), str. 882-918
[2] Družić G., Krtalić S. (2006): Kakvu ulogu treba imati fiskalna politika u Republici Hrvatskoj?, Ekonomija / Economics, 13 (1), str. 67-84
[3] Šimović H., Ćorić T., Deskar-Škrbić M. (2014): Mogućnosti i ograničenja fiskalne politike u Hrvatskoj, EFZG

povećanje stope obuzdat inflaciju. Istodobno, povećanje državne potrošnje će povećati socijalne transfere stanovništvu, ali će ograničiti investicijske aktivnosti u gospodarstvu.

Značajni proračunski deficiti destimuliraju investicije, jer ako se sredstva koriste za otplaćivanje dugova ili potrošnju, to predstavlja transfer iz sfere investicija u sferu potrošnje, a to destimulira gospodarski rast. S druge strane, porast javne potrošnje i javnog duga utječe na agregatnu potrošnju stvarajući na taj način inflatorni pritisak na što se gospodarstvo više primiče stopi pune zaposlenosti. Proračunski deficiti mogu biti snažna injekcija za poticaj gospodarstva ako se pomno usmjere i ako se u njih kreće u situaciji uravnoteženog proračuna i pune zaposlenosti. Deficiti u proračunu potiču rast kamatnih stopa što privlači strane tijekove kapitala, ako je rizičnost ulaganja u zemlju mala. S druge strane, to utječe na deprecijaciju domaće valute čime slabi međunarodna konkurentnost.[4]

## 1.1. Definiranje predmeta istraživanja

Iz prethodno navedenog problema istraživanja može se definirati predmet istraživanja. U radu će istražiti kakvo je djelovanje fiskalne politike na ekonomski rast u Republici Hrvatskoj. Istražit će se može li se rezanjem javne potrošnje stimulirati i pozitivno djelovati na gospodarski rast.

## 1.2. Istraživačke hipoteze

Prethodno prezentirani problem i predmet istraživanja čine osnovu za postavljanje hipoteza koje je naknadno potrebno potvrditi ili opovrgnuti. Definirane su sljedeće hipoteze:

H1: Fiskalna politika pozitivno djeluje i stimulira gospodarski rast.

H2: Fiskalna politika negativno djeluje i destimulira gospodarski rast.

[4] Škare M., Škrtić M. (2002): Može li aktualna fiskalna politika potaknuti gospodarski rast u Hrvatskoj?, Ekonomski pregled, 53 (1-2), str. 122-143

## 1.3. Cilj istraživanja

Glavni cilj istraživanja određen je predmetom istraživanja i postavljenim hipotezama. Provođenjem istraživanja analizira se fiskalna politika RH i njezini efekti na gospodarski rast. Navedenim istraživanjem se želi dati odgovor na pitanja od kojih su neka:

- Kakva je struktura i kretanje prihoda i rashoda državnog proračuna?
- Ostvaruje li fiskalna politika uz pomoć instrumenata javnih prihoda i rashoda postavljene ekonomske ciljeve?
- Kakva je visina javnih rashoda?

## 1.4. Metode istraživanja

Za izradu teorijskog dijela rada koristi će se i analizirat znanstvena i stručna literatura. Za empirijski dio rada koristit će se sekundarni podaci, koji su prikupljeni za potrebe drugog ili ranijeg istraživanja s nekom drugom svrhom, zbog njihove objektivnosti i dostupnosti. Također se koristiti i sljedeće metode:

- Metoda dedukcije - temelji se na dedukciji, odnosno izvođenje pojedinačnih zaključaka na temelju općeg.
- Metoda indukcije – temelji se na donošenju zaključaka od kojeg polazimo od pojedinačnog k općem.
- Metoda kompilacije – postupak preuzimanja tuđih opažanja, stavova, zaključaka.
- Metoda komparacije – postupak uspoređivanja između predmeta ili pojava, te utvrđivanja njihovih sličnosti ili razlika.
- Metoda deskripcije – postupak opisivanja činjenica, procesa i predmeta u prirodi i društvu te njihovo empirijsko potvrđivanje odnosa i veza.
- Metoda sinteze – postupak povezivanja jednostavnih misaonih tvorevina u složenije.
- Metoda analize – postupak raščlanjivanja složenih misaonih tvorevina (pojmova, sudova i zaključaka) u jednostavnije (dijelove i elemente).[5]

[5] Zelenika R. (2000): Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela, Ekonmski fakultet u Rijeci, Rijeka

## 1.5. Struktura diplomskog rada

Diplomski rad sastoji se od sedam dijelova uključujući uvod i zaključak.

U uvodnom dijelu rada definiran je problem rada i određen je predmet rada. Postavljene su glavna i alternativna hipoteza te cilj koji se istraživanjem želi postići. Definirane su metode koje će se koristiti u istraživanju, objašnjen je doprinos istraživanju, te je prezentirana struktura rada po poglavljima.

U drugom poglavlju definiran je pojam fiskalne politike i njene glavne karakteristike. Objašnjene su funkcije, ciljevi i instrumenti fiskalne politike te mogućnosti i ograničenja fiskalne politike u Republici Hrvatskoj. Također se definiraju dugoročni i kratkoročni aspekti fiskalne politike.

U trećem poglavlju objašnjen je način poticanja gospodarskog rasta te međuovisnost fiskalne politike i gospodarskog rasta u RH. Objašnjen je odnos državne potrošnje i gospodarskog rasta.

U četvrtom poglavlju objašnjena su kretanja fiskalne politike od njenih samih početaka u RH. Navedena i objašnjena su kretanja fiskalne politike u razdobljima od 2005. do 2009. godine te kretanje u razdoblju 2009. do 2015. godine.

U petom dijelu rada detaljnije se razrađuje fiskalna politika RH u 2016. godini. Definirana su makroekonomska kretanja, te metodologija izrade i obuhvat državnog proračuna. Navode se i razrađuju prihodi te rashodi državnog proračuna za 2016. godinu, također je objašnjen ukupni manjak proračuna.

U šestom dijelu rada bit će provedena analiza utjecaja fiskalne politike na gospodarski rast i razvoj korištenjem podataka iz 2015. i 2016. godine preuzetih sa stranica Ministarstva financija, te će se testirati postavljene hipoteze.

U sedmom dijelu je donesen zaključak na temelju provedenog istraživanja. Navodi se literatura koja je korištena u radu, te popis tablica i grafikona. Na kraju rada nalazi se sažetak diplomskog rada na hrvatskom i engleskom jeziku.

# 2. POJAM I KARAKTERISTIKE FISKALNE POLITIKE

Fiskalna politika zajedno s monetarnom politikom čini ukupnost makroekonomskih politika na razini nacionalne ekonomije. Temeljna zadaća fiskalne politike je uravnoteženo upravljanje javnim prihodima i rashodima na način da se doprinese ostvarenju cilja pune zaposlenosti te da se ublaže fluktuacije u gospodarskim ciklusima. Značajan doprinos u razmatranju makroekonomske uloge fiskalne politike dao je John Maynard Keynes koji je zastupao tezu da fiskalna politika može imati značajan utjecaj na gospodarski rast putem alokacije prikupljenih javnih prihoda u javnu potrošnju.[6]

## 2.1. Definiranje fiskalne politike

Fiskalna politika je skup mjera kojom se vlada koristi s ciljem prikupljanja javnih prihoda i njihova alociranja na javnu potrošnju s ciljem pozitivnog utjecaja na nacionalno gospodarstvo. Fiskalnom politikom se utječe na agregatnu ekonomiju kroz ukupnu razinu oporezivanja i potrošnje, a osobit cilj u izučavanju fiskalne politike je smanjenje jaza između javnih prihoda i rashoda.[7]

U sklopu fiskalne politike oblikuje se politika poreza i formiranja ostalih javnih prihoda kao što su carine, takse, trošarine ili doprinosi te ukupnih javnih proračunskih rashoda na način koji doprinosi ostvarenju strateških makroekonomskih ciljeva određene zemlje. Neki od značajnih makroekonomskih ciljeva kojima fiskalna politika treba doprinijeti su rast bruto domaćeg proizvoda ili novostvorene vrijednosti u nacionalnom gospodarstvu, postizanje ili održavanje pune ili prirodne stope zaposlenosti te podizanje razine kupovne moći stanovništva kroz porast BDP-a *per capita.*[8] Fiskalna politika je jedna od javnih politika koje se definiraju kao ”sve ono što vlast/vlada odabire da će učiniti ili da neće učiniti.“[9] U srži fiskalne politike kao javne politike je način prikupljanja novca u državnoj blagajni te

[6] Jurčić, L. (2010). Financijska kriza i fiskalna politika. *Ekonomski pregled*, *61*(5-6), 317-334.
[7] Alesina, A., Campante, F. R., & Tabellini, G. (2008). Why is fiscal policy often procyclical?. *Journal of the european economic association*, *6*(5), 1006-1036.
[8] Petek, A. (2012). Što su hrvatske javne politike?. *Političke analize*, *3*(11), 37-45.
[9] Ibidem, 37-45.

strategija i način njegova trošenja. Fiskalna politika u cjelini može se podijeliti na poreznu politiku i politiku javnih rashoda.

U definiranju fiskalne politike je naglašen njezin utjecaj na stabilizaciju utjecaja gospodarskih ciklusa ili prirodnih ciklus ekspanzije i kontrakcije u nacionalnoj ekonomiji.[10] Tako Vlade mogu donijeti odluku o provedbi restriktivne ili ekspanzivne fiskalne politike, ovisno o konkretnim makroekonomskim ciljevima i gospodarskom ciklusu u kojem se zemlja nalazi.

Restriktivnu fiskalnu politiku karakterizira situacija u kojoj su javni prihodi viši od razine javne potrošnje što rezultira proračunskim suficitom, dok je temeljna značajka ekspanzivne fiskalne politike veća javna potrošnja od visine prikupljenih javnih prihoda kojom se generira proračunski deficit.

Restriktivnom fiskalnom politikom koja smanjuje javnu potrošnju i povećava poreze se smanjuje količina novca koja je na raspolaganju poduzećima i krajnjim potrošačima što se negativno odražava na cikluse investiranja i štednje. Restriktivna fiskalna politika kroz funkciju smanjenja agregatne potražnje ujedno utječe na smanjenje inflatornih kretanja u gospodarstvu što ukazuje na odnos međuovisnosti između fiskalne i monetarne politike. Primjena restriktivne fiskalne politike ima stabilizacijske svrhe; usmjerena je na stabilizaciju cijena uz održavanje agregatne potražnje na razini agregatne ponude pri punoj zaposlenosti.[11]

Ekspanzivna fiskalna politika u kojoj su javni rashodi viši od razine ukupno prikupljenih javnih prihoda ima potpuno suprotne učinke. Kada se vlada odlučuje na povećanje javne potrošnje uz zadržavanje jednake razine javnih rashoda, ona izravno utječe na povećanje agregatne potražnje. Ukoliko vlada primjenjuje politiku smanjenja poreza i drugih javnih prihoda, poslovnim subjektima i građanima je na raspolaganju veća količina novčanih sredstava čime se potiče investicijska i osobna potrošnja te štednja. Ekspanzivna fiskalna politika se u otvorenim ekonomijama ne odražava samo na proračunski deficit, već i na platnu bilancu te visinu kamatnih stopa i kretanje tečaja. Do porasta kamatnih stopa dolazi uslijed težnje vlade da posuđivanjem kapitala namiri iznos nastalog proračunskog deficita i javnog duga, a posuđivanje na međunarodnom tržištu dovodi do aprecijacije domaće valute. Aprecijacija valute čini uvozna dobra povoljnijim, a domicilna dobra skupljim na

[10] Šimović, H., Ćorić, T., Deskar-Škrbić, M. (2015). Mogućnosti i ograničenja fiskalne politike u Hrvatskoj. *Ekonomski pregled, 65*(6), 541-575.
[11] Krtalić, G. D. S., Družić, G. (2006). Kakvu ulogu treba imati fiskalna politika u Republici Hrvatskoj?. *Ekonomija*, (1), 67-85.

međunarodnom tržištu, što ima negativne implikacije na strukturu platne bilance jer dolazi do povećanja uvoza i smanjenja izvozne konkurentnosti.[12]

Osim restriktivne i ekspanzivne fiskalne politike, vlade pojedinih država mogu primjenjivati i neutralnu fiskalnu politiku, prikladnu za stabilne i uravnotežene ekonomske sustave. Temeljno obilježje neutralne fiskalne politike je da se svi javni rashodi uspješno pokrivaju iz prikupljenih javnih prihoda te je stoga utjecaj fiskalne politike na ekonomsku aktivnost neutralan.

## 2.2. Funkcije, ciljevi i instrumenti fiskalne politike

Temeljne **funkcije** fiskalne politike su stabilizacijska, alokativna i redistributivna funkcija. Stabilizacijska funkcija fiskalne politike ogleda se u podršci vlade nesmetanom odvijanju gospodarskih aktivnosti na nacionalnoj razini. Kako bi fiskalna politika ispunila svoju stabilizacijsku funkciju, ključno je primjenjivati ekspanzivnu fiskalnu politiku u poslovnim ciklusima kontrakcije i tijekom kriznih razdoblja te restriktivnu fiskalnu politiku tijekom poslovnog ciklusa ekspanzije u gospodarstvu. Na ovaj način fiskalna politika osigurava utjecaj ravnoteže u odnosu na poslovne cikluse. Ekspanzivna fiskalna politika u krizno razdoblju kroz povećanje agregatne potražnje može pridonijeti bržem gospodarskom oporavku, dok ograničenje agregatne potražnje u uvjetima gospodarskog rasta doprinosi sprječavanju precijenjenosti vrijednosti imovine i nastanku „balona“ u pojedinim ekonomskim sektorima, odnosno u nacionalnoj ekonomiji kao cjelini. Za dugoročnu realizaciju stabilizacijske funkcije fiskalne politike, preporučljivo je povećati javnu potrošnju u kriznim razdobljima, a potom povećati porezno opterećenje tijekom poslovnog ciklusa ekspanzije u gospodarstvu.[13]

Fiskalna politika ima i važnu alokativnu funkciju u gospodarstvu, odnosno funkciju u raspodjeli resursa na razini nacionalne ekonomije. Fiskalnom politikom se prikupljaju sredstva (javni prihodi) kojima se financiraju javna dobra i usluge u ekonomiji te se osigurava zadovoljavajuća kvaliteta života za građane određene zemlje. Javna dobra su dobra koje privatni sektor nije motiviran osiguravati zbog njihove neisključive prirode.

[12] Erceg, C. J., Guerrieri, L., Gust, C. (2005). Expansionary fiscal shocks and the US trade deficit. *International Finance*, *8*(3), 363-397.
[13] Using fiscal policy to stabilize the economy. https://economistsview.typepad.com/economistsview/2005/09/using_fiscal_po.html (27.06.2019.)

Primjerice, u korištenju usluga javne rasvjete nije moguće uskratiti uslugu neplatišama iste, tzv. „slobodnim jahačima“.[14] Stoga država ima važnu ulogu u alociranju prikupljenih javnih prihoda na zadovoljavanje ključnih potreba zajednice s ciljem ostvarenja zadovoljavajuće razine društvene pravednosti kojem je posvećena svaka država.

Redistributivna funkcija je treća ključna funkcija fiskalne politike. Upravo putem redistributivne funkcije se osigurava učinkovita opskrba društva potrebnom javnim dobrima i uslugama kao i pružanje financijske i društvene zaštite najugroženijim slojevima stanovništva. Redistributivna funkcija fiskalne politike zamišljena je s ciljem doprinosa načelu društvene jednakosti i ravnopravnosti. Slobodno tržište značajno doprinosi ostvarenju ekonomskih ciljeva države, ali ujedno može produbljivati odnose društvene nejednakosti. Iz tog je razloga važna redistributivna uloga fiskalne politike u izgradnji društva utemeljenog na načelima društvene pravednosti.[15]

**Ciljevi** fiskalne politike usmjereni su ka postizanju „zdravlja“ nacionalne ekonomije, što se mjeri parametrima pune zaposlenosti, stopom inflacije i rastom novostvorene vrijednosti te prethodno opisanim socijalnim ciljem društvene jednakosti. Pojedini makroekonomski ciljevi rijetko su neovisni jedan o drugom. Između postavljenih makroekonomskih ciljeva pojedinih vlada postoji odnos međuovisnosti te su pojedini ciljevi u odnosu komplementarnosti, a ponekad mogu biti i u međusobnoj koliziji, što je često vidljivo iz oprečnosti u postizanju ekonomskih i društvenih ciljeva. Što se više makroekonomskih ciljeva želi ostvariti fiskalnom politikom, to je veća vjerojatnost nastanka konfliktnog odnosa među njima.

Prvi cilj fiskalne politike, odnosno makroekonomske politike u cjelini, je svakako pozitivan utjecaj na gospodarski rast koji se mjeri putem bruto domaćeg proizvoda. Bruto domaći proizvod može se definirati kao „vrijednost svih dovršenih roba i usluga, koji su bili proizvedeni unutar jedne države u određenom vremenskom razdoblju (najčešće na kvartalnom ali godišnjem nivou). Bruto domaći proizvod je izražen u novčanim jedinicama, a uključeni su samo oni proizvodi i usluge koji su dovršeni i spremni za neposrednu potrošnju. BDP isključuje proizvode i usluge koji su namijenjeni za daljnju preradu i

[14] Pavlović, D. (2011). Racionalnost i politika: jedan mogući način izvođenja koncepta politike. *Political perspectives: journal for political research*, *1*(2), 63-89.
[15] Babić, Z. (2006). Social Justice and Market Efficiency-Theoretical Concepts and the Role of the State. *Ekonomski pregled*, *57*(5-6), 344-363.

proizvodnju proizvoda i usluga (intermedijarna dobra).“[16] BDP je ključan parametar kojim se mjeri stupanj blagostanja i kvaliteta života građana u određenoj nacionalnoj ekonomiji. Svojim instrumentima fiskalna politika teži potaknuti BDP ili gospodarski rast koji se izražava kroz povećanje ukupne javne, investicijske i krajnje potrošnje te neto izvoza (odnosno razlike između ukupnoj izvoza i ukupnog uvoza na nacionalnoj razini) u određenom vremenskom razdoblju.[17]

Fiskalnom politikom želi se ostvariti cilj pune zaposlenosti. Puna zaposlenost je prihvatljiva razina nezaposlenosti u određenom gospodarstvu koja je prisutna u svakoj ekonomiji koja nije pogođena negativnim cikličkim utjecajima i utjecajima nedostatne potražnje za zaposlenicima na tržištu rada. Cilj pune zaposlenosti moguće je ostvariti čak i ako postoji određena, niska stopa strukturne ili dobrovoljne nezaposlenosti. Stopa pune zaposlenosti predstavlja idealno stanje na tržištu rada, a uvjetovana je demografskom strukturom stanovništva i općom klimom na tržištu rada u određenom gospodarstvu. Uvažavajući konkretne gospodarske prilike, vlade postavljaju stopu pune zaposlenosti, odnosno prihvatljive razine nezaposlenosti u društvu.

Ciljevi utjecaja na rast BDP-a i postizanja stope pune zaposlenosti međusobno koreliraju i dugoročno se podupiru jer gospodarski rast povećava potrebu za zapošljavanjem, a viša stopa zaposlenosti generira više dodatne vrijednosti na razini nacionalne ekonomije.[18] Kada se postigne cilj pune zaposlenosti, u kratkom roku dolazi do povećanja inflacije kao posljedice povećanja raspoloživog dohotka zaposlenika. Navedena situacija pokazuje kako se pojedini ciljevi fiskalne politike mogu međusobno sukobljavati zbog inverznog odnosa zaposlenosti i inflacije prikazanog u Phillipsovoj krivulji. Ipak, opisani inverzni odnos nema dugoročne implikacije na gospodarstvo.[19]

Fiskalna politika ima za cilj zaustaviti inflatorna kretanja koja su znatno viša od predviđenih inflatornih stopa, i to kroz utjecaj na smanjenje agregatne potrošnje. Smanjenjem državnih nabavki roba i usluga, smanjenjem transfernih plaćanja i/ili povećanjem poreza provodi se kontrola nad visinom agregatne potrošnje, a time i nad ukupnim inflatornim kretanjima u nacionalnom gospodarstvu.

[16] Ekonomski rječnik. http://www.ekonomskirjecnik.com/definicije/bruto-domaci-proizvod-bdp.html (03.06.2019.)
[17] Jurčić, L. (2010). Financijska kriza i fiskalna politika. *Ekonomski pregled*, *61*(5-6), 317-334.
[18] Jurčić, L. (2005). Refleksije i poruke Savjetovanja. *Ekonomski pregled*, *56*(12), 1297-1306.
[19] Benić, Đ. (2014). Povijest razvoja teorije o odnosu između inflacije i nezaposlenosti. *Ekonomska misao i praksa*, (2), 411-430.

Uz poticanje gospodarskog rasta, ostvarenje pune zaposlenosti i kontrolu inflacije, fiskalna politika ima ulogu osiguranja ravnomjerne raspodjele resursa u gospodarstvu. Ova je uloga fiskalne politike različito zastupljena u različitim gospodarstvima, kulturama i tradicijama. Tako je ideja društvene pravde tradicionalno ukorijenjena u skandinavskim zemljama i znatno manje razvijena u zemljama poput SAD-a u kojima je osobito izražen utjecaj neoliberalne ekonomske misli.[20]

Državna potrošnja i oporezivanje su temeljni **instrumenti** fiskalne politike. Nositelji fiskalne politike koriste se navedenim instrumentima kako bi odgovorili na ekonomske trendove. Ekspanzivni pristup se koristi kada gospodarstvo usporava ili ulazi u recesiju, a nezaposlenost raste. U tim uvjetima nositelji politike pokušavaju potaknuti gospodarsku aktivnost povećanjem potrošnje, smanjenjem poreza ili kombinacijom navedenih aktivnosti. Na taj način se povećava likvidnost građana i poduzeća.

U uvjetima visoke zaposlenosti i visoke potražnje potrošača, cijene imaju tendenciju rasta što dovodi do opasnosti hiperinflacije. Kada se to dogodi, nositelji fiskalne politike mogu preokrenuti ekspanzivnu fiskalnu politiku i smanjiti potrošnju ili povećati poreze. Cilj je postići ravnotežu koja potiče održivi gospodarski rast i snažno tržište rada bez pretjerane inflacije ili velikih deficita.

Kada je riječ o instrumentima fiskalne politike, važno je razlikovati automatske stabilizatore i diskrecijsku fiskalnu politiku. Automatski stabilizatori su instrument fiskalne politike koji iskazuju povoljan stabilizacijski učinak na gospodarstvo, bez potrebe za interveniranjem od strane nositelja fiskalne politike. U najznačajnije automatske stabilizatore fiskalne politike moguće je ubrojiti automatske promjene u ukupnim poreznim prihodima kao i osiguranja za socijalne pomoći, nezaposlenost ili transferna plaćanja.[21]

Kada se automatskim stabilizatorima ne mogu postići postavljeni ciljevi fiskalne politike, primjenjuju se mjere diskrecijske fiskalne politike pri kojima nositelji fiskalne politike interveniraju smanjenjem potrošnje ili povećanje poreza s ciljem ostvarenja stabilizacijske funkcije u gospodarstvu.[22] U mjere diskrecijske fiskalne politike moguće je ubrojiti promjene poreznih stopa ili povećanje javne potrošnje putem povećanja stope zapošljavanja u javnom

[20] Baturina, D. (2017). Anton Hemerijck (ed.): The Uses of Social Investment. *Revija za socijalnu politiku*, *24*(3), 365-367.
[21] Baunsgaard, T., Symansky, S. A. (2009). Automatic fiscal stabilizers. *IMF Staff Position Note*, *9*, 23.
[22] Hebous, S. (2011). The effects of discretionary fiscal policy on macroeconomic aggregates: a reappraisal. *Journal of Economic Surveys*, *25*(4), 674-707.

sektoru, primjerice putem javnih radova koji su imali ključnu ulogu u revitalizaciji gospodarstva SAD-a tijekom Velike gospodarske krize od 1929.-1934. godine.

Sve značajnijim instrumentom fiskalne politike smatra se donošenje fiskalnih pravila. Fiskalno pravilo nameće dugotrajno ograničenje fiskalnoj politici kroz numerička proračunska ograničenja. Fiskalna pravila obično imaju za cilj korekciju pritisaka za povećanom potrošnjom, osobito u ciklusima obilježenim gospodarskim rastom kako bi se osigurala fiskalna odgovornost i održivost duga.[23] Uloga fiskalnih pravila kao instrumenta provedbe fiskalne politike postala je osobito zastupljena i popularna nakon izbijanja europske dužničke krize kojoj je uzrok upravo u dugoročno neodrživim modelima upravljanja fiskalnom politikom u pojedinim zemljama eurozone.

## 2.3. Mogućnosti i ograničenja fiskalne politike u RH

Fiskalna politika koja je optimalno usklađena sa značajkama pojedinog nacionalnog gospodarstva ima potencijal dugoročne stabilizacije gospodarskih aktivnosti kao i učinkovitog upravljanja poslovni ciklusima. Ukupne mogućnosti i optimalan učinak fiskalne politike na gospodarstvo nisu u dostatnoj mjeri iskorišteni uslijed činjenice da se fiskalna politika često koristi kao instrument pridobivanja glasačkog tijela od strane političkih struktura. Brojne interesne skupine stvaraju pritiske na nositelje fiskalnih politika što značajno otežava racionalno i ekonomski optimalno vođenje fiskalne politike. Za razliku od fiskalne politike, monetarna politika u RH ostvarila je značaju razinu političke neovisnosti već početkom 1990.-ih godina.

Opisani pritisci na optimalno iskorištavanje uloge fiskalne politike u Republici Hrvatskoj ukazuju na neuspjeh fiskalne politike u realizaciji temeljni funkcija, a to su stabilizacijska, alokativna i redistributivna funkcija. Paradoksalno je da je priroda upravljanja fiskalnom politikom u Republici Hrvatskoj bila prvenstveno diskrecijska, međutim uporaba pojedinih diskrecijskih mjera nije bila u skladu sa značajkama pojedinih poslovnih ciklusa u hrvatskom gospodarstvu. Navedena činjenica pokazuje da je fiskalna politika u RH imala više procikličku, a ne stabilizacijsku ulogu. „To znači da je bila ekspanzivna kad je trebala biti

[23] Fiscal rules. https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm (20.06.2019.)

restriktivna, i obratno – bila je restriktivna kad je trebala biti ekspanzivna.“[24] Prociklička priroda fiskalne politike u Republici Hrvatskoj postupno je dovela do sve većih fiskalnih ravnoteža koje su osobito došle do izražaja u razdoblju globalne gospodarske krize kada su učinci globalne krize produbili strukturne probleme hrvatskog gospodarstva i uzrokovali snažnu ekonomsku krizu na području RH te rast proračunskog deficita i javnog duga uslijed akumulacije proračunskih deficita.

Kako bi se analizirale mogućnosti i ograničenja fiskalne politike u RH koristi se funkcija fiskalne reakcije na primjeru Republike Hrvatske. Navedenom se funkcijom utvrđuje kretanje primarnog proračunskog salda primjenom formule:[25]

$$pb_t = \alpha_0 + \alpha_b \left( \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} - b^* \right) + \alpha_y \left( \frac{Y_t - \hat{Y}_t}{\hat{Y}_t} \right) + \varepsilon_t$$

Gdje je:[26]

Pbt = udio primarnog salda proračuna u BDP-u

$B_t/Y_t$ = udio javnog duga u BDP-u,

$b^*$ = referentna razina duga izražena kao udio u BDP-u,

Yt - stvarni BDP

$\hat{Y}t$ – potencijalni BDP.

U funkciji fiskalne reakcije su numerički izraženi temeljni ciljevi fiskalne politike usmjereni na održivost javnog duga te na punu zaposlenost. Navedenim se ciljevima realizira stabilizacija funkcijska fiskalne politike.

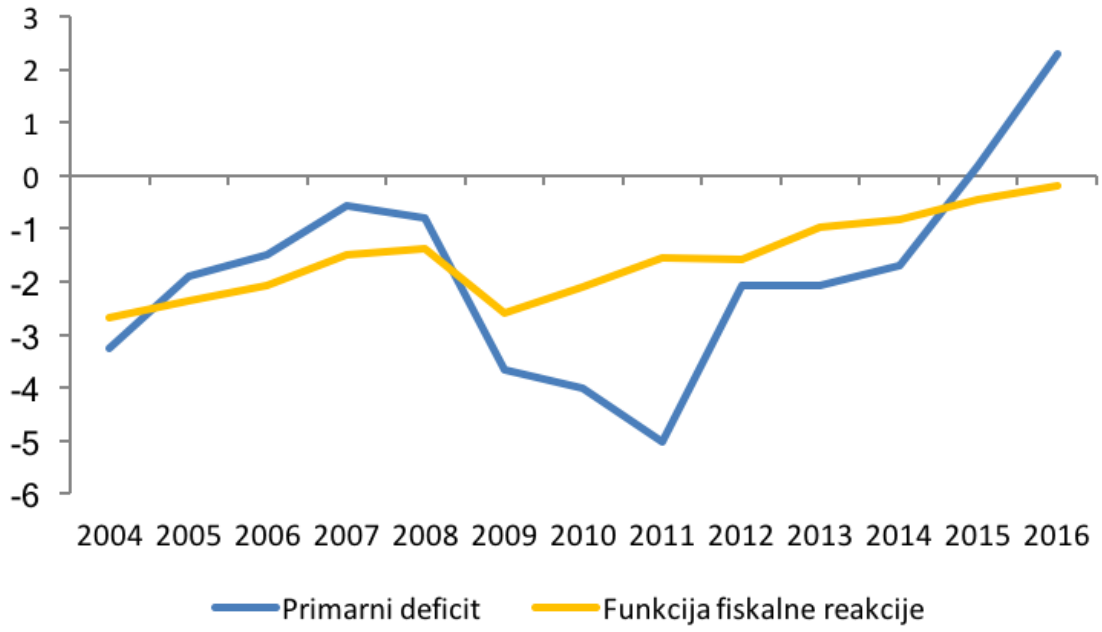
U uvjetima kada omjer između duga i BDP-a premašuje ciljnu vrijednost, fiskalna politika je restriktivna i usmjerena na postizanje proračunskog suficita, odnosno na smanjenje ranije generiranog proračunskog deficita u nacionalnoj ekonomiji. U suprotnoj situaciji, kada je utvrđeni omjer između duga i BDP-a ispod ciljne razine, dolazi do povećanja proračunskog deficita ili smanjenja proračunskog suficita. Funkcija fiskalne reakcije evaluira koliko je

[24] Škrbić Deskar, M. (2018). Obilježja fiskalne politike u Hrvatskoj: što nam govori funkcija fiskalne reakcije? https://arhivanalitika.hr/blog/obiljezja-fiskalne-politike-u-hrvatskoj-sto-nam-govori-funkcija-fiskalne-reakcije/ (23.06.2019.)
[25] Ibidem.
[26] Ibidem.

učinkovit način vođenja fiskalne politike  odgovorima na poslovne cikluse kontrakcije i ekspanzije.

U grafikonu 1 prikazan je stvarni primarni proračunski saldo (primarni deficit) Republike Hrvatske od 2004.-2016. godine u odnosu na optimalan proračunski saldo koji je izračunat primjenom funkcije fiskalne reakcije.

**Grafikon 1. Usporedba stvarnog proračunskog salda i optimalnog proračunskog salda izračunatog primjenom funkcije fiskalne reakcije u RH od 2004.-2016.godine**




Izvor: Škrbić Deskar, M. (2018). Obilježja fiskalne politike u Hrvatskoj: što nam govori funkcija fiskalne reakcije? https://arhivanalitika.hr/blog/obiljezja-fiskalne-politike-u-hrvatskoj-sto-nam-govori-funkcija-fiskalne-reakcije/ (23.06.2019.)

U razdoblju od 2009. do 2011. godine, tijekom gospodarske krize u Republici Hrvatskoj, nastupilo je značajno povećanje proračunskog deficita, a primarni deficit rastao je znatno više u odnosu na optimum definiran funkcijom fiskalne reakcije. U 2015. i 2016. godini, situacija se naglo mijenja, odnosno dolazi do naglog preokreta i postizanja proračunskog suficita. Navedeni rast suficita ponovno izlazi iz okvira zadanih funkcijom fiskalne reakcije koja predviđa da je i u navedenim godinama, Republika Hrvatska trebala ostvarivati proračunski deficit, ali znatno manji u odnosu na krizno razdoblje u gospodarstvu.

Funkcija fiskalne reakcije u Republici Hrvatskoj ukazuje na ograničenja u vođenju fiskalne politike u kriznom i postkriznom razdoblju. Naime, u pretkriznom razdoblju je došlo do prevelikog iscrpljivanja fiskalnih kapaciteta države te se ova situacija nastojala naglo preokrenuti u 2015. i 2016. godini kako bi se uspješnije upravljalo proračunskim deficitom. U optimalnoj situaciji prikazanoj funkcijskom fiskalne reakcije, proračunski deficit je tijekom krize trebao biti znatno manji, što bi u postkriznom razdoblju omogućilo uspješnije upravljanje proračunskim deficitom te brže smanjivanje deficita. Fiskalna politika se u razdoblju od 2009.-2012. godine ocjenjuje previše ekspanzivnom, dok je istodobno stvarna razina BDP-a kontinuirano niža od potencijalnog BDP-a.

Analiza funkcije fiskalne reakcije potvrđuje rezultate drugih istraživanja o mogućnostima i ograničenjima fiskalne politike. Rezultati navedenih istraživanja ukazuju na problem značajnog iscrpljivanja fiskalnog kapaciteta gospodarstva[27] što je, prema funkciji fiskalne reakcije, osobito došlo do izražaja od 2009-2012. godine. Činjenica da Republika Hrvatska kontinuirano ostvaruje niži BDP od potencijalnog odraz je utemeljenosti gospodarskog rasta na domaćoj potražnji umjesto na snažnijem razvoju izvozne orijentacije. Kako bi se uspješnije ostvarivali ciljevi fiskalne politike, ključno je razviti učinkovitiji sustav proračunskog planiranja, a upravo to je najveći politički izazov fiskalne politike koja je dosad bila u službi zadovoljavanja potreba različitih interesnih skupina. Kako bi se povećala učinkovitost proračunskog planiranja, ključna je revizija ukupne visine i strukture javnih rashoda što je fiskalno neophodan, a politički nepopularan cilj za nositelje fiskalne politike.

U Republici Hrvatskoj je također važno uspostaviti znatno bolju koordinaciju između fiskalne i monetarne politike kao dviju ključnih i međusobno ovisnih javnih makroekonomskih politika. Kombinacija monetarne i fiskalne politike u Republici Hrvatskoj tijekom posljednje krize bila je upravo suprotna od one koja bi pomogla gospodarskom oporavku. Uzrok loše kombinacije monetarne i fiskalne politike i njihov negativan odraz na krizom zahvaćeno gospodarstvo ogleda se u ciljevima i prioritetima postojećih javnih makroekonomskih politika.

Tako je primarni cilj monetarne politike koju vodi Središnja banka zadržati stabilnost kune pod svaku cijenu, čak i kada bi deprecijacija kune značila jačanje izvozne konkurentnosti

[27] Krtalić, G. D. S., Družić, G. (2006). Kakvu ulogu treba imati fiskalna politika u Republici Hrvatskoj?. *Ekonomija*, (1), 67-85.

hrvatskog gospodarstva. Istodobno se fiskalnom politikom težilo punjenju proračuna kroz podizanje poreznog opterećenja. Kombinacija navedenih politika uzrokovala je snažne pritiske na poslovni sektor i građane jer je bila prorecesijske prirode, i to baš u razdoblju recesije.[28]

Prorecesijski utjecaj kombinacije monetarne i fiskalne politike u kriznom razdoblju u Republici Hrvatskoj potrebno je detaljnije obrazložiti kroz prilike koje su formirale aktualnu monetarnu politiku. Monetarna politika ne može dati značajan regulatorni doprinos hrvatskom gospodarstvu jer je obilježena problemom valutne klauzule te velikom vezanosti kreditnih zaduženja poslovnih subjekata i građana uz euro, nepovjerenjem u kunu kao domaću valutu i euroizacijom gospodarstva iako Republika Hrvatska nije članica Europske monetarne unije (eurozone). Posljednja desetljeća obilježena su snažnim liberalizacijskim trendovima u bankarskom sektoru te je većina banaka u dominantno inozemnom vlasništvu. Banke su se u uvjetima recesije oslonile na inozemne eksterne izvore financiranja, dok je središnja banka ostala posljednji izbor u borbi za zadržavanje likvidnosti na razini bankarskog sektora. Stoga se utjecaj monetarne politike na krizu u hrvatskom gospodarstvu može ocijeniti vrlo ograničenim.

Uslijed ograničenja u djelovanju monetarne politike i postavljanja stabilnosti tečaja kao primarnog cilja monetarne politike, nositeljima javnih politika je ostala na raspolaganju borba protiv krize isključivo instrumentima fiskalne politike. Pritom je potrebno naglasiti da je utjecaj automatskih stabilizatora u fiskalnoj politici RH izuzetno slabo izražen, što je nametnulo potrebu za diskrecijskim mjerama.[29] Kako je fiskalna politika u rukama političke vlasti, primijenjen je pristup upravljanja u kojem se fiskalna politika prilagođavala monetarnoj, iako ekonomske zakonitosti nalažu obrnuti pristup, odnosno prilagodbu monetarne fiskalnoj politici s ciljem uspješnog i koordiniranog utjecaja na makroekonomska kretanja u nacionalnom gospodarstvu.[30] Fiskalna politika utemeljena na zaduživanju ujedno može ugroziti realizaciju stabilnosti cijena kao temeljnog cilja monetarne politike.

Učinkovito proračunsko planiranje treba se temeljiti na projekcijama gospodarskog rasta i biti usklađeno s navedenim projekcijama. Realizacija optimalne stope gospodarskog rasta ujedno

[28] Vidaković, N. (2018). Koordinacija monetarne i fiskalne politike u sljedećoj krizi. *Zbornik sveučilišta Libertas 3*(1), 41-54.
[29] Šimović, H., Ćorić, T., Deskar-Škrbić, M. (2015). Mogućnosti i ograničenja fiskalne politike u Hrvatskoj. *Ekonomski pregled*, *65*(6), 541-575.
[30] Ibidem, 541-575.

je primarni kriterij za uspješno prikupljanje javnih prihoda jer povećanje novostvorene vrijednosti u gospodarstvu, povećava i ukupnu poreznu osnovicu. Međutim, kako je fiskalna politika u RH kratkovidna i kratkoročno usmjerena, ona je često djelovala upravo kao čimbenik kojim se guši rast i razvoj poduzetništva te izvozna konkurentnost, a time se izravno utječe na smanjenje ukupnih osnovica za ubiranje javnih davanja i „punjenje" proračuna. Uslijed činjenice da fiskalna politika visokim stupnjem poreznog opterećenja destimulira poslovne subjekte kao nositelje gospodarske aktivnosti, u značajnom broju slučajeva se provodio rebalans proračuna što je temeljni dokaz teze o lošem proračunskom planiranju u gospodarstvu RH.[31]

Najznačajnije ograničenje u uspješnom upravljanju fiskalnom politikom u RH proizlazi iz izrazito visokih javnih rashoda, ali i iz vrlo neadekvatne strukture javnih rashoda u RH. Ukupna javna potrošnja može biti investicijskog i razvojnog karaktera ili tekuća javna potrošnja kojom se zadovoljavaju određene društvene potrebe. Razvojne značajke javne potrošnje znatno su manje naglašene i u strukturi ukupnih javnih rashoda zaostaju u odnosu na tekuće javne rashode, primarno rashode za plaće i mirovine. Neadekvatna visina i struktura javnih rashoda utjecali su na kontinuirano povećanje proračunskih deficita sve do 2016. godine, kada se deficit počinje značajnije smanjivati, ali ne zahvaljujući racionalizaciji javne potrošnje, već zahvaljujući izdašnijim poreznim prihodima. Na smanjenje deficita najznačajnije je utjecalo povećanje svih vrsta poreznih prihoda, pri čemu su prednjačili porezi na proizvodnju i uvoz, koji su prikupljeni u iznosu od 69,6 milijardi kuna, što je rast od 5,9 posto u 2016. u odnosu na 2015. godinu. U stavci javnih rashoda smanjeni su rashodi za kamate što je doprinijelo smanjenju proračunskog deficita.[32]

Dugogodišnje kumuliranje proračunskog deficita u razdoblju u pretkriznom i kriznom razdoblju dovelo je do značajne akumulacije javnog duga. Unatoč činjenici da je u hrvatskom gospodarstvo tijekom posljednjih godina ostvareno smanjenje proračunskog deficita te primarni proračunski suficit, problem upravljanja javnim dugom je i dalje vrlo značajan. Na ovaj način se ujedno djeluje na smanjenje premije rizika pri korištenju eksternih izvora financiranja. U Hrvatskoj izostaje sustavan pristup upravljanju javnim dugom jer se putem izdavanja državnih obveznica samo refinanciraju dospjela dugovanja.

[31] Šarić, M. (2014). Važnost restrukturiranja hrvatskog javnog sektora. *Tranzicija*, *15*(32), 131-143.
[32] Vlada RH. Hrvatska ostvarila najniži deficit od 2002., pao i javni dug. https://vlada.gov.hr/vijesti/hrvatska-ostvarila-najnizi-deficit-od-2002-pao-i-javni-dug/20538 (17.06.2019.)

Mogućnosti fiskalne politike u RH svakako se ogledaju u daljnjoj fiskalnoj konsolidaciji. Fiskalna konsolidacija podrazumijeva primjenu mjera povećanja poreznog opterećenja (prihodovna konsolidacija) ili smanjenja javne potrošnje (rashodovna konsolidacija) s ciljem smanjenja proračunskog deficita ili ostvarenja proračunskog suficita. „Pristup prema kojemu smanjenje proračunske potrošnje povećava privatnu potrošnju nije novi u neoklasičnim modelima rasta. Smanjenje javnih rashoda koje se percipira kao trajno, prouzrokovat će efekt bogatstva. Naime, s obzirom na smanjene rashode, tržišni akteri očekuju da će i porezi u budućnosti biti niži, što povećava bogatstvo privatnog sektora.“[33]

S obzirom da je u Hrvatskoj prisutan problem neadekvatno visoke javne potrošnje i javne potrošnje u čijoj strukturi prevladavaju tekući rashodi, ključna je provedba mjere fiskalne konsolidacije koja je utemeljena na rashodovnoj strani proračuna. Kako bi se pridonijelo podupiranju općih ciljeva makroekonomske politike, tekuće javne rashode je potrebno žrtvovati u koristi razvojnih, investicijski usmjerenih javnih rashoda. Provedbu mjera fiskalne konsolidacije koja je usmjerena na rashodovnu stranu potrebno je temeljiti na strukturni reformama u gospodarstvu koje se usmjeravaju na povećanje efikasnosti javnog sektora u pružanju javnih usluga. Tek nakon provedbe strukturnih reformi javnog sektora, stvara se povoljno tlo za fiskalnu konsolidaciju na rashodovnoj strani.[34]

Fiskalna konsolidacija koja se temelji na prihodovnoj strani proračuna nije prikladna za hrvatsko gospodarstvo iz razloga što ovaj pristup konsolidaciji može biti uspješan samo ukoliko je udio poreznih prihoda u BDP-u nizak prije provedbe konsolidacije, što u Hrvatskoj nije slučaj. Osim toga, fiskalna konsolidacija koja je usmjerena na povećanje javnih prihoda treba se provoditi postupno, a hrvatskom gospodarstvu je ključno brzo i sustavno djelovanje na postizanju dugoročnog proračunskog suficita, odnosno na smanjenju udjela javnog duga u BDP-u. Fiskalna konsolidacija utemeljena na rashodovnoj strani proračuna ujedno podiže razinu povjerenja financijskih tržišta u pogledu rizika zemlje jer se javna potrošnja percipira kao održiva i kontrolirana.[35]

[33] Burnać, P. (2017). Fiskalna konsolidacija: teorijski okvir i slučaj Republike Hrvatske. *EFZG working paper series,* (06), 1-16.
[34] Ibidem, 1-16.
[35] Ibidem, 1-16.

## 2.4. Kratkoročni i dugoročni aspekti fiskalne politike

Aspekti i učinci fiskalne razlikuju se u različitim tipovima ekonomije. Republika Hrvatska spada u male otvorene ekonomije te je stoga u istraživanju naglasak na aspekte i utjecaj fiskalne politike s obzirom na tip ekonomije.

U malom otvorenom gospodarstvu s fleksibilnim tečajnim režimom, fiskalna ekspanzija predstavlja pritisak na kamatnu stopu. Ako je kapital savršeno mobilan, a kamatna stopa fiksirana na svjetskoj razini, kapital ulazi u gospodarstvo povećavajući potražnju za domaćom valutom. Kao rezultat toga, nominalni tečaj aprecira. Budući da su cijene ljepljive, nominalna aprecijacija se preslikava na realnu aprecijaciju tečaja. Slijedom toga, neto izvoz opada. Ovaj negativan utjecaj na trgovinsku bilancu kompenzira ekspanzivni učinak fiskalne politike. Stoga je, prema toj postavci, fiskalna politika u malim otvorenim gospodarstvima s fleksibilnim režimom tečaja neučinkovita. U otvorenom gospodarstvu s režimom fiksnog tečaja, fiskalna ekspanzija stavlja pritisak na rast tečaja i kamatnih stopa. Ponuda novca raste kako bi se zaštitio fiksni tečaj. Konačni učinak je povećanje proizvodnje. Stoga je fiskalna politika prema ovom scenariju učinkovita u poticanju proizvodnje.[36]

Republika Hrvatska jest mala i otvorena ekonomija, ali s upravljano fluktuirajućim tečajem od strane središnje banke. U euroiziranom gospodarstvu, nominalni tečaj je ključno sidro monetarne politike.[37] Već je navedeno da zbog opisanih značajki monetarna politika nema značajan utjecaj na stabilizaciju utjecaja poslovnih ciklusa u Republici Hrvatskoj. „Veličina države, mjerena udjelom rashoda opće države u BDP-u (45,3% BDP-a) i udjelom javnih zaposlenja u ukupnoj zaposlenosti (oko 30%), čini vladu važnim gospodarskim čimbenikom u hrvatskom gospodarstvu.“[38] To je posebice važno istaknuti s obzirom na činjenicu da hrvatsko gospodarstvo nema značajnu i konkurentnu proizvodnu bazu, temelji se na uslužnoj ekonomiji, a temeljnu stratešku ulogu u kreiranju novostvorene vrijednosti ima turizam. U nedostatku čvrste osnovice gospodarskog rasta utemeljene na privatnim inicijativama, ne iznenađuje činjenica da je vlada snažan generator BDP-a.

[36] Hebous, S. (2011). The effects of discretionary fiscal policy on macroeconomic aggregates: a reappraisal. *Journal of Economic Surveys*, *25*(4), 674-707.
[37] Radošević, D. (2004). Izlazna strategija Hrvatske–teze za novi model ekonomskog razvitka. *Ekonomski pregled*, *55*(11-12), 935-951.
[38] Deskar-Škrbić, M. (2018). Dinamički učinci fiskalne politike u Hrvatskoj: suprotstavljanje novo-kejnezijanske teorije male otvorene ekonomije empirijskim podatcima. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci: časopis za ekonomsku teoriju i praksu*, *36*(1), 81-100.

Na temelju primjene neo-kejnzijanskog DSGE modela (*eng. dynamic stohastic general equilibrium),* Deskar-Škrbić je istražio utjecaj vladine (javne) potrošnje na BDP, zapošljavanje, ravnotežu platne bilance i inflacijska kretanja u Republici Hrvatskoj. Rezultati primjene DSGE modela na primjeru hrvatskog gospodarstva pokazuju da fiskalna politika može imati značajan utjecaj na ekonomska kretanja u Hrvatskoj. Rezultati procijenjenog VAR modela pokazuju da državna potrošnja ima pozitivan i statistički značajan utjecaj na output i cijene te negativan utjecaj na trgovinsku bilancu. Utjecaj na zaposlenost je pozitivan, ali nije statistički značajan. Primjenom navedenog modela se može postići osnovni cilj da fiskalna politika ima protuciklički, stabilizirajući učinak na hrvatsko gospodarstvo.[39]

Rezultati istraživanja Grdović Grip potvrđuju da je utjecaj fiskalne politike u Republici Hrvatskoj u skladu s kejnzijanskom teorijom. Javna potrošnja pozitivno se odražava na output, javnu potrošnju i privatne investicije promatrano u vremenskom razdoblju od godine dana. Povećano oporezivanje odražava se na pad outputa, privatne potrošnje i privatnih investicija. U uvjetima povećanja direktnih poreza, statistički negativni učinci na output su prisutni tijekom jednog tromjesečja, dakle utjecaj je iznimno kratkotrajan. Ukoliko se povećava indirektno oporezivanje, negativan učinak na output je znatno dugotrajniji i statistički značajan tijekom razdoblja od tri godine. Navedeni učinak je osobito izražen u RH s obzirom da je glavnina poreza indirektne prirode. Fiskalna politika odražava se na tržište rada prvenstveno u pogledu visine plaća u javnom sektoru. Visina plaća očekivano pozitivno korelira u odnosu na povećanje javne potrošnje i negativno u odnosu na povećanje poreza.[40]

[39] Deskar-Škrbić, M. op.cit., 81-100.
[40] Gnip, A. G. (2015). Empirical assessment of stabilization effects of fiscal policy in Croatia. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, *18*(1), 47-69.

# 3. FISKALNA POLITIKA I GOSPODARSKI RAST

Odnos između fiskalne politike i gospodarskog rasta opisan je kroz međuovisnost fiskalne politike i gospodarskog rasta te preciznije kroz odnos državne potrošnje i gospodarskog rasta.

## 3.1. Poticanje gospodarskog razvoja

Poticanje gospodarskog rasta i razvoja naglašeno je kao jedan od primarnih ciljeva fiskalne politike te se poduzima kako bi fiskalna politika postigla svoju stabilizacijsku ulogu. Kroz instrumente utvrđivanja porezne politike i politike javnih prihoda te determiniranja visine i strukture javnih rashoda, fiskalna politika generira svoj utjecaj na gospodarski rast. Utjecaj porezne politike, odnosno poreznog opterećenja na gospodarski rast moguće je pratiti kroz utjecaj na akumulaciju kapitala, ljudski kapital kao važnu stavku u suvremenoj ekonomiji znanja te na visinu javne potrošnje koja je sastavnica BDP-a uz investicijsku i osobnu potrošnju te neto izvoz.[41]

Visina poreza na dobit i dohodak i porezno opterećenje navedenim porezima snažno utječu na akumulaciju kapitala poslovnih subjekata u nacionalnoj ekonomiji. Viši stupanj opterećenja poslovnih subjekata poreznom na dobit i dohodak se negativno odražava na akumulaciju kapitala i smanjuje visinu dobiti koju poduzetnici planiraju reinvestirati u poslovanje. U uvjetima globalizacije i mobilnosti kapitala na međunarodnoj razini, stupanj opterećenja poslovnih subjekata porezom na dobit, odnosno dohodak predstavlja važan kriterij u donošenju odluke o investiranju. Visoka razina poreznog opterećenja poslovnih subjekata negativno se odražava na ekonomske ciljeve poduzetnika. Iz tog se razloga države – potencijalne primateljice izravnih stranih ulaganja, trude osigurati poreznu konkurentnost za strane investitore putem snižavanja poreznih stopa s ciljem povećanja investicijske potrošnje i novog ciklusa zapošljavanja uslijed investicijskog zamaha.[42]

Niska stopa poreznog opterećenja korporativnog i poduzetničkog sektora postupno dovodi do akumulacije poslovnih poduhvata u nacionalnoj ekonomiji te se povećava ukupan broj poslovnih obveznika poreza na dobit i dohodak zbog stimulativne porezne politike. S druge

[41] Macek, R. (2014). The impact of taxation on economic growth: case study of OECD countries. *Review of economic perspectives*, *14*(4), 309-328.
[42] Pletikosa, D. (2015). Stavovi stručne javnosti o utjecaju domaćih i inozemnih izravnih ulaganja na uspješnost poslovanja u hotelijerstvu. *Ekonomska Misao i Praksa*, *24*(2), 449.

strane visoke porezne stope se mogu vrlo negativno odraziti na konkurentnost poduzeća i djelovati destimulativno te uzrokovati „bijeg“ kapitala iz ekonomije, a time i smanjenje ukupnih poreznih prihoda uslijed manjeg broja poreznih obveznika od kojih država ima priliku naplatiti porez. Preporuka je stoga snižavanjem poreznih stopa na dobit i dohodak stvoriti pozitivno investicijsko i poduzetničko okruženje. Na ovaj način država stimulativnim poreznim mjerama djeluje kao čimbenik koji pokreće razvoj poduzetništva, a razvoj poduzetništva se pozitivno odražava na ukupan gospodarski rast na nacionalnoj razini.

Stupanj poreznog opterećenja se, osobito u uvjetima slobodnog međunarodnog kretanja ljudskih resursa, odražava i na konkurentnost plaća zaposlenika. O stupnju poreznog opterećenja na plaće putem poreza i prireza na dohodak i sustava obveznih socijalnih osiguranja izravno ovisi kupovna moć stanovnika i maksimalna visina bruto plaće koju poslodavac može ponuditi zaposleniku. Kada je stupanj poreznog opterećenja na plaće visok, ta se činjenica negativno odražava na motivaciju i zadovoljstvo zaposlenika, ali i samih poslodavaca koji ne mogu povećati plaće bez značajnog povećanja poreznih izdataka u poslovanju. „Trošak za poslodavca ne predstavlja samo neto iznos isplaćen posloprimcu nego i obvezni doprinosi za socijalno osiguranje, porez, prirez. Razlika između bruto iznosa koji isplaćuje poslodavac i neto iznosa plaće koju prima posloprimac naziva se porezni klin.“[43] U uvjetima visokog poreznog klina se javlja pojava nekonkurentnih plaća i odljeva ljudskog kapitala, a time dolazi i do cijelog niza lančanih reakcija koje se ogledaju na gospodarstvo i društvo na mikro i makro razini. Iseljavanje kadrova uzrokuje gubitak konkurentnosti, povećane izdatke za pribavljanje i selekciju kandidata te njihovu obuku kao i potencijalno smanjenje razine kvalitete proizvoda i usluga uslijed gubitka krucijalnih i stručnih kadrova.

Proces iseljavanja ljudskog kapitala nema negativan odraz samo na poslovne subjekte, već i na sam gospodarski rast. Ne smije se zaboraviti da je osobna potrošnja kućanstava važna komponenta u generiranju BDP-a te stoga iseljavanje doprinosi smanjenju ukupne osobne potrošnje, kao i smanjenju poreznih prihoda s osnove poreza i prireza na dohodak. Negativni učinci iseljavanja stanovništva uslijed visokog poreznog opterećenja na plaće imaju i multiplikativni učinak na gospodarstvo i društvu jer se smanjuje ukupna stopa radno sposobnog stanovništva uz zadržavanje jednake stope stanovnika ovisnih o proračunskom sustavu (umirovljenici, branitelji i sl.).

[43] Durbić, J. (2016). Uzroci nezaposlenosti i utjecaj na smanjenje nezaposlenosti kroz institucionalno-strukturne reforme u Republici Hrvatskoj. *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, *50*(100.), 39-54.

Kada je država usmjerena na „punjenje proračuna“ kao primarnu strategiju osiguranja sredstava za zadovoljavanje potreba vezanih uz državnu potrošnju, zapravo dugoročno utječe na smanjenje dostupne državne potrošnje i dugoročno povećava potrebu za zaduživanjem. Razlog tome je što se porezna baza smanjuje uslijed povećanja poreznog opterećenja, a time se smanjuju i ukupni prikupljeni porezni prihodi koji čine glavinu ukupnih proračunskih prihoda jedne zemlje. Kada se razmatra odnos visine poreza i utjecaja na gospodarski rast, može se jednoznačno zaključiti da je smanjenje ukupnog poreznog opterećenja ključno za poticanje gospodarskog rasta kroz poduzetništvo i strane investicije jer smanjenje poreza dovodi do širenja porezne baze.

Uz smanjenje poreznih stopa s ciljem širenja porezne baze, fiskalna politika može se koristiti i državnom potrošnjom u cilju poticanja gospodarskog rasta što je prikazano u poglavlju 3.3. pod naslovom *državna potrošnja i gospodarski rast.*

## 3.2. Međuovisnost fiskalne politike i gospodarskog rasta

Međuovisnost fiskalne politike i gospodarskog rasta ogleda se u utjecaju fiskalne politike na kretanje funkcije agregatne potražnje. Funkcija agregatne potražnje je dugoročno jednaka BDP-u i pokazuje vrijednost novostvorenih roba i usluga u nacionalnoj ekonomiji tijekom određenog vremenskog razdoblja. Agregatna potražnja se, kao i BDP, mjeri kao zbroj ukupne investicijske, osobne i javne potrošnje te neto izvoza.

Funkcija agregatne potražnje ima silaznu putanju jer porast cijena uzrokuje smanjenje ukupne agregatne potražnje. „Proračunskom potrošnjom izravno i oporezivanjem, neizravno, može se koristiti za stabilizaciju nacionalnoga dohotka, osobito u situaciji kada je gospodarstvo izloženo vanjskim šokovima.“[44] Stabilizaciju nacionalnog dohotka primjenom fiskalne politike posebno potiču fiskalisti, odnosno sljedbenici Keynesove ekonomske misli.

Promjene u stupnju poreznog opterećenja kao instrumenta fiskalne politike također uzrokuju promjene u funkciji agregatne potražnje. Smanjenjem poreznog opterećenja se povećava količina novca dostupna za investicijsku i osobnu potrošnju, dok povećanje poreznog opterećenja građana i poslovnih subjekata smanjuje ukupnu osobnu i investicijsku potrošnju.

[44] Jurčić, L. (2010). Financijska kriza i fiskalna politika. *Ekonomski pregled*, *61*(5-6), 317-334.

Državna potrošnja, osobito u kriznim uvjetima, smatra se ključnim stabilizacijskim čimbenikom u gospodarstvu. Utjecaj javne potrošnje (ΔG) ili promjena fiskalnog deficita (ΔY) na gospodarski rast analizira se putem pokazatelja koji se naziva fiskalnim multiplikatorom i izvodi se iz osnovne formule za izračun BDP-a.

Ako je $C = \acute{\alpha} + \beta\ (Y - T)$,

gdje je:

β-granična sklonost potrošnji,

T – porezi i

Ako je $T = t*Y$, a t- granična porezna stopa,

i $M = m*Y$, a gdje je m – granična sklonost uvozu,

tada bi multiplikator finalne potrošnje ili bilo koje njezine komponente, pa tako i proračunske, izgledao ovako:[45]

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{(1-\beta) + \beta t + m}$$

Fiskalni multiplikator ima veću vrijednost ako se manji udio fiskalnog stimulansa usmjerava na štednju kao i na uvoz dobara. Ostali kriteriji koji utječu na povećanje vrijednosti fiskalnog multiplikatora su povećanja sklonost potrošnji (β), usklađenost monetarne i fiskalne politike kao i stabilnost ekonomije nakon fiskalnog stimulansa. Na sklonost potrošnji utječu brojni čimbenici, a posebice očekivanja vezana uz povećanje poreza nakon ekspanzije javne potrošnje. Kroz djelovanje fiskalnog multiplikatora se utječe na povećanje stope zaposlenosti i domaće proizvodnje u nacionalnoj ekonomiji.[46]

[45] Jurčić, L. op.cit., 317-334.
[46] Ibidem, 317-334.

## 3.3. Državna potrošnja i gospodarski rast

Utjecaj državne potrošnje na gospodarski rast ovisi o ukupnoj visini, ali i o strukturi državne potrošnje. Dok tekuća državna potrošnja može kratkoročno utjecati na gospodarski rast, veću i značajniju ulogu u poticanju gospodarskog rasta kroz državnu potrošnju imaju kapitalni izdaci i javne investicije poput investicija u izgradnju komunalne i prometne infrastrukture, budući da navedeni investicijski projekti ujedno uključuju angažman dionika iz privatnog sektora te tako pozitivno utječu na uspješnost poslovnih subjekata i na zapošljavanje kako u javnom, tako posljedično i u privatnom sektoru.

Državne potpore imaju važnu ulogu u poticanju gospodarskog rasta, a u državne potpore se mogu ubrojiti subvencije, porezna izuzeća i oprost duga; udjeli u vlasničkom kapitalu kada država oprosti dug poduzeću, a zauzvrat stekne određeni udio u ukupnoj vlasničkoj strukturi; financijski transferi u vidu povoljnijih zajmova za poslovne subjekte po povoljnijim kamatnim stopama te državna jamstva kojima se poduzetnici osiguravaju od komercijalnih i nekomercijalnih rizika te na temelju jamstva dobivaju povoljniju kamatnu stopu od tržišne.[47]

Državne potpore mogu dati snažan zamah razvoju gospodarstva ukoliko su ciljno usmjerene prema perspektivnim poslovnim subjektima. Prilikom odobravanja državnih potpora, nužno je imati na umu različit utjecaj sektorskih i horizontalnih državnih potpora na fer tržišno natjecanje. Europska unija zastupa stav da se sektorskim poticajima iskrivljuje konkurentska pozicija određenih sektora u međunarodnom okruženju te se stvara nepoštena konkurencija. Stoga je ključno kontinuirano smanjenje sektorskih državnih potpora u korist horizontalnih državnih potpora. Povećanjem horizontalnih državnih potpora se utječe na jačanje konkurentnosti gospodarstva u cjelini, a ne pojedinih gospodarskih sektora. U horizontalne potpore mogu se ubrojiti izdaci države za istraživanje i razvoj kojima se jačaju inovacijske sposobnosti, potpore za male i srednje poduzetnike, potpore za zapošljavanje i prekvalifikacije, zaštitu okoliša i ostale potpore koje su usmjerene realizaciji horizontalnih razvojnih ciljeva.[48]

[47] Instrumenti državne potpore. https://pjr.hr/instrumenti-drzavne-potpore-i-metodologija-ocjene-elementa-drzavne-potpore/ (16.06.2019.)
[48] Jović, I., Kesner-Škreb, M. (2012). Reforma Državnih potpora u Hrvatskoj. *Pridruživanje hrvatske Europskoj uniji, Svezak, 4*, 242.

# 4. KRETANJE FISKALNE POLITIKE U RH

U navedenom poglavlju je prikazan kronološki razvoj fiskalne politike u Republici Hrvatskoj od samih osnutaka neovisne države do danas. Prikazani su počeci fiskalne politike u RH, fiskalna politika u razdoblju od 2005.-2009. godine te fiskalna politika od 2009.-2017. godine.

## 4.1. Počeci fiskalne politike u Republici Hrvatskoj

Počeci fiskalne politike u RH razvijali su se u okruženju raspada Jugoslavije i osnivanja samostalne države te u okruženju tranzicije ili prelaska iz planske u tržišni model ekonomije. Navedene okolnosti snažno su se odrazile na gubitak gospodarskih potencijala novoosnovane države, a ratna zbivanja doprinijela su općem ekonomskom zaostajanju.

Početkom 1990.-ih godina je uslijed ratnih zbivanja i gubitka proizvodne baze te pojave nesklada između ponude i potražnje na tržištu rada, došlo do vrlo značajnog povećanja stope nezaposlenosti. Rast strukturne nezaposlenosti ima svoje uzroke i u ranijim ekonomskim trendovima koji se bilježe od kraja 1970.-ih godina, a to su ekonomska stagnacija i tehnološko zaostajanje koje je utjecalo na gubitak održive konkurentske prednosti. Ratna agresija uzrokovala značajnu stopu pada industrijske proizvodnje. Istodobno, već početkom 1990.-ih godina pristupilo se provedbi stabilizacijskog programa te je osiguran proces stvaranja deviznih rezervi i uvođenja nove nacionalne valute. U prvoj fazi procesa pretvorbe i privatizacije te je poduzet prvi tranzicijski korak u kojem je gospodarstvo poprimio mješovita obilježja plansko-tržišnog modela upravljanja.

Hrvatska je pristupila stabilizacijskom programu 1993. godine, a ovim je korakom stvorena osnova za sustavniju provedbu gospodarske tranzicije i održivi gospodarski rast. Reforma poreznog sustava u RH počela se provoditi 1994. godine kada su doneseni zakonski akti o porezu na dobit i dohodak. Osim definiranja zakonskih akata o porezima na dobit i dohodak, važnu mjeru porezne reforme iz 1994. godine činilo je i donošenje trošarina kao značajnog oblika indirektnog oporezivanja određenih dobara. 1996. godine je uslijedila reforma naslijeđenog carinskog sustava, a najznačajniji korak u realizaciji porezne reforme u samim počecima formiranja fiskalne politike u RH predstavljalo je uvođenje poreza na dodanu

vrijednost iz 1998. godine. „Zahvaljujući prije svega PDV-u, a potom i trošarinama, u hrvatskoj poreznoj strukturi prevladava model jačeg oporezivanja potrošnje. Riječ je o najizdašnijemu poreznom prihodu s najširim krugom poreznih obveznika.“[49] S obzirom da je PDV porez koji se prevaljuje na krajnjeg korisnika, radi se o porezu koji se najizravnije odražava na kupovnu moć građana i poslovnih subjekata. Porezna reforma odnosila se i na proces uvođenja državne riznice kao i na orijentaciju na povećanje učinkovitosti u raspodjeli javnih prihoda. U 1998. godini su poduzeti značajni koraci vezani uz smanjenje opterećenja na plaće radnika, a to se postiglo ukidanjem vodoprivrednih doprinosa i doprinosa za dječji doplatak.[50]

Prvi značajniji izazov po fiskalnu politiku u Republici Hrvatskoj nastupio je 1999. godine kada je uslijed kulture neplaćanja izbila značajna kriza likvidnosti u gospodarstvu. Neuredno podmirivanje obveza među poslovnim subjektima postupno se odrazilo na krizu u procesu prikupljanja poreza i drugih javnih davanja. Država je reagirala urednim i promptnim podmirivanjem vlastitih obveza kako bi potakla ciklus ponovnog rasta likvidnosti u gospodarstvu.[51]

Od 1994. godine se usporedno s poreznom reformom provodi i proces poticanja gospodarskog rasta kroz proračunske deficite, a nakon tog razdoblja rast deficita je postao u potpunosti neusklađen s gospodarskom snagom i potencijalima stvaranja BDP-a na razini hrvatskog gospodarstva. Rast deficita dovodi i do akumuliranja javnog duga, odnosno potrebe za zaduživanjem zemlje. Fiskalna politika je u razdoblju od 1994.-1997. godine snažno podupirala gospodarski rast, no radi se o rastu koji nije bio usmjeren na izvoz, već na poticanje domaće potražnje. Nakon 1997. godine, određeni koraci u provedbi porezne reforme doveli su do produbljenja krize nelikvidnosti koja je eskalirala 1999. godine. Uvođenje PDV-a 1998. i rebalans proračuna sredinom 1998. godine doprinijeli su prorecesijskom utjecaju fiskalne politike na hrvatsko gospodarstvo. Već u ovom razdoblju, razvidna je težnja za realizacijom vrlo ambiciozno utvrđenih prava pojedinih interesnih

[49] Kuliš, D. (2007). Oporezivanje potrošnje: porez na dodanu vrijednost i trošarine. *Newsletter Instituta za Javne Financije*, (33), 1-8.
[50] Benazić, M. (2006). Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj: model kointegracije. *Ekonomski pregled, 57*(12), 882-918.
[51] Mervar, A., Rohatinski, Ž. (1999). Očekivana kretanja krajem godine kao poticaj promišljanju ekonomske politike. *Privredna kretanja i ekonomska politika, 9*(77), 5-40.

skupina što je doprinijelo fiskalnoj politici u funkciji „punjenja proračuna“, a ne u funkciji stabilizacije i poticaja razvoju gospodarstva.[52]

U 2000. godini je provedena nova porezna reforma s ciljem smanjenja ukupnog poreznog opterećenja i redefiniranja raspodjele ukupnih poreznih obveza građana i poslovnih subjekata. Kako bi se djelovalo u smjeru poticanja gospodarskog rasta, smanjenja je stopa poreza na dobit sa 35% na 25%, kako bi se stvorila pozitivnija investicijska klima. U usporedbi s poreznim sustavom iz 1994. godine, koji se zasnivao na oporezivanju potrošnje, uvedeno je više stopa poreza na dohodak koje s varirale od najnižih 15% do ukupno 45% uz istodobno podizanje razine osobnog odbitka ili neoporezivog dijela osobnog dohotka. Na ovaj se način željelo poreznom reformom potaknuti ravnomjerniju raspodjelu poreznog tereta na različite društvene skupine. Ukupan stupanj poreznog opterećenja u 1994. i 2000. godini prikazan je u tablici 1.

**Tablica 1. Ukupan stupanj poreznog opterećenja u RH 1994. i 2000. godine**

| % BDP-a | 1994.-2000. | 2000.-2003. | Razlika |
|---|---|---|---|
| **Porezni prihodi** | **44.1** | **40.8** | **-3.3** |
| Porez na dohodak | 5.7 | 3.9 | -1.8 |
| Porez na dobit | 1.8 | 1.9 | 0.1 |
| Porez na proizvode i usluge | 18.5 | 20.2 | 1.7 |
| Obvezni doprinosi | 13.9 | 12.8 | -1.1 |
| Drugi porezi | 4.2 | 2 | -2.2 |

Izvor: Švaljek, S. (2005). The 2000 tax reform in Croatia: Causes and consequences. *Ekonomski pregled, 56*(12), 1217-1236.

Na temelju podataka u tablici 1, zaključuje se da je poreznom reformom iz 2000. godine smanjeno ukupno porezno opterećenje poreznih obveznika, no jednako tako je smanjen udio poreznih prihoda za 3,3%. Smanjenje poreznih prihoda značilo je i potrebu za smanjenjem pojedinih kategorija javnih rashoda.

[52] Jurković, P. (2002). Fiskalna politika u Hrvatskoj u razdoblju 1994.-2000. g. *Ekonomija/Economics*, *9*(2), 269-291.

U 2004. godini je došla do izražaja potreba za učinkovitijom kontrolom javne potrošnje. Kako bi se osigurala viša razina transparentnosti u vođenju javnih financija, rashodi ključnih javnih poduzeća Hrvatskih cesta i Hrvatskih željeznica su uvršteni u proračun, a ponovno su vraćena prethodno ukinuta ili smanjena davanja rodiljama, umirovljenicima i braniteljima. Vlada se financirala na domaćem tržištu kako bi smanjila rast vanjskog duga. Iako je u ovom razdoblju Hrvatska postala kandidatkinjom za ulazak u Europsku uniju, visina proračunskog deficita i javnog duga, istaknuti su problemi koji onemogućuju učinkovito vođenje fiskalne politike.

Od 2004. godine kada je Republika Hrvatska postala kandidatkinjom za ulazak u EU, navedene su preporuke i smjernice među kojima je naglašena potreba učinkovitijeg vođenja fiskalne politike. Visoka razina proračunskog deficita i javnog duga prepoznate su kao problemi, a smjernice su zahtijevale proces reforme mirovinskog sustava s obzirom na visok udio izdataka za mirovine u ukupnim javnim rashodima kao i reformiranje postojeće strukture zdravstvenog sustava. Uz opisane reforme, smjernice EU uključivale su vraćanje dugova gospodarstvu koji nisu bili pravodobno isplaćeni kako bi se osigurao poticaj rastu likvidnosti u gospodarskom sektoru te smanjivanje plaća u javnom sustavu i smanjenje poreznog opterećenja na dohodak od nesamostalnog zaposlenja. U skladu s težnjom EU za poticanjem rasta „odozdo prema gore“, odnosno jačanja lokalnih i regionalnih kapaciteta javne vlasti, jedna od važnih smjernica za unaprjeđenje efikasnosti vođenja fiskalne politike u RH uključivala je provedbu procesa fiskalne decentralizacije. Već u ovom razdoblju je naglašeno da su ključni čimbenici u stvaranju održive i efikasne fiskalne politike osiguranje kontinuiranog rasta BDP-a i praćenje povećanje stope zaposlenosti u gospodarstvu. Na taj se način formirana „zdrava“ osnova ekonomskog rasta te se gospodarski zamah pozitivno odražava i na ukupnu visinu akumuliranih poreznih i drugih javnih prihoda. Istodobno s orijentacijom na rast BDP-a, predložen je skup mjera kojima je cilj smanjenje ukupne državne potrošnje.[53] Na osnovu navedenih preporuka se zaključuje da je vrlo značajan čimbenik koji je dao doprinos neučinkovitosti fiskalne politike neartikulirana strategija gospodarskog razvoja RH.

Sukladno sa smjernicama EU, Ministarstvo financija RH je krenulo u provedbu procesu racionalizacije ukupnih rashoda u javnim poduzećima putem uvođenja strože fiskalne discipline, a s ciljem smanjenja ukupnog stupnja zaduženosti navedene skupine poduzeća i

[53] Benazić, M. (2006). op.cit., 882-918.

povećanja učinkovitosti njihova poslovanja. Hrvatska je i tijekom 2000.-ih godina imala problem previsoke ovisnosti javnih poduzeća o proračunskim sredstvima, što je bio dodatan čimbenik utjecaja na povećanje proračunskog deficita. U potrebi za povećanjem učinkovitosti javnih poduzeća, od 2004. godine je aktualizirano pitanje ubrzavanja i uspješnog završetka procesa privatizacije s ciljem smanjenja opterećenosti državnog proračuna rashodima koje generiraju javna poduzeća.[54] Najveću kočnicu u ostvarenju smanjenja proračunskog deficita predstavljala je činjenica da su u postojećoj strukturi proračunskih rashoda, daleko najizdašniju stavku predstavljali izdaci za mirovinsko i zdravstveno osiguranje te izdaci za zaštitu socijalno ugroženih skupina društva. Drastično smanjenje socijalnih davanja predstavlja snažni društveni, ali i politički rizik za politički sustav kao nositelja fiskalne politike.

Počeci razvoja fiskalne politike u Republici Hrvatskoj imali su krucijalan značaj u pogledu donošenja poreznih reformi i razvoja sustava državne riznice, međutim kako se gospodarski rast nije temeljio na dugoročno održivim temeljima te je hrvatsko gospodarstvo, osobito u pogledu izvozne pozicije bilo iznimno nekonkurentno, fiskalna politika je nedostatak izdašnih javnih prihoda koji su trebali nastati kao posljedica uravnoteženog gospodarskog rasta kompenzirala visokim poreznim opterećenjima i putem financiranja proračunskih rashoda putem prihoda stečenih u procesu privatizacije javnih poduzeća. Na ovaj način su se željela osigurati vrlo ambiciozna socijalna prava za pojedine korisnike sredstava iz državnog proračuna, a u cilju osiguranja socijalnog mira.[55]

## 4.2. Fiskalna politika od 2005.-2009. godine

Nemogućnost kontrole javne potrošnje od strane postojeće fiskalne politike u RH rezultirala je pre-ekspanzivnom fiskalnom politikom, kao i visokim stupnjem nestabilnosti fiskalnog sustava na razini Republike Hrvatske. Struktura zaduživanja u Republici Hrvatskoj nije se provodila sukladno temeljnim ekonomskim i fiskalnim pravilima, već sukladno težnji za upornim održavanjem i zadovoljavanjem potreba proračunskih korisnika, putem daljnjeg zaduživanja. Svako zaduživanje, pa tako i zaduživanje države, može se smatrati opravdanim

[54] Ibidem, 882-918.
[55] Babić, Z. (2006). Socijalna pravednost i tržišna efikasnost–teoretski koncepti i uloga države. *Ekonomski pregled, 57*(5-6), 344-363.

ukoliko ima investicijsku orijentaciju, odnosno ukoliko u budućnosti generira određenu novu vrijednost. Nositelji fiskalne politike, međutim, nisu se zaduživali s ciljem investiranja u gospodarski rast, već isključivo kako bi podmirivali tekuće proračunske obveze, što je dugoročno neodrživ pristup upravljanju fiskalnom politikom zemlje. Stopa rasta javne potrošnje na subvencije i plaće, tekuće i kapitalne rashode bila je u ovom razdoblju viša od stope realnog rasta proizvodnje.[56] Neodgovoran pristup u upravljanju javnim financijama ogleda se i u činjenici da je suficit ostvaren 1998. iskorišten za povećanje javne potrošnje, umjesto na smanjenje deficita kao jednog od ključnih problema u strukturi hrvatskog gospodarstva.

U razdoblju od 2005.-2009. godine dolazi do izražaja i otežanost provedbe horizontalne analize proračunskih rashoda, i to uslijed učestalih promjena u metodologiji izrade proračuna. Pristup koji je utemeljen na čestim promjenama metodologije izračuna proračunskih rashoda značajno doprinosi netransparentnosti proračuna, a time otežava i racionalnu procjenu opravdanosti pojedinih stavki u proračunskim rashodima. Navedeni problemi potakli su MMF i OECD na posvećivanje značajne pažnje pitanju transparentnosti proračuna. Sukladno definiciji MMF-a, transparentnost proračuna se može definirati kao „otvorenost vlade prema javnosti kad je riječ o njezinim prošlim, sadašnjim i budućim fiskalnim aktivnostima te o strukturi i funkcijama vlade koje determiniraju mjere fiskalne politike i njihove ishode.“[57] U smjernicama OECD-a naglašeno je da transparentan proračun treba sadržavati jasne podatke o ukupnoj financijskoj i nefinancijskoj imovini, visini javnog duga i pojedinih obveznih socijalnih doprinosa. Sukladno načelima MMF-a, u proračunu je potrebno jasno razdvojiti rashode države u odnosu na rashode javnog sektora, osigurati otvorene informacije i jamstvo njihova integriteta.[58]

Od 2005. do 2008. godine, hrvatsko gospodarstvo je imalo prosperitetne značajke. Temeljne značajke gospodarstva RH u ovom razdoblju su se uz gospodarski rast odnosile na nisku cijenu novca kao i rast vrijednosti postojeće imovine. Navedena pozitivna kretanja skrenula su pažnju s dugoročnih i strukturno nepovoljnih kretanja u gospodarstvu RH visokog deficita i strukturne neravnoteže proračuna. Gospodarski uzlet nije motivirao postojeće nositelje

[56] Krtalić, S. Javna potrošnja: aritmetika vs. geometrija. http://staro.rifin.com/root/tekstovi/tekst.cgi?id=773 (25.06.2019.)
[57] Bađun, M. (2009). Transparentnost proračuna. *Financijska teorija i praksa*, *33*(4), 495-497.
[58] Ibidem, 495-497.

fiskalne politike na smanjenje deficita i donošenje jasnog okvira za upravljanje visokim javnim dugom.

Kada je nastupila europska dužnička kriza, efekti krize su se vrlo brzo prelili na hrvatsko gospodarstvo s obzirom da je riječ o malom i otvorenom gospodarstvu koje je iznimno responzivno na kretanja u okruženju. Tako se pad gospodarske aktivnosti počeo osjećati već u 2008., a u 2009. godini je došlo do drastičnog pada BDP-a u RH po stopi od -7,4%.[59] Istodobno se i u zemljama eurozone koristi proračunski deficit kao sredstvo suzbijanja negativnih gospodarskih kretanja uzrokovanih dužničkom krizom. Kako bi se izašlo iz krize, nakon mjera spašavanja je uvedena potreba za uvođenjem fiskalne discipline, prvenstveno kroz smanjenje javne potrošnje, a tek u manjem dijelu kroz revidiranje poreznih opterećenja.

Nastala europska dužnička kriza dodatno je produbila, ali i rasvijetlila strukturne probleme koji su godinama bili prisutni u hrvatskom gospodarstvu. Hrvatska fiskalna politika nije uspješno izvršavala svoju stabilizacijsku funkciju ni tijekom krize ni u razdoblju koje je prethodilo krizi. Kada je koncem 2007. godine nastupio trend inflacije u gospodarstvu, nositelji fiskalne politike trebali su reagirati smanjenjem javne potrošnje, no poduzeli su suprotan potez te se državna potrošnja dodatno povećala krajem 2007. i početkom 2008. i u takvim je okolnostima dočekan snažan gospodarski pad koji je uslijedio 2009. godine. Punjenje proračuna se u ovom razdoblju osiguravalo prvenstveno putem prihoda od PDV-a, a što je postupno rezultiralo smanjenom potrošnjom građana uslijed pada kupovne moći.[60]

Uslijed smanjenja potrošnje od strane građana, teret suzbijanja utjecaja inflatornih pritisaka na gospodarstvo morala je, gotovo u potpunosti, preuzeti Europska središnja banka. Temeljni instrument kojim se u kriznim uvjetima korigirao utjecaj inflatornih pritisaka na hrvatsko gospodarstvo bila je tečajna politika. Ovu tezu dodatno potvrđuje činjenica da se ni rebalansima proračuna iz 2019. godine nije uspjelo značajno utjecati na promjene u visini i strukturi proračuna. U uvjetima smanjenja javnih prihoda, nositelji fiskalne politike su se suočili s potrebom refinanciranja putem domaćeg tržišta kapitala čime je značajno povećan ukupan iznos javnog duga, a cijena zaduživanja bila je značajno viša sukladno rizicima gospodarstva u krizi. Prilikom zaduživanja u inozemstvu, država je preuzela valutne rizike

[59] DZS. Gospodarstvo – osnovni pokazatelji. https://www.dzs.hr/Hrv/publication/StatisticsInLine.htm (22.06.2019.)
[60] Krtalić, S. Javna potrošnja: aritmetika vs. geometrija. http://staro.rifin.com/root/tekstovi/tekst.cgi?id=773 (25.06.2019.)

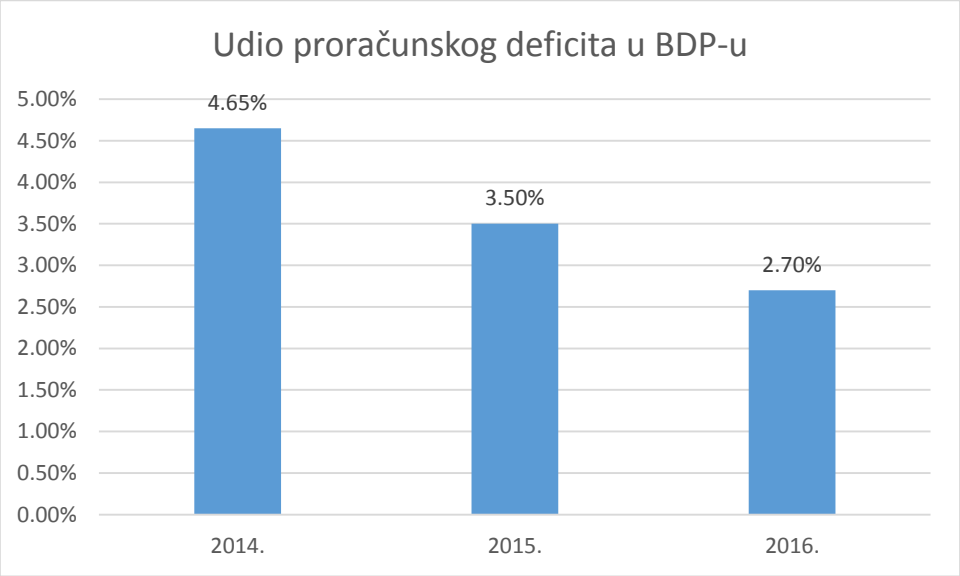
kako bi servisirala javne potrebe. Navedeni potezi nositelja fiskalne politike ukazuju na problem rasta udjela servisiranja javnog duga kao bitne rashodovne proračunske stavke, a na taj se način smanjuje mogućnost manevriranja u cilju fiskalne konsolidacije na rashodovnoj strani proračuna. Visok udio rashoda za servisiranje javnog duga ima i potencijalne negativne implikacije na kvalitetu usluga u obrazovnom i zdravstvenom sektoru, uslijed smanjenja visine dostupnih sredstava.

Kako bi se uspješnije financirale potrebe države, HNB je smanjio devizne rezerve te je zabilježen rast kamatnih stopa u nacionalnom gospodarstvu kao i istiskivanje privatnih investitora s tržišta. Onemogućavanje dolaska do eksternih izvora financiranja ugrozilo je upravo investicije u razvoj privatnog sektora koji bi trebao biti okidač za pokretanje gospodarskog rasta i razvoja.

## 4.3. Fiskalna politika od 2010. do danas

Kako su krizna kretanja u Republici Hrvatskoj nastavljena i u daljnjim razdobljima od 2010.-2013. godine, Europska unija je u prosincu 2013. godine procijenila Hrvatsku kao zemlju koja treba pristupiti Programu prekomjernog deficita s ciljem postizanja fiskalne discipline. U Preporukama Vijeća EU su istaknuti rokovi do kojih zemlja treba izaći iz situacije prekomjernog deficita te su definirane ciljne vrijednosti proračunskog deficita sukladno stanju u hrvatskom gospodarstvu (grafikon 2).

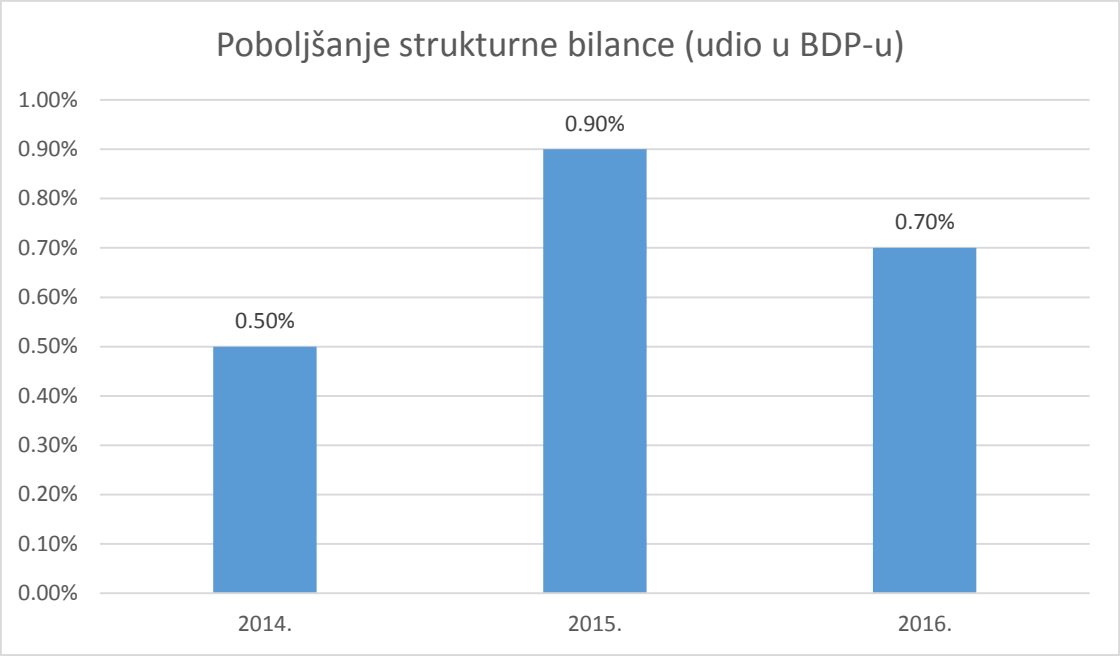
**Grafikon 2. Ciljevi vezani uz udio proračunskog deficita u BDP-u iz Programa prekomjernog deficita za Republiku Hrvatsku**




Izvor: obrada autora prema Teodorović, I. (2013). Refleksije i poruke 21. tradicionalnoga savjetovanja hrvatskog društva ekonomista. *Ekonomski pregled*, *64*(6), 681-692.

Prikazano postupno smanjenje udjela proračunskog deficita s 4.65% u 2014. na 2.70% udjela u BDP-u u 2016. je sukladno preporukama usmjereno i na poboljšanje strukturne bilance u RH. Planirano poboljšanje strukturne bilance prikazano je u grafikonu 3.

**Grafikon 3. Ciljevi vezani uz poboljšanje strukturne bilance iz Programa prekomjernog deficita za Republiku Hrvatsku**




Izvor: obrada autora prema Teodorović, I. (2013). Refleksije i poruke 21. tradicionalnoga savjetovanja hrvatskog društva ekonomista. *Ekonomski pregled*, *64*(6), 681-692.

U Programu prekomjernog deficita je za cilj postavljeno poboljšanje strukturne bilance za 0,5% u 2014., za 0,90% u 2015. i 0,70% u 2016. godini.

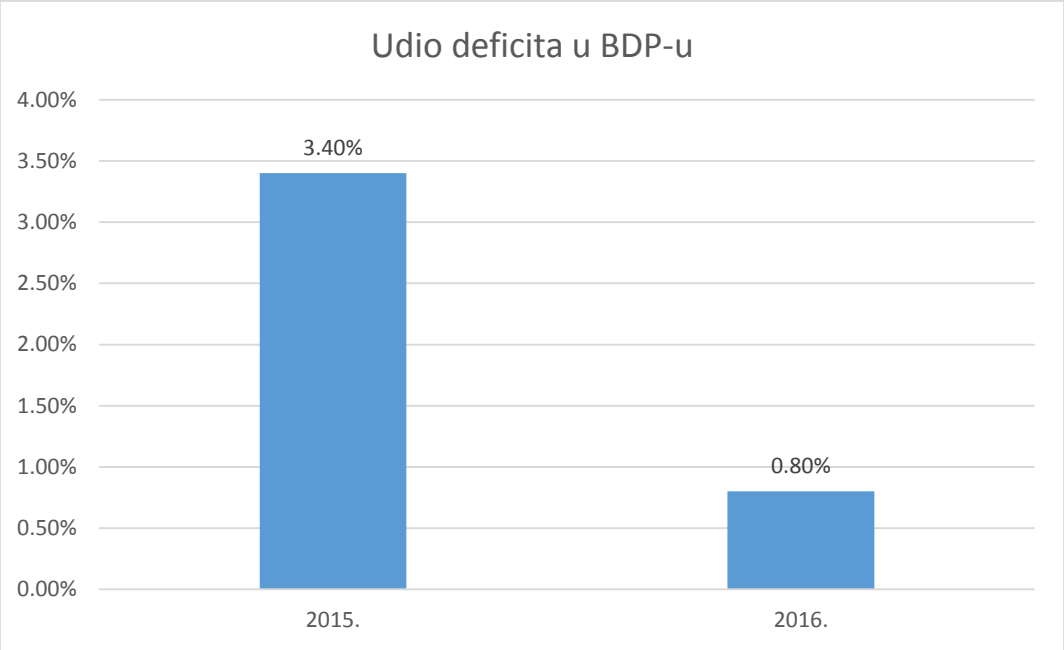
Osim navedenih kvantitativnih ciljeva, Vijeće EU sastavilo je preporuke za provedbu detaljnih revizija proračunskih rashoda s ciljem njihova smanjenja. To se osobito odnosilo na procjenu učinkovitosti i održivosti postojećeg sustava socijalne zaštite, racionalizaciju visine plaća u javnom sektoru kao i iznalazak načina za usmjeravanje državne potrošnje na financiranje gospodarskog rasta kroz sufinanciranje projekata iz Europskih fondova. U preporukama Vijeća EU, navedena je i potreba za povećanjem učinkovitosti porezne administracije kao i potreba za dugoročnim planiranjem proračuna strateškim usmjerenim na realizaciju gospodarskog rasta zemlje.

Kako bi se izbjegla zamka politizacije fiskalne politike, Vijeće EU zagovara promicanje načela neovisnog rada Odbora za fiskalnu politiku s ciljem nesmetane i učinkovite provedbe fiskalnih pravila. Kako bi se unaprijedilo dostizanje potencijalnog BDP-a, preporučena je

provedba strukturnih reformi kojima se treba povećati učinkovitost javne administracije kao i poboljšanje nepovoljne poslovne klime u RH.[61]

Hrvatska je ostvarila zadani cilj vezan uz smanjenje proračunskog deficita te je udio proračunskog deficita u BDP-u smanjen na ispod 3% i u 2017. godini su stvoreni uvjeti za ukidanje programa prekomjernog deficita za Republiku Hrvatsku. Značajni uspjesi Republike Hrvatske u smanjenju proračunskog deficita u 2015. i 2016. godini prikazani su u grafikonu 4.

**Grafikon 4. Smanjenje proračunskog deficita u RH u 2015. i 2016. godini**




Izvor: obrada autora prema Teodorović, I. (2013). Refleksije i poruke 21. tradicionalnoga savjetovanja hrvatskog društva ekonomista. *Ekonomski pregled*, *64*(6), 681-692.

U 2015. godini je udio proračunskog deficita u BDP-u iznosio 3,40%, dok se u 2016. godini smanjio na 0.8% deficita u BDP-u čime su postignuti uvjeti za izlazak iz Programa prekomjernog deficita.

Strukturne reforme imaju za cilj generirati stabilan i dugoročan gospodarski rast u Republici Hrvatskoj. One prije svega podrazumijevaju stvaranje povoljnih okolnosti za razvoj konkurentnosti hrvatskog gospodarstva. Da bi se osigurao stabilan i dugoročno orijentiran

[61] Teodorović, I. (2013). Refleksije i poruke 21. tradicionalnoga savjetovanja hrvatskog društva ekonomista. *Ekonomski pregled*, *64*(6), 681-692.

gospodarski rast, strukturne reforme uključujuću poticanje investicija kojima se podiže razina konkurentske prednosti te se unaprjeđuje proizvodnost čimbenika proizvodnje. Osim usmjerenja na jačanje unutarnje i vanjske konkurentnosti, strukturne reforme imaju i važnu institucionalnu i društvenu dimenziju.[62]

Ekonomsko-socijalna dimenzija strukturnih reforma ogleda se u reformiranju tržišta rada s naglaskom na eliminiranje jaza između potreba na strani ponude i potražnje, odnosno s ciljem unaprjeđenja konkurentnosti ljudskih resursa. Institucionalna reforma odnosi se na reformu postojećeg sustava mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te sustava socijalnih davanja. Potreba za reformi naglašava povećanje ukupnog stupnja učinkovitosti u radu poreznog sustava kao i javne uprave, obrazovanja i pravosuđa.

Učinci pojedinih strukturnih reformi realiziraju se u različitim vremenskim okvirima. Dok pojedine reforme imaju izravan učinak, ostale realiziraju učinke u duljem vremenskom razdoblju. Jednako tako, strukturne reforme generiraju kombinirane kvantitativne i kvalitativne ciljeve vezanih uz zapošljavanje i gospodarski rast.

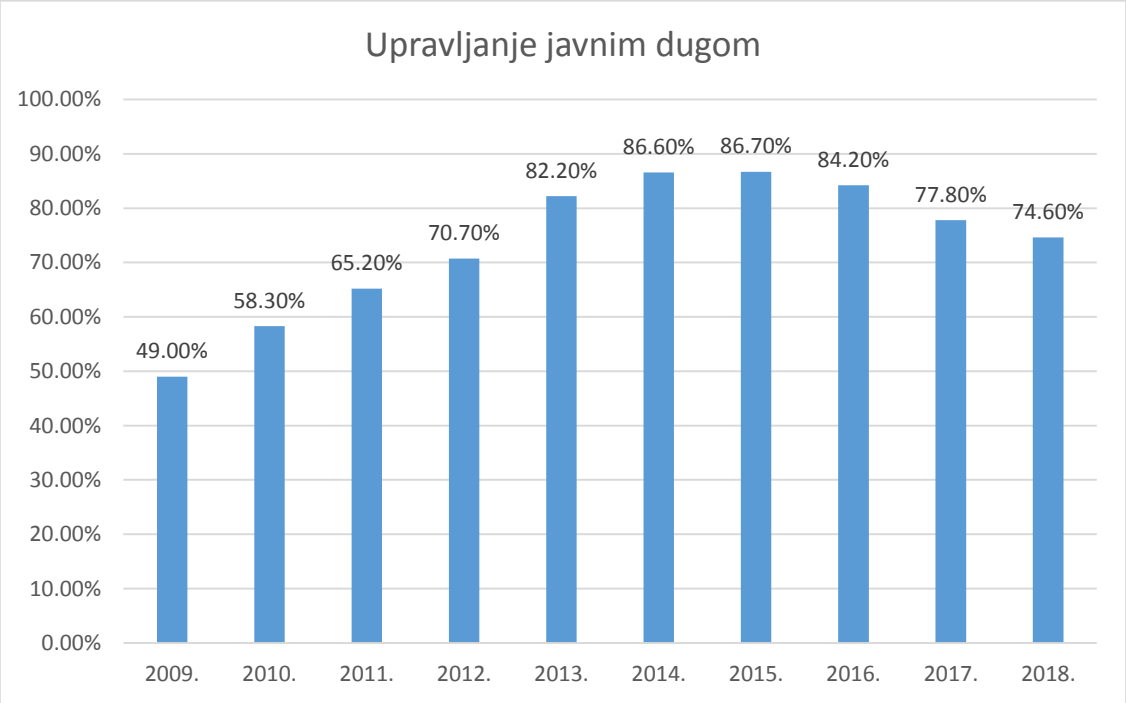
Kao važan indikator u evaluaciji uspješnosti strukturnih reformi koje se provode na razini Republike Hrvatske, koristi se „*doing business*“ indikator ili indikator lakoće poslovanja te kvalitete poslovnog okruženja. U navedeni indikator uključeni su parametri poput jednostavnosti u pokretanju poslovanja i ishođenja građevinskih dozvola, ostvarenja vlasničkih prava i mogućnosti pristupa eksternih izvora financiranja te rješavanja trgovinskih sporova, a osobito brzine rješavanja problema insolventnosti.[63]

Nužnost optimizacije fiskalne politike može se definirati i u kontekstu kriterija konvergencije, odnosno kriterija iz Maastrichta. „Maastriški kriteriji konvergencije, predstavljaju gospodarske uvjete kojima se procjenjuje spremnost zemalja članica EU za sudjelovanje u EMU. Kriterijima konvergencije definirani su okviri kretanja inflacije, deviznog tečaja i kamatnih stopa. Također, određeni su ciljevi koji se izravno odnose na fiskalnu politiku. Javni dug pojedine članice EU ne smije prelaziti 60% BDP-a, a proračunski deficit 3% BDP-a.“[64] Iako je Hrvatska poduzela značajne pozitivne pomake u smislu

[62] Olgić Draženović, B., Buterin, V., Buterin, D. (2018). Strukturne reforme zemalja CEE-a u tranzicijskom razdoblju–pouke i zaključci. *Zbornik Veleučilišta u Rijeci*, *6*(1), 127-142.
[63] Cappiello, A. (2014). World Bank Doing Business project and the statistical methods based on ranks: The paradox of the time indicator. *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, *68*(1), 79-86.
[64] Šimović, H. (2005). Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu. *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, *3*(1), 75-88.

smanjenja proračunskog deficita ispod razine od 3% udjela u BDP-u, ostaje vidjeti koliki je uspjeh ostvaren u pogledu upravljanja javnim dugom što je važan zadatak fiskalne politike (grafikon 5).

**Grafikon 5. Udio javnog duga u Republici Hrvatskoj od 2009.-2016. godine**




Izvor: DZS. https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2017/12-01-02_01_2017.htm (25.06.2019.)

Na temelju grafikona 5 se zaključuje da je javni dug države kontinuirano rastao iznad granice od 60% udjela u BDP-u od 2011. godine do danas. Maksimalan udio javnog duga u BDP-u ostvaren je u 2015. godini, da bi u 2016. godini navedeni pokazatelj bio smanjen na 84,20%. Daljnje smanjenje ostvareno je u 2017. i 2018. godini. U 2017. je udio javnog duga smanjen na 77,80%, a u 2018. na 74,60% udjela u BDP-u. Unatoč činjenici da su u 2016., 2017. i 2018. zabilježeni trendovi pada udjela javnog duga u BDP-u, Hrvatska je i dalje prezadužena zemlja koja ne ispunjava uvjete za ulazak u Europsku monetarnu uniju uslijed nedostatne fiskalne discipline.

Pitanje fiskalne discipline postalo je još aktualnije nakon europske dužničke krize kada je donesen Europski fiskalni pakt kojim su propisana stroža fiskalna pravila za potpisnice pakta. Paktom su propisana ograničenja na udio deficita i javnog duga u BDP-u. Europski fiskalni pakt nosi puni naziv Ugovor o stabilnosti, suradnji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj

uniji. Ugovor je 02. ožujka 2012. potpisalo ukupno 25 od tada 27 članica EU. Hrvatska nije potpisnica fiskalnog pakta, već je zatražila odgodu u pogledu navedenog pitanja.

Sukladno odredbama Fiskalnog pakta, ukoliko udio javnog duga u BDP-u zemlji nadilazi 60% BDP-a, proračunski deficit ne smije prelaziti 0,5% BDP-a, a kada je udio javno duga u BDP-u ispod 60%, limit proračunskog deficita iznosi 1%.[65]

Hrvatska nema pravnu obvezu potpisivanja ovog međunarodnog ugovora s obzirom da je primarni cilj pakta uspostaviti fiskalnu disciplinu na razini zemalja Europske monetarne unije čija su gospodarstva osobito međuovisna, a na temelju pouke o utjecaju fiskalne nedisciplne na razvoj europske dužničke krize. Ipak, nepotpisivanjem ili odgađanjem potpisivanja Fiskalnog pakta, Hrvatska ujedno izmiče potrebi za poštovanjem odredbi o „zlatnom pravilu" kojim se propisuje uravnoteženost proračunskih prihoda i rashoda. Sud Europske unije provodi nadzor nad uvođenjem „zlatnog pravila" kao i „kočnice za dugove".[66]

Na osnovu činjenice da je Hrvatska odgodila potpisivanje fiskalnog pakta kao međunarodno obvezujućeg ugovora kojim se postiže dugoročna fiskalna disciplina te se predviđaju kazne u slučaju odstupanja od pravila, zaključuje se da je pitanje fiskalne konsolidacije i nakon izlaska iz Programa prekomjernog deficita vrlo teško pitanje jer podrazumijeva odricanje od pojedinih politički popularnih mjera.

[65] Teodorović, I. (2013). Refleksije i poruke 21. tradicionalnoga savjetovanja hrvatskog društva ekonomista. *Ekonomski pregled, 64*(6), 681-692.
[66] Mortensen, J. (2013). *Economic policy coordination in the EMU: From Maastricht via SGP to the Fiscal Pact* (No. 459). CASE Network Studies & Analyses.

# 5. FISKALNA POLITIKA U 2016. GODINI

U ovom poglavlju je opisana fiskalna politika u 2016. godini s obzirom da se radi o ključnoj godini u kojoj je Republika Hrvatska postigla ključne preduvjete za izlazak iz Programa prekomjernog zaduživanja koji je uslijedio 2017. godine. Opisana je metodologija izrade proračuna i njegov obuhvat, definirana su ključna makroekonomska kretanja u 2016. s osvrtom na proračunske prihode i rashode te razliku između proračunskih prihoda i rashoda.

## 5.1. Metodologija izrade i obuhvat državnog proračuna

U Republici Hrvatskoj se primjenjuje nacionalna metodologija izrade proračuna koja je različita u odnosu na Europsku statističku metodologiju ESA 2010. Metodologija izrade proračuna zasniva se na obračunskom načelu, a važna značajka nacionalne metodologije je uži obuhvat nacionalnog proračuna u odnosu na statističku ESA 2010 metodologiju izrade i obuhvata proračuna.

U 2016. godini je povećan ukupan broj proračunskih korisnika sukladno Pravilniku o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine, broj 128/09 i 142/14). U proračunske korisnike su u 2016. godini uvršteni Centar za praćenje energetskog poslovanja i investicija, Hrvatski centar za zadružno poduzetništvo, Agencija za elektroničke medije, Agencija za civilno zrakoplovstvo te Sveučilište Sjever.[67]

Na temelju povećanja obuhvata proračuna u 2016. godini, bilo je očekivao da će doći do porasta ukupnih proračunskih prihoda i rashoda. Povećanje ukupnih proračunskih prihoda nastalo je kao rezultat prikazivanja svih proračunskih i vanproračunskih prihoda novih proračunskih korisnika u prihodovnoj strani proračuna te na temelju iskazivanja ukupnih rashoda korisnika uvrštenih u proračun u 2016. godini.

[67] Smjernice za izradu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. i projekcija za 2017. i 2018. https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2016/5%20sjednica%20Vlade//5%20-%201_novo.pdf (28.06.2019.)

Metodologija obuhvata proračuna se promijenila i sukladno potrebi koja je proizlazila iz Zakona o proračunu. Sukladno zakonskim odredbama, u proračun su uvršteni i vanjski i namjenski prihodi brojnih javnih ustanova. To se odnosilo na zdravstvene ustanove, ustanove koje su upravljale zaštićenim prirodnim područjima kao i visokoobrazovne i znanstvene ustanove, ustanove u pravosuđu u sustavu socijalne skrbi kao i kulturne ustanove. Vlastiti i namjenski prihodi i primici navedenih ustanova uključeni su u prihode proračuna u 2016. godini, no navedene skupine prihoda i primitaka zapravo nisu dio novčanih tokova u sustavu državne riznice, s obzirom da ustanove obavljaju poslovanje putem vlastitih transakcijskih računa.[68]

U 2016. godini su primijenjena nova pravila koja se odnose na utvrđivanje ograničenja proračunskih rashoda u trogodišnjem proračunskom razdoblju od 2016.-2019. godine. Nova metodologija podrazumijeva različito iskazivanje limita proračunskih rashoda za postojeće proračunske aktivnosti i programe u odnosu na limite za nove programe i aktivnosti. Na temelju limita proračunskih rashoda, nameće se potreba za usvajanjem strože fiskalne discipline od strane javnih ustanova. U cjelokupnom trogodišnjem razdoblju, očekuje se sukladnost rashoda visini financijskog plana te se izbjegava pokretanje novih aktivnosti ukoliko su ustanove osigurale dostatna sredstva isključivo za provedbu postojećih.[69]

## 5.1. Makroekonomska kretanja u 2016. godini

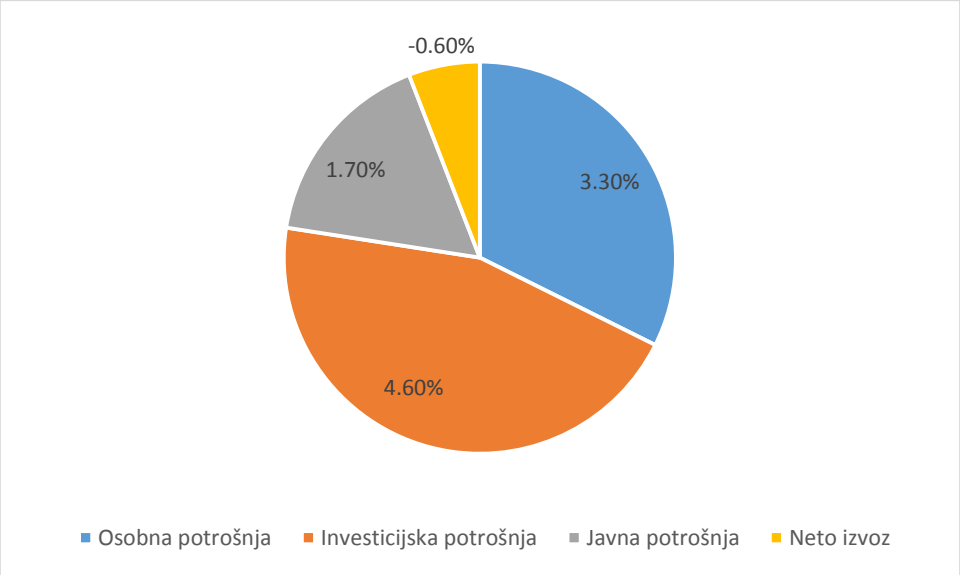
Oporavak hrvatskog gospodarstva postignut je 2015. godine nakon što se od 2009. godine bilježio trend pada BDP-a. U 2016. godini nastavljen je trend gospodarskog oporavka uslijed povećane osobne potrošnje, ali i jačanja izvoza te je ostvarena realna stopa rasta BDP-a od 2,9%. Gospodarski sektori koji su značajno pridonijeli gospodarskom rastu u 2016. godini su trgovina na malo, industrijska proizvodnja, građevinarstvo te turizam kao sektor sa snažnom izvoznom orijentacijom. Trend gospodarskog oporavka je popraćen smanjenjem stope nezaposlenosti na razini Republike Hrvatske, ali je ujedno zabilježena i pojava nedostatka ljudskih resursa na tržištu rada uslijed trenda iseljavanja stanovništva. Vanjske neravnoteže hrvatskog gospodarstva su se smanjile te je zabilježena visoka razina likvidnosti u

[68] Smjernice za izradu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. i projekcija za 2017. i 2018. https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2016/5%20sjednica%20Vlade//5%20-%201_novo.pdf (28.06.2019.)
[69] Ibidem (28.06.2019.)

financijskom sektoru. Stopa inflacije bilježila je negativnu vrijednost ponajprije uslijed utjecaja cijena energetskih usluga. [70]

Rast pojedinih komponenti na rast BDP-a u Republici Hrvatskoj u 2016. godini prikazan je na grafikonu 6.

**Grafikon 6. Rast pojedinih komponenti BDP-a u Hrvatskoj u 2016. godini**



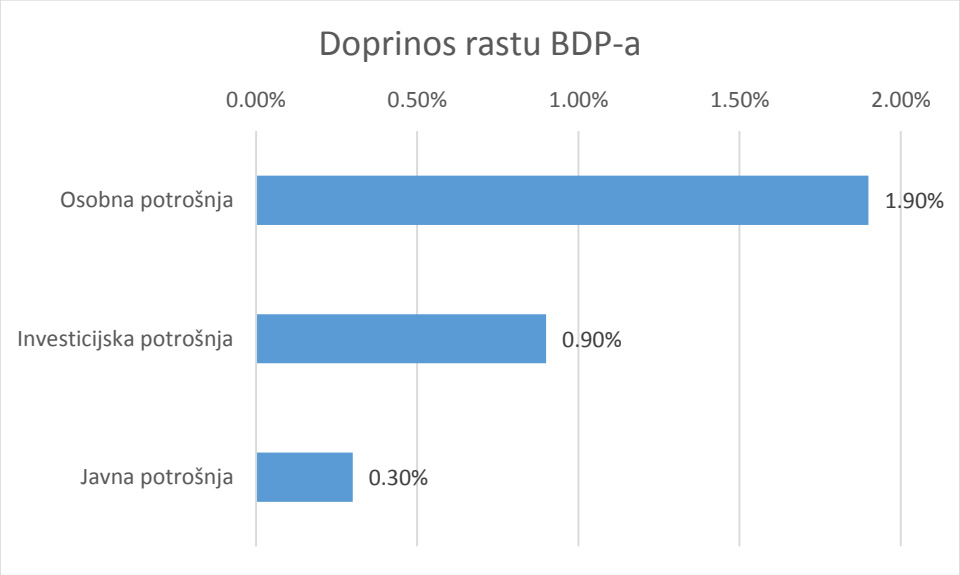

Izvor: Obrazloženje makroekonomskih pokazatelja u 2016. godini. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (27.06.2019.)

U 2016. godini najveći je rast zabilježila investicijska potrošnja, odnosno bruto investicije u fiksni kapital koje su zabilježile ukupan rast od 4,6%. Osobna potrošnja kućanstava koja je rasla po stopi od 3,3% ukazuje na povećano povjerenje građana u makroekonomska kretanja u zemlji, dok je državna potrošnja bilježila povećanje od 1,7%. Bruto izvoz roba i usluga je u 2016. ostvario značajan rast od ukupno 6,7%, međutim uvoz je bio viši i iznosio je 7,3% što je rezultiralo stopom pada neto izvoza od -0,6%.

U grafikonu 7. je prikazan doprinos pojedinih komponenti rastu BDP-a u 2016. godini.

[70] Obrazloženje makroekonomskih pokazatelja u 2016. godini. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (27.06.2019.)

**Grafikon 7. Doprinos pojedinih komponenti potrošnje rastu BDP-a u 2016. godini**




Obrazloženje makroekonomskih pokazatelja u 2016. godini. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (27.06.2019.)

Najveći doprinos rastu BDP-a u 2016. godini ostvaren je pod utjecajem doprinosa osobne potrošnje rastu BDP-a od 1,90%. Investicijska potrošnja je doprinijela rastu BDP-a za 0,9%, a najmanji je utjecaj rasta javne potrošnje od 0,30% što ukazuje na povećanje fiskalne discipline. Činjenica da neto izvoz nije doprinosio rastu BDP-a u RH u 2016. upućuje na potrebu za promicanjem izvozne konkurentnosti zemlje.

## 5.2. Prihodi državnog proračuna

Prihodi državnog proračuna mogu se podijeliti na prihode poslovanja i prihode od prodaje nefinancijske imovine.

### 5.2.1. Prihodi poslovanja

U prihode poslovanja mogu se ubrojiti:[71]

- porezni prihodi,

- prihodi od doprinosa,

- prihodi od pomoći (darovnica) iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna,

[71] Račun dobiti i gubitka za 2016. godinu. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (22.06.2019.)

- prihodi od imovine,

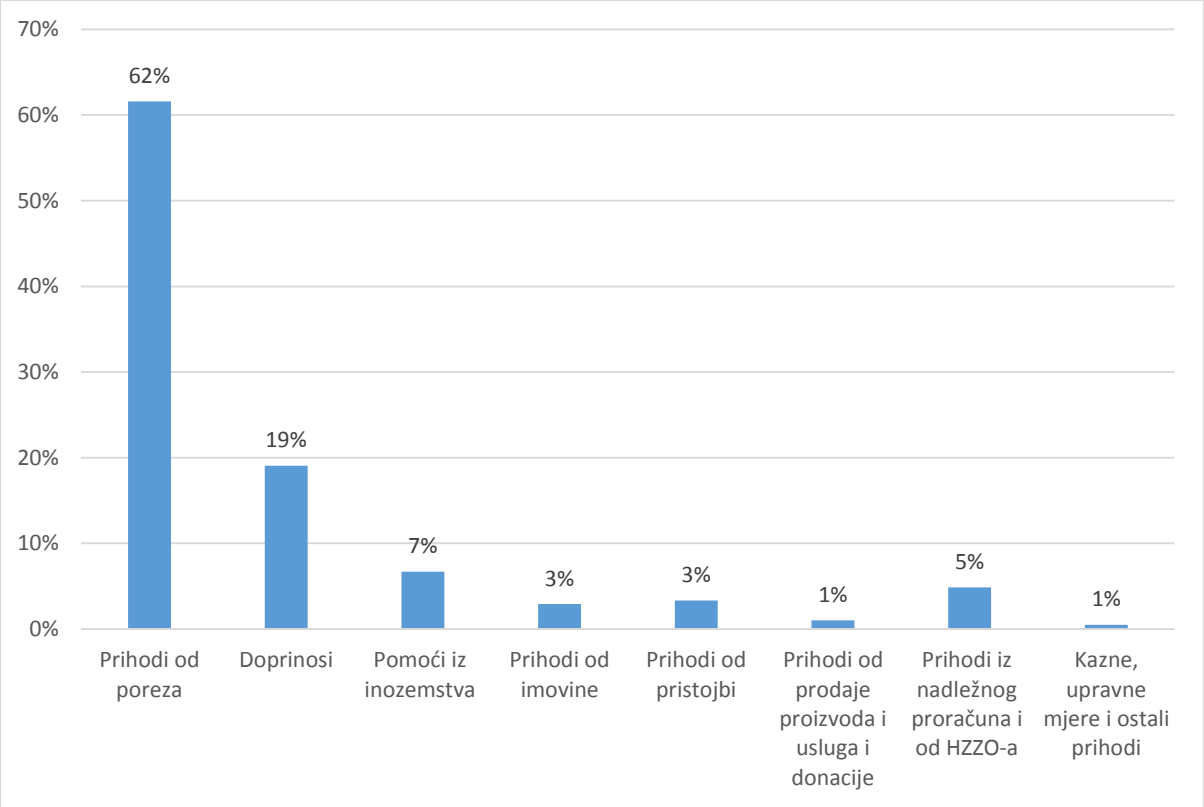
- prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada,

- prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a temeljem ugovornih obveza te

- kazne, upravne mjere i ostali prihodi.

U izvornom i tekućem planu proračuna za 2016. godinu je planirano ostvarenje 115,938,318,873 kn prihoda poslovanja, a izvršeno je 116,397,924,575.94 kn (indeks=100.40).[72] U grafikonu 8 je prikazana struktura pojedinih komponenti prihoda poslovanja u proračunu RH.

**Grafikon 8. Struktura pojedinih komponenti prihoda poslovanja u RH u 2016. godini**




Izvor: Račun dobiti i gubitka za 2016. godinu. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (22.06.2019.)

Na temelju podataka u grafikonu 8, zaključuje se da je u 2016. godini 62% javnih prihoda generirano od poreza što je glavnina prihoda, a 19% je generirano na temelju prihoda od

[72] Račun dobiti i gubitka za 2016. godinu. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (22.06.2019.)

doprinosa. 7% ukupnih javnih prihoda akumulirano je na temelju pomoći iz inozemstva, a 5% iz prihoda iz nadležnog proračuna i od HZZO-a. Prihodi od imovine te prihodi od pristojbi generirali su po 3% javnih prihoda, a prihodi od prodaje proizvoda i usluga te donacija kao i kazne, upravne mjere i ostali prihodi po 1% javnih prihoda. Prikazani podaci ukazuju na snažnu ovisnost proračunskih prihoda od porezima i doprinosima, te je stoga zdrava i stabilna ekonomija ujedno temeljna osnovica za održivu fiskalnu politiku u RH.

### 5.2.2. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine

U prihode od prodaje nefinancijske imovine mogu se ubrojiti:[73]

- prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine,

- prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine,

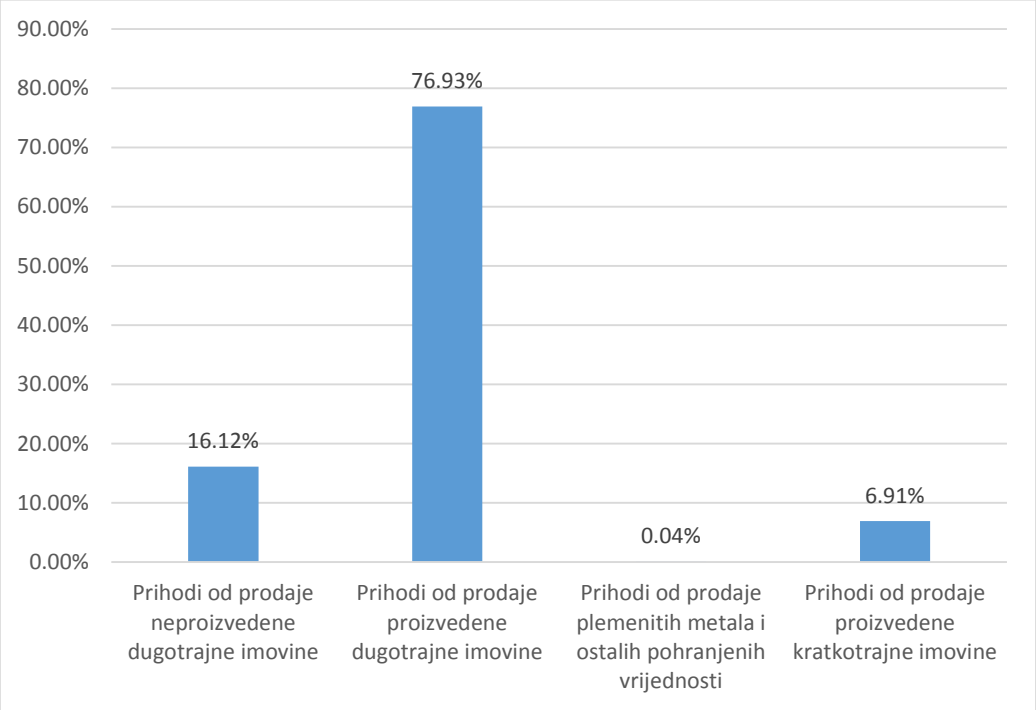
- prihodi od prodaje plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti,

- prihodi od prodaje proizvedene kratkotrajne imovine.

U izvornom i tekućem planu proračuna za 2016. godine planirano je ostvarenje 433,732,191 kn prihoda od prodaje nefinancijske imovine, a ostvareno je ukupno 450,179,757 kn (indeks=103,79). U grafikonu 9 je prikazana struktura pojedinih komponenti prihoda od prodaje nefinancijske imovine.

[73] Račun dobiti i gubitka za 2016. godinu. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (22.06.2019.)

**Grafikon 9. Struktura prihoda od prodaje nefinancijske imovine**




Izvor: Račun dobiti i gubitka za 2016. godinu. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (22.06.2019.)

Na temelju podataka u grafikonu 9 zaključuje se da je 76,93% prihoda od prodaje nefinancijske imovine ostvareno od prodaje proizvedene dugotrajne imovine. 16,12% prihoda ostvareno je od prodaje neproizvedene financijske imovine, a 6,91% od prodaje proizvedene kratkotrajne imovine. Najmanji udio ostvarenih prihoda od prodaje nefinancijske imovine ostvaren je od prodaje plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti.

## 5.3. Rashodi državnog proračuna

U rashode državnog proračuna mogu se ubrojiti rashodi poslovanja i rashodi za nabavu nefinancijske imovine.

### 5.3.1. Rashodi poslovanja

U rashode poslovanja državnog proračuna mogu se ubrojiti:[74]

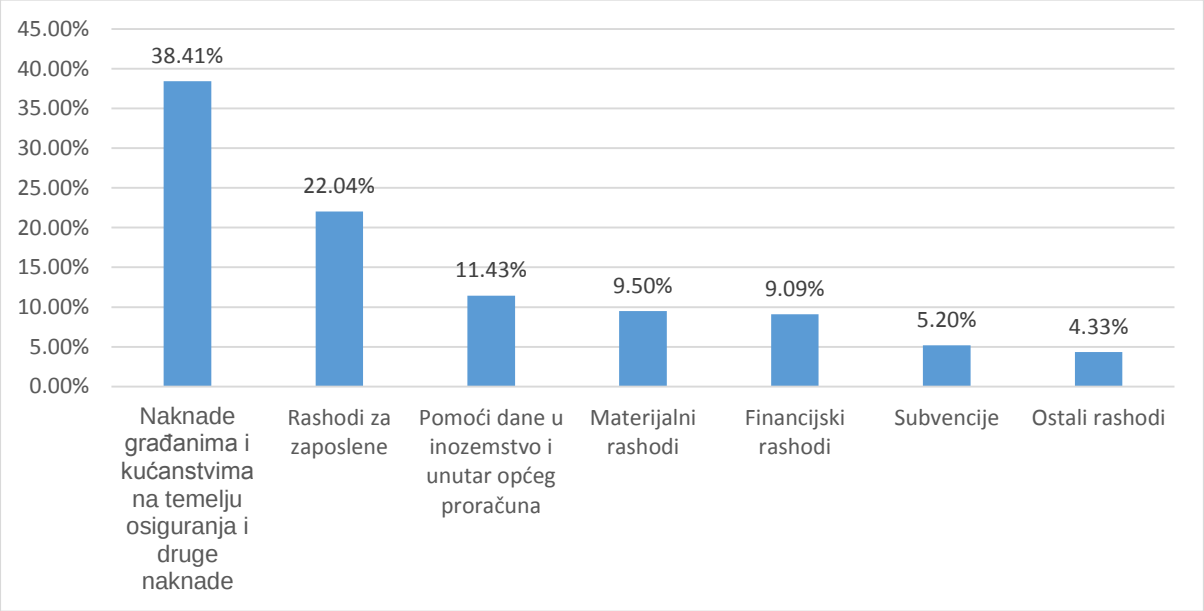
- Rashodi za zaposlene,

[74] Račun dobiti i gubitka za 2016. godinu. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (22.06.2019.)

- Materijalni rashodi,
- Financijski rashodi,
- Subvencije,
- Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna,
- Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade,
- Ostali rashodi.

U izvornom planu proračuna za 2016. godine planirano je ostvarenje 118,370,744,397 kn rashoda, a u tekućem planu ostvarenje 118,384,512,336 kn ukupnih rashoda poslovanja. Od toga je izvršeno 117.175.321.313 kn što je 98,98% u odnosu na planirani iznos. Navedeni podaci ukazuju na porast fiskalne discipline. U grafikonu 10 je prikazana struktura pojedinih komponenti rashoda poslovanja.

**Grafikon 10. Rashodi poslovanja**




Izvor: Račun dobiti i gubitka za 2016. godinu. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (22.06.2019.)

U strukturi ukupnih rashoda u proračunu iz 2016. godine prevladavale su naknade građanstvima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade u udjelu od 38,41%. Iduća najzastupljenija stavka rashoda poslovanja u 2016. godini su bili rashodi za zaposlene s udjelom od 22,04%. Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna iznosile su 11,43% ukupnih rashoda, a prosječan udio ukupnih materijalnih i financijskih rashoda iznosio je po cca. 9,50%. Udio subvencija u rashodima poslovanja proračuna iznosio je 5,20%, a ostalih rashoda 4,33%.

### 5.3.2. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine

U rashode za nabavu nefinancijske imovine spadaju:[75]

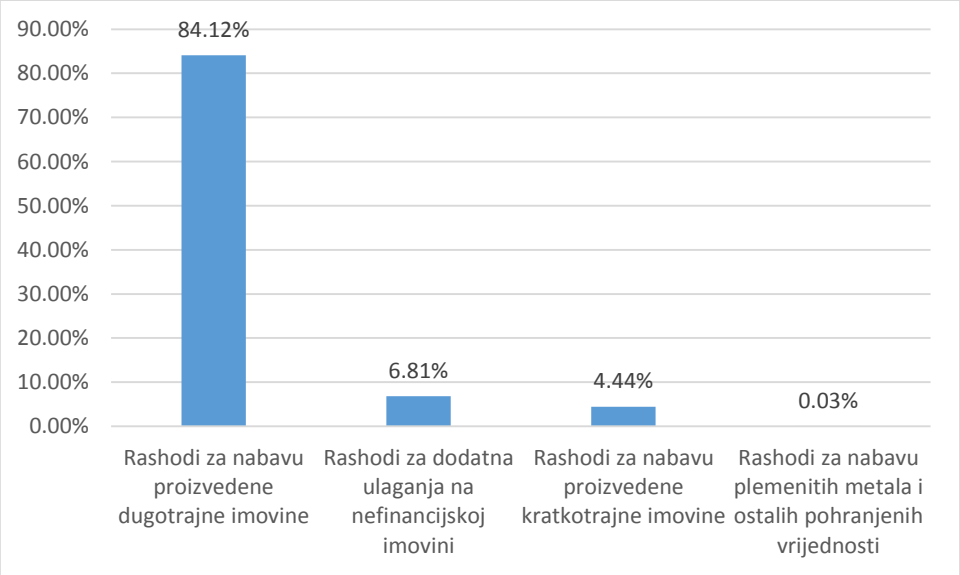
- Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine,
- Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine,
- Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti,

[75] Račun dobiti i gubitka za 2016. godinu. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (22.06.2019.)

- Rashodi za nabavu proizvedene kratkotrajne imovine,
- Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini.

U izvornom planu proračuna za 2016. godine planirano je ostvarenje 3,349,189,832 kn rashoda, a u tekućem planu ostvarenje 3,335,421,893 kn ukupnih rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Od toga je izvršeno 3,062,194,189.50 kn što je 91,81% u odnosu na planirani iznos. Navedeni podaci također ukazuju na porast fiskalne discipline. U grafikonu 11 je prikazana struktura pojedinih komponenti rashoda za nabavu nefinancijske imovine.

**Grafikon 11. Struktura rashoda za nabavu nefinancijske imovine**




Izvor: Račun dobiti i gubitka za 2016. godinu. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (22.06.2019.)

U strukturi rashoda za nabavu nefinancijske imovine prevladavaju rashodi za nabavu nefinancijske imovine s udjelom od 84,12%, slijede rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini čini je udio u 2016. iznosio 6,81% te rashodi za nabavu proizvedene kratkotrajne imovine s udjelom od 4,44%. Udio rashoda za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti je neznatan u ukupnoj strukturi rashoda za nabavu nefinancijske imovine od 0,03%.

## 5.4. Ukupan manjak državnog proračuna u 2016. godini

Ukupan manjak državnog proračuna u 2016. godini iskazuje se kao razlika ukupnih proračunskih prihoda i rashoda. Ostvareni manjak državnog proračuna znatno je manji od planiranih. Planirani manjak državnog proračuna u 2016. godini iznosio je -5.347.883.146 kn, a ostvareni manjak je znatno manji i iznosio je -3.389.411.170 kn (tablica 2).

**Tablica 2. Ukupan manjak proračuna u 2016. godini**

| RB | Stavka | Plan | Realizacija |
|---|---|---|---|
| **1** | **Prihodi** | **116.372.051.064** | **116.848.104.334** |
| 1.1. | Prihodi poslovanja | 115.938.318.873 | 116.397.924.576 |
| 1.2. | Prihodi od prodaje nefinancijske imovine | 443.732.191 | 450.179.758 |
| **2** | **Rashodi** | **121.719.934.229** | **120.237.515.503** |
| 2.1. | Rashodi poslovanja | 118.384.512.336 | 117.175.321.314 |
| 2.2. | Rashodi za nabavu nefinancijske imovine | 3.335.421.893 | 3.062.194.190 |
| **3** | **Ukupni manjak** | **-5,347,883,165** | **-3,389,411,170** |

Izvor: Manjak proračunskih prihoda. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (30.06.2019.)

U 2016. godini ostvaren je niži manjak proračuna u odnosu na planirani zahvaljujući rastu prihoda od 0,41% te zahvaljujući smanjenju planiranih rashoda po stopi od -1,22%.

# 6. ANALIZA UTJECAJA FISKALNE POLITIKE NA GOSPODARSKI RAST I RAZVOJ

U primarnom istraživanju prikazana je pojmovna, prostorna i vremenska definicija uzorka, metodologija istraživanja korištena za ocjenu utjecaja fiskalne politike na gospodarski rast te analiza i interpretacija rezultata.

## 6.1. Pojmovna, prostorna i vremenska definicija uzorka

U teorijskom okviru istraživanja je definirano da fiskalna politika utječe na gospodarski rast putem dvaju instrumenata, a to su stupanj poreznog opterećenja i visina javne potrošnje. Zavisna varijabla u istraživanju je BDP kao mjera gospodarskog rasta, a kao nezavisne varijable kojima fiskalna politika utječe na BDP odabrane su visina osobnog odbitka koja ukazuje na porezno opterećenje dohotka u RH (i potencijalno povećava osobnu potrošnju) i visina ukupnih subvencija kao proračunski rashod koji je izravno usmjeren ka stimuliranju gospodarskog rasta. Prostorni obuhvat istraživanja je Republika Hrvatska, a vremenski okvir je razdoblje od 2007.-2017. godine.

## 6.2. Metodologija i opis analiziranih varijabli

Podaci o BDP-u te visini osobnog odbitka prikupljeni su iz statističkog ljetopisa DZS-a, a podaci o ukupnoj visini subvencija u razdoblju od 2007.-2017. godine iz podataka o državnom proračunu dostupnih na službenim stranicama Ministarstva financija u kontinuitetu od 1998.-2017.

Za obradu prikupljenih podataka korišten je t-test kao metoda inferencijalne statistike kojom se mjeri je li razlika između dva skupa statistički značajna ili preciznije je li razlika između aritmetičke sredine statistički značajna. Prvo je ispitan odnos između visine osobnog odbitka kao neoporezivog dijela plaće i BDP-a, a potom odnos između subvencija i BDP-a. Na temelju koeficijenta korelacije se utvrđuje je li priroda veze između analiziranih varijabli pozitivna ili negativna što omogućuje verifikaciju postavljenih hipoteza.

Kako bi se utvrdila i matematički izrazila priroda uzročno-posljedične veze između osobnog odbitka i visine ukupnih subvencija i BDP-a kao zavisne varijable, korištena je regresijska analiza.

U tablici 3 su prikazane vrijednosti varijabli kojima je u primarnom istraživanju analiziran utjecaj fiskalne politike na gospodarski rast u RH od 2007.-2017. godine.

**Tablica 3. Prikaz vrijednosti varijabli korištenih u istraživanju od 2007.-2017. godine**

| Godina | BDP (u mil. HRK, tekuće cijene) | Iznos osnovnog osobnog odbitka (mjesečno) | Ukupan iznos subvencija |
|---|---|---|---|
| 2007. | 322,464 | 1600 | 5,816,774,185.00 |
| 2008. | 347,750 | 1800 | 6,859,511,780.62 |
| 2009. | 331,367 | 1800 | 6,710,032,870.05 |
| 2010. | 329,143 | 1800 | 6,582,191,841.99 |
| 2011. | 333,457 | 1800 | 6,555,277,305.35 |
| 2012. | 330,825 | 1800 | 5,762,320,864.44 |
| 2013. | 331,785 | 2200 | 5,537,844,447.50 |
| 2014. | 331,570 | 2200 | 5,336,241,752.00 |
| 2015. | 339,616 | 2600 | 6,425,995,773.43 |
| 2016. | 351,349 | 2600 | 6,087,415,752.23 |
| 2017. | 365,643 | 3800 | 6,019,683,609.54 |

Izvor: https://www.ijf.hr/upload/files/file/PV/2015/111/uljanic-bartolec.pdf., http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2011-godina, https://www.dzs.hr/ (02.07.2019.)

## 6.3. Analiza i interpretacija rezultata

U tablici 4 su prikazane vrijednosti t-testa kojim se ispituje statistička značajnost odnosa između visine osnovnog osobnog odbitka i BDP-a od 2007.-2017. godine.

**Tablica 4. Odnos između osnovnog osobnog odbitka i BDP-a (t-test)**

| Stavka | BDP | Osnovni osobni odbitak |
|---|---|---|
| Prosjek | 337724.40 | 2181.82 |
| Varijanca | 155509051.87 | 403636.36 |
| Broj promatranja | 11.00 | 11.00 |
| Pearson koeficijent korelacije | 0.84 | |
| Broj stupnjeva slobode | 10.00 | |
| Empirijski t-test | -93.19 | |
| p-vrijednost | 0,00001 | |

Izvor: izrada autora prema https://www.socscistatistics.com/tests/studentttest/default2.aspx

Pearsonov koeficijent korelacije upućuje na jaku korelaciju pozitivnog smjera između visine osobnog odbitka i BDP-a kao mjere gospodarskog rasta. Na temelju p-vrijednosti koja je niža od p=0,05 zaključuje se da postoji statistički značajna veza između osobnog odbitka i BDP-a, odnosno rast osobnog odbitka doprinosi rastu BDP-a potvrđujući hipotezu H1 da fiskalna politika stimulira gospodarski rast.

U tablici 5 su prikazane vrijednosti t-testa kojim se ispituje statistička značajnost odnosa između ukupno izvršenih subvencija i BDP-a u razdoblju od 2007.-2017. godine.

**Tablica 5. Odnos između ukupnih subvencija i BDP-a (t-test)**

| Stavka | BDP (u mil. HRK, tekuće cijene) | Ukupan iznos subvencija |
|---|---|---|
| Prosjek | 337724.40 | 6153935471.10 |
| Varijanca | 155509051.87 | 256325717684677000.00 |
| Broj promatranja | 11.00 | 11.00 |
| Pearsonov koeficijent korelacije | 0.17 | |
| Broj stupnjeva slobode | 10.00 | |
| Empirijski t-test | -40.31 | |
| p-vrijednost | 0,00001 | |

Izvor: obrada autora prema https://www.socscistatistics.com/tests/studentttest/default2.aspx

Na temelju p-vrijednosti koja je niža od p=0,05 zaključuje se da postoji statistički značajna veza između subvencija i BDP-a, odnosno visina subvencija doprinosi rastu BDP-a potvrđujući hipotezu H1 da fiskalna politika stimulira gospodarski rast. Pearsonov koeficijent korelacije ukazuje na slabu pozitivnu korelaciju između ukupnih subvencija i visine BDP-a.

Regresijski model pokazuje sljedeće uzročno-posljedične odnose između osobnog odbitka i visine subvencija i njihova utjecaja na BDP (tablica 6).

**Tablica 6. Regresijska analiza**

| *Regresijska analiza* | *Vrijednost* | | |
|---|---|---|---|
| Koeficijent determinacije | 0.902324551 | | |
| Standardna pogreška | 6009.908476 | | |
| Broj promatranja | 11 | | |
| | | | |
| ANOVA | | | |
| | *Df* | *F* | *Statistička značajnost F* |
| Regresija | 2 | 17.5273197 | 0.001192011 |
| Rezidual | 8 | | |
| Ukupna vrijednost | 10 | | |
| | | | |
| | *Koeficijenti* | *P-vrijednost* | |
| Konstanta | 247752.2730859 | 0.000011 | |
| Iznos osnovnog osobnog odbitka (mjesečno) ili x1 | 17.7265934 | 0.000397 | |
| Ukupan iznos subvencija ili x2 | 0.0000083 | 0.060841 | |

Izvor: izrada autora

Visok koeficijent determinacije i statistička značajnost F-testa ukazuju na prihvatljivost modela. P-vrijednost za subvencije neznatno prelazi 0,05 pa se neće uvrstiti u model, već se formira sljedeći model:

Y= 247.752,27 + 17,72* x1

Gdje je:

Y = BDP

X1 = osnovni odbitak

Rezultati regresijske analize upućuju na potrebu za potvrdom hipoteze da fiskalna politika pozitivno utječe na gospodarski rast, ali kroz poreznu politiku (povećanje osobnog odbitka), a ne i kroz politiku subvencija (p=0,06). Rezultati primarnog istraživanja potvrđuju da je rast BDP-a u RH utemeljen primarno na rastu domaće potražnje.

# 7. ZAKLJUČAK

Fiskalna politika je, uz monetarnu politiku, valo važna makroekonomska politika kojom se postiže upravljanje javnim prihodima i rashodima. Fiskalna politika ima stabilizaciju, alokacijsku i redistribucijsku funkciju u gospodarstvu. Cilj fiskalne politike je stabilizacijskom ulogom stabilizirati utjecaje poslovnih ciklusa na gospodarstvo. Ravnotežna uloga fiskalne politike ogleda se u poticanju javne potrošnje tijekom kriznih razdoblja putem ekspanzivne politike i primjeni restriktivne politike u razdoblju oporavka. Na taj način fiskalna politika ostvaruje ciljeve poticanja gospodarskog rasta, kontrole inflacije i postizanja pune zaposlenosti te postizanja socijalne pravde kroz alokacijsku i redistributivnu ulogu. Analiza fiskalne politike u Republici Hrvatskoj pokazuje da se radi o ključnom makroekonomskom instrumentu države s obzirom na visoku euroiziranost gospodarstva i ograničenost instrumenata djelovanja monetarne politike. Fiskalnu politiku u RH dugi niz godina obilježavala je previše ekspanzivna politika te rast proračunskog deficita i akumuliranje javnog duga. Ovo je stanje pogoršano pod utjecajem europske dužničke krize. Iz tog je razloga Hrvatska ušla u program prekomjernog deficita s ciljem restriktivnije politike i smanjenja deficita te javnog duga. Nakon stabilizacije gospodarstva u 2015., 2016. i 2017., Hrvatska je 2017. izašla iz programa prekomjernog deficita. U RH su znatno više zastupljene mjere diskrecijske fiskalne politike u odnosu na automatske fiskalne stabilizatore. Analiza komponenti potrošnje pokazuje da na rast BDP-a u RH najviše utječe rast osobne potražnje, dok je neto izvoz negativan. Ovaj zaključak ukazuje na potrebu stvaranja povoljnije klime za razvoj poduzetništva i privlačenje inozemnih stranih investicija s ciljem poticanja izvozne konkurentnosti. Rezultati primarnog istraživanja usmjerili su se na utjecaj visine osobnog odbitka kao komponente poreznog stimulansa i subvencija kao poticaja rastu gospodarstva kroz javnu potrošnju na rast BDP-a. Rezultati dobiveni primjenom t-testa pokazuju da obje komponente statistički značajno doprinose gospodarskom rastu, ali je osobni odbitak varijabla koja znatno više pozitivno korelira s rastom BDP-a. Rezultati regresijske analize ukazuju na to da je osnovni odbitak komponenta fiskalne politike koja statistički značajno utječe na BDP, dok sustav subvencija nema statistički značajan utjecaj na rast BDP-a. Rezultati potvrđuju hipotezu H1 o pozitivnom utjecaju fiskalne politike na gospodarski rast, ali je preporuke stvoriti više poreznih stimulansa za rast izvozne konkurentnosti i privlačenje investicija, uz postojeću orijentaciju na rast kroz poticanje osobne potrošnje. Jednako tako važno je povećati učinkovitost sustava subvencija.

# LITERATURA


1. Alesina, A., Campante, F. R., & Tabellini, G. (2008). Why is fiscal policy often procyclical?. *Journal of the european economic association*, *6*(5), 1006-1036.
2. Babić, Z. (2006). Social Justice and Market Efficiency-Theoretical Concepts and the Role of the State. *Ekonomski pregled*, *57*(5-6), 344-363.
3. Bađun, M. (2009). Transparentnost proračuna. *Financijska teorija i praksa*, *33*(4), 495-497.
4. Baturina, D. (2017). Anton Hemerijck (ed.): The Uses of Social Investment. *Revija za socijalnu politiku*, *24*(3), 365-367.
5. Baunsgaard, T., Symansky, S. A. (2009). Automatic fiscal stabilizers. *IMF Staff Position Note*, *9*, 23.
6. Benazić, M. (2006). Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj: model kointegracije. *Ekonomski pregled*, *57*(12), 882-918.
7. Benić, Đ. (2014). Povijest razvoja teorije o odnosu između inflacije i nezaposlenosti. *Ekonomska misao i praksa*, (2), 411-430.
8. Burnać, P. (2017). Fiskalna konsolidacija: teorijski okvir i slučaj Republike Hrvatske. *EFZG working paper series*, (06), 1-16.
9. Cappiello, A. (2014). World Bank Doing Business project and the statistical methods based on ranks: The paradox of the time indicator. *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, *68*(1), 79-86.
10. Deskar-Škrbić, M. (2018). Dinamički učinci fiskalne politike u Hrvatskoj: suprotstavljanje novo-kejnezijanske teorije male otvorene ekonomije empirijskim podatcima. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci: časopis za ekonomsku teoriju i praksu*, *36*(1), 81-100.
11. Durbić, J. (2016). Uzroci nezaposlenosti i utjecaj na smanjenje nezaposlenosti kroz institucionalno-strukturne reforme u Republici Hrvatskoj. *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, *50*(100.), 39-54.
12. DZS. Gospodarstvo – osnovni pokazatelji. https://www.dzs.hr/Hrv/publication/StatisticsInLine.htm (22.06.2019.)
13. Ekonomski rječnik. http://www.ekonomskirjecnik.com/definicije/bruto-domaci-proizvod-bdp.html (03.06.2019.)

14. Erceg, C. J., Guerrieri, L., Gust, C. (2005). Expansionary fiscal shocks and the US trade deficit. *International Finance*, *8*(3), 363-397.
15. Fiscal rules. https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm (20.06.2019.)
16. Gnip, A. G. (2015). Empirical assessment of stabilization effects of fiscal policy in Croatia. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, *18*(1), 47-69.
17. Hebous, S. (2011). The effects of discretionary fiscal policy on macroeconomic aggregates: a reappraisal. *Journal of Economic Surveys*, *25*(4), 674-707.
18. Instrumenti državne potpore. https://pjr.hr/instrumenti-drzavne-potpore-i-metodologija-ocjene-elementa-drzavne-potpore/ (16.06.2019.)
19. Jović, I., Kesner-Škreb, M. (2012). Reforma Državnih potpora u Hrvatskoj. *Pridruživanje hrvatske Europskoj uniji, Svezak*, *4*, 242.
20. Jurković, P. (2002). Fiskalna politika u Hrvatskoj u razdoblju 1994.-2000. g. *Ekonomija/Economics*, *9*(2), 269-291.
21. Krtalić, G. D. S., Družić, G. (2006). Kakvu ulogu treba imati fiskalna politika u Republici Hrvatskoj?. *Ekonomija*, (1), 67-85.
22. Krtalić, S. Javna potrošnja: aritmetika vs. geometrija. http://staro.rifin.com/root/tekstovi/tekst.cgi?id=773 (25.06.2019.)
23. Kuliš, D. (2007). Oporezivanje potrošnje: porez na dodanu vrijednost i trošarine. *Newsletter Instituta za Javne Financije*, (33), 1-8.
24. Macek, R. (2014). The impact of taxation on economic growth: case study of OECD countries. *Review of economic perspectives*, *14*(4), 309-328.
25. Mervar, A., Rohatinski, Ž. (1999). Očekivana kretanja krajem godine kao poticaj promišljanju ekonomske politike. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, *9*(77), 5-40.
26. Mortensen, J. (2013). *Economic policy coordination in the EMU: From Maastricht via SGP to the Fiscal Pact* (No. 459). CASE Network Studies & Analyses.
27. Obrazloženje makroekonomskih pokazatelja u 2016. godini. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (27.06.2019.)
28. Olgić Draženović, B., Buterin, V., Buterin, D. (2018). Strukturne reforme zemalja CEE-a u tranzicijskom razdoblju–pouke i zaključci. *Zbornik Veleučilišta u Rijeci*, *6*(1), 127-142.
29. Pavlović, D. (2011). Racionalnost i politika: jedan mogući način izvođenja koncepta politike. *Political perspectives: journal for political research*, *1*(2), 63-89.
30. Petek, A. (2012). Što su hrvatske javne politike?. *Političke analize*, *3*(11), 37-45.

31. Pletikosa, D. (2015). Stavovi stručne javnosti o utjecaju domaćih i inozemnih izravnih ulaganja na uspješnost poslovanja u hotelijerstvu. *Ekonomska Misao i Praksa*, *24*(2), 449.
32. Račun dobiti i gubitka za 2016. godinu. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina (22.06.2019.)
33. Radošević, D. (2004). Izlazna strategija Hrvatske–teze za novi model ekonomskog razvitka. *Ekonomski pregled*, *55*(11-12), 935-951.
34. Smjernice za izradu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. i projekcija za 2017. i 2018. https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2016/5%20sjednica%20Vlade//5%20-%201_novo.pdf (28.06.2019.)
35. Šarić, M. (2014). Važnost restrukturiranja hrvatskog javnog sektora. *Tranzicija*, *15*(32), 131-143.
36. Šimović, H. (2005). Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu. *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, *3*(1), 75-88.
37. Škrbić Deskar, M. (2018). Obilježja fiskalne politike u Hrvatskoj: što nam govori funkcija fiskalne reakcije? https://arhivanalitika.hr/blog/obiljezja-fiskalne-politike-u-hrvatskoj-sto-nam-govori-funkcija-fiskalne-reakcije/ (23.06.2019.)
38. Teodorović, I. (2013). Refleksije i poruke 21. tradicionalnoga savjetovanja hrvatskog društva ekonomista. *Ekonomski pregled*, *64*(6), 681-692.
39. Using fiscal policy to stabilize the economy. https://economistsview.typepad.com/economistsview/2005/09/using_fiscal_po.html (27.06.2019.)
40. Vidaković, N. (2018). Koordinacija monetarne i fiskalne politike u sljedećoj krizi. *Zbornik sveučilišta Libertas 3*(1), 41-54.
41. Vlada RH. Hrvatska ostvarila najniži deficit od 2002., pao i javni dug. https://vlada.gov.hr/vijesti/hrvatska-ostvarila-najnizi-deficit-od-2002-pao-i-javni-dug/20538 (17.06.2019.)

# POPIS TABLICA I GRAFIKONA

## POPIS TABLICA

Tablica 1. Ukupan stupanj poreznog opterećenja u RH 1994. i 2000. godine 27

Tablica 2. Ukupan manjak proračuna u 2016. godini 48

Tablica 3. Prikaz vrijednosti varijabli korištenih u istraživanju od 2007.-2017. godine 50

Tablica 4. Odnos između osnovnog osobnog odbitka i BDP-a (t-test) 50

Tablica 5. Odnos između ukupnih subvencija i BDP-a (t-test) 51

Tablica 6. Regresijska analiza 52

## POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1. Usporedba stvarnog proračunskog salda i optimalnog proračunskog salda izračunatog primjenom funkcije fiskalne reakcije u RH od 2004.-2016.godine 13

Grafikon 2. Ciljevi vezani uz udio proračunskog deficita u BDP-u iz Programa prekomjernog deficita za Republiku Hrvatsku 32

Grafikon 3. Ciljevi vezani uz poboljšanje strukturne bilance iz Programa prekomjernog deficita za Republiku Hrvatsku 33

Grafikon 4. Smanjenje proračunskog deficita u RH u 2015. i 2016. godini 34

Grafikon 5. Udio javnog duga u Republici Hrvatskoj od 2009.-2016. godine 36

Grafikon 6. Rast pojedinih komponenti BDP-a u Hrvatskoj u 2016. godini 40

Grafikon 7. Doprinos pojedinih komponenti potrošnje rastu BDP-a u 2016. godini 41

Grafikon 8. Struktura pojedinih komponenti prihoda poslovanja u RH u 2016. godini 42

Grafikon 9. Struktura prihoda od prodaje nefinancijske imovine 44

Grafikon 10. Rashodi poslovanja 45

Grafikon 11. Struktura rashoda za nabavu nefinancijske imovine 46

# SAŽETAK

U radu se istražuje utjecaj fiskalne politike na gospodarski rast Republike Hrvatske. Predmet istraživanja je odabran iz razloga što je fiskalna politika temeljni stabilizator utjecaja poslovnih ciklusa na nacionalno gospodarstvo te iz toga proizlazi i njezin utjecaj na gospodarski rast. Cilj istraživanja je utvrditi značajke fiskalne politike u RH i utjecaj njezine prirode na kretanje BDP-a kao temeljnog pokazatelja gospodarskog rasta. Rezultati pokazuju da fiskalnu politiku RH kroz dugi niz godina prate diskrecijske mjere i proračunski deficit kojim se akumulira javni dug države. Fiskalna disciplina je stoga prioritetna mjera u hrvatskom gospodarstvu koje je 2017. izašlo iz Programa prekomjernog deficita. Ipak, odgovorno upravljanje javnim financijama ostaje jedan od ključnih makroekonomskih ciljeva i po izlasku iz recesijskog razdoblja. U primarnom istraživanju je analiziran odnos osnovnog osobnog odbitka kao porezne mjere i subvencija kao mjere javne potrošnje na kretanje BDP-a. Dokazano je da osnovni osobni odbitak ima statistički značajan utjecaj na BDP jer osigurava povećanje osobne potrošnje na kojoj se ponajviše temelji rast BDP-a u RH. Preporuka rada je povećati učinkovitost sustava subvencija u cilju poticanja gospodarskog rasta i izvozne orijentiranosti te stimulativnijim poreznim okvirom potaknuti izravna strana ulaganja. Ova preporuka proizlazi iz činjenice da je pokazatelj neto izvoza u RH negativan, a radi se o bitnoj komponenti BDP-a.

**Ključne riječi:** fiskalna politika, gospodarski rast, BDP, porezno opterećenje, javna potrošnja, osnovni osobni odbitak, subvencije

## SUMMARY

The paper explores the impact of fiscal policy on the economic growth of the Republic of Croatia. The subject of the research has been chosen because fiscal policy is the fundamental stabilizer of the business cycle's influence on the national economy and hence its impact on economic growth. The aim of the research is to determine the features of fiscal policy in the Republic of Croatia and the impact of its nature on the movement of GDP as a fundamental indicator of economic growth. The results show that fiscal policy for the Republic of Croatia has been accompanied by discretionary measures and a budget deficit accumulating the public debt of the state over the years. Fiscal discipline is therefore a priority measure in the Croatian economy which in 2017 emerged from the Excessive Deficit Procedures. However, responsible public finance management remains one of the key macroeconomic goals even after emerging from the recession period. In the primary study, the impact of basic personal deduction as tax measure and subsidies as public spending measure on GDP trends was analyzed. It has been shown that the basic personal allowance has a statistically significant impact on GDP, as it ensures an increase in personal spending. The recommendation is to increase the efficiency of the subsidy system in order to stimulate economic growth and export orientation and stimulate FDI through more effective tax framework. This recommendation stems from the fact that the net export performance in the Republic of Croatia is negative, and is a key component of GDP growth.

**Key words:** fiscal policy, economic growth, GDP, tax burden, public spending, basic personal allowance, subsidies