ANALIZA PRORAČUNSKOG DEFICITA I JAVNOG DUGA RH 0D 2008. D0 2017. GODINE

Mlačić, Sara

Undergraduate thesis / Završni 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:124:400885

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

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

ZAVRŠNI RAD

ANALIZA PRORAČUNSKOG DEFICITA I JAVNOG DUGA RH 0D 2008. D0 2017. GODINE

Mentor: **Student:**

doc. dr. sc. Paško Burnać **Sara Mlačić**

Split, rujan, 2019.

SADRŽAJ:

1. UVOD 4
1.1. Problem istraživanja 4
1.2. Ciljevi rada 4
1.3. Metode rada 4
1.4. Struktura rada 5
2. PRORAČUNSKI DEFICIT 6
2.1. Pojmovno određenje proračunskog deficita 6
2.1.1. Državni proračun 6
2.1.2. Vrste proračunskih deficita 7
2.2. Determinante proračunskog deficita 10
2.3. Načini financiranja proračunskog deficita 12
3. JAVNI DUG 13
3.1. Pojmovno određenje javnog duga 13
3.2. Klasifikacija javnog duga 14
3.3. Održivost javnog duga 16
3.4. Utjecaj javnog duga na gospodarski razvoj 17
4. PRORAČUNSKI DEFICIT I JAVNI DUG REPUBLIKE HRVATSKE 19
4.1. Analiza kretanja proračunskog deficita RH od 2008. do 2017. godine 19
4.2. Analiza kretanja javnog duga RH od 2008. do 2017. godine 20
4.2.1. Nastanak javnog duga RH 20
4.2.2. Struktura javnog duga RH 21
4.2.3. Pokretači javnog duga RH 23
5. ZAKLJUČAK 31
LITERATURA 33
Popis slika 34
Popis tablica 35

Popis grafova.....36
SAŽETAK 37
SUMMARY 38

1. UVOD

1.1. Problem istraživanja

Problem istraživanja ovog rada se odnosi na negativnu vrstu neuravnoteženog državnog proračuna, tj. proračunski deficit, te na stvaranje javnog duga. Problem javnog duga aktualna je tema današnjice zbog toga što je zaduživanje najčešći izbor za financiranje proračunskog deficita kojeg je nužno smanjivati radi što boljeg ekonomskog stanja države.

Proračunski deficit i javni dug teško je razumjeti izvan konteksta fiskalne i ukupne makroekonomske politike. Budući da je Hrvatska članica Europske unije i bliži se ulasku u europsku monetarnu uniju, značaj fiskalne politike raste. Takva politika svojim funkcijama i ulogom utječe na visinu proračunskog manjka i razinu javnog duga.

1.2. Ciljevi rada

Cilj ovog rada je, prije svega, objasniti vezu i razlike između proračunskog deficita i javnog duga te zasebno objasniti važnost spomenutih pojmova. Da bi smo razumjeli jedan od ovih pojmova, nužno je pojasniti drugi i obrnuto. Cilj rada je također prikazati i analizirati kretanje proračunskog deficita i javnog duga u Republici Hrvatskoj te usporediti prikupljene vrijednosti s odabranim zemljama Europske unije. Prikazat će se desetogodišnje razdoblje s početkom velike gospodarske krize (2008.) te zaključnom 2017. godinom.

1.3. Metode rada

Znanstvene metode koje su se koristile pri izradi završnog rada su metoda deskripcije, metoda komparacije i sinteze, metoda klasifikacije, metoda analize, te metoda grafičkog prikazivanja.

Metodom deskripcije jednostavno su opisane činjenice važne za razumijevanje rada. Komparativnom metodom su se usporedile iste ili srodne činjenice, procesi i odnosi te se utvrdile njihove sličnosti i razlike. Metoda sinteze poslužila je za jednostavno spajanje više elemenata u jedinstvenu cjelinu, dok je metoda analize rezultate i složene zaključke istraživanja raščlanila na jednostavnije dijelove. Klasifikacijom su određeni pojmovi razvrstani na određene vrste, tipove, skupine itd.

1.4. Struktura rada

Rad se sastoji od pet dijelova. Prvi dio rada je uvodni dio.

U drugom dijelu rada definiran je pojam proračunskog deficita te su objašnjene vrste i determinante proračunskog deficita. U ovom dijelu su opisani i načini financiranja proračunskih deficita.

Treći dio rada bavi se javnim dugom. Pojmovno je definiran javni dug te je nakon toga navedena klasifikacija javnog duga uz prednosti i nedostatke različitih oblika zaduživanja. Nadalje, razrađena je tema održivosti javnog duga te je u zadnjem paragrafu pojašnjen utjecaj javnog duga na gospodarski razvoj.

Četvrti dio rada analizira kretanje proračunskog deficita i javnog duga Republike Hrvatske, te uspoređuje kretanje ovih pokazatelja s prosjekom zemalja članica EU. Također je navedeno i prikazano stanje proračunskog deficita i javnog duga u zadnjoj promatranoj godini odnosno 2017. godini prema zemljama članicama EU.

Konačno, peti dio završnog rada navodi temeljna saznanja rada.

2. PRORAČUNSKI DEFICIT

2.1. Pojmovno određenje proračunskog deficita

U kriznim vremenima kada javne financije države nisu stabilne, poznato je da se prihodi smanjuju, a izdaci sve više povećavaju. Nekoliko je razloga koji doprinose toj nestabilnosti, a glavni su rast nezaposlenosti i inflacija. Sve to dovodi do deficitnog stanja proračuna neke države. Upravljanje proračunom važna je funkcija države kojom se pokušava stabilizirati ekonomsko stanje i potaknuti napredak.

2.1.1. Državni proračun

„**Državni proračun** je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci države za jednu godinu, u skladu sa zakonom, a donosi ga Hrvatski sabor.“[1]

Državni proračun ima tri glavne funkcije, a to su:

- prikaz najvažnijih ciljeva države u jednoj godini
- instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje
- sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.[2]

Proračun sustavno prikazuje sve planirane javne prihode i rashode u određenome razdoblju. Javni prihodi su prihodi države koji se mogu prikupiti u obliku poreza, doprinosa, carina, pristojbi te raznih naknada. Ove vrste prikupljanja prihoda su zakonima i drugim propisima donesenima temeljem zakona propisane kao obvezne. Država također može puniti svoju blagajnu i temeljem vlasništva nad kapitalom, prodajom imovine, emisijske dobiti, potpora i slično. Pod javnim rashodima možemo ubrojiti sve izdatke države kojim ona obavlja svoje Ustavom i zakonom određene funkcije.

Razlikujemo dvije vrste proračuna:

- **uravnotežen** – kada su prihodi jednaki rashodima
- **neuravnotežen –** kada su prihodi veći od rashoda nastaje **proračunski suficit** odnosno kada su prihodi manji od rashoda nastaje **proračunski deficit**. [3]

[1] Narodne novine (2003.): Zakon o proračunu, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 283.
[2] Ministarstvo financija: Proračun [Internet], raspoloživo na: www.mfin.hr/hr/proracun, [20.05.2019.]
[3] Grupa autora, urednici: Obadić A., Tica J. (2016.) : Gospodarstvo Hrvatske, Fiskalna politika, Zagreb - str. 296.

U ovom radu će se definirati i objasniti isključivo pojam proračunskog deficita. Riječ deficit dolazi od latinske riječi *deficere* što znači nedostajati, stoga se koristi i kao zamjenica za neki manjak ili za manji iznos odnosno količinu.[4] U ovom slučaju taj manjak se odnosi na negativnu razliku javnih prihoda i rashoda. Deficit proračuna je prisutan u većini zemalja u razvoju, ali se pojavljuje i u snažnim ekonomijama, kao što su na primjer Sjedinjene Američke Države ili Velika Britanija. [5]

2.1.2. Vrste proračunskih deficita

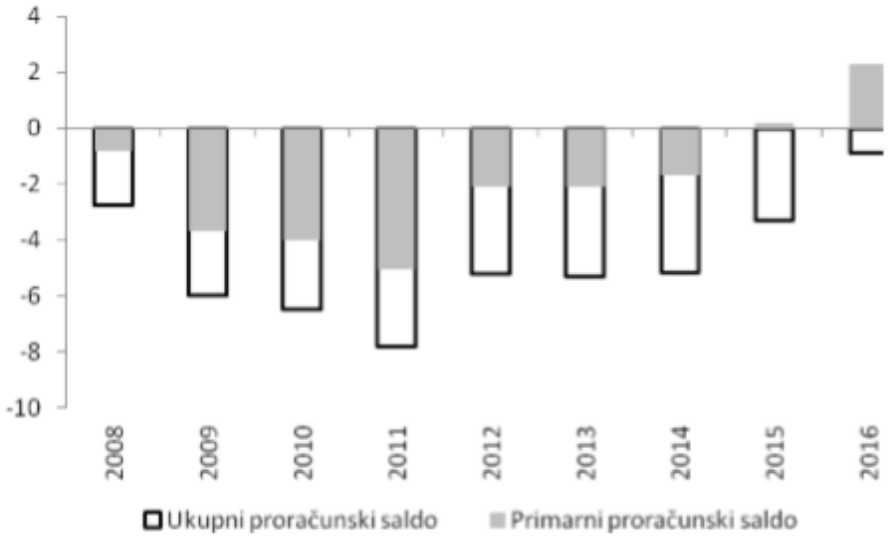
Kada se govori o proračunskom deficitu, vrlo je važno razlikovati sljedeće dvije vrste – **tekući** i **kapitalni**. Deficit može nastati na tekućem dijelu proračuna kao razlika tekućih prihoda i rashoda, ali i kao razlika kapitalnih prihoda i rashoda, to jest na tzv. proračunu kapitala. Mnogo ozbiljnije je kada se deficit pojavi na tekućem dijelu, što znači da se sredstva javnog duga koriste za tekuću potrošnju. Pojavom deficita na kapitalnom dijelu proračuna, situacija je drugačija. Deficit na proračunu kapitalnih javnih rashoda i prihoda je posljedica povećanja društvenog kapitala koji ostaje na raspolaganju i budućim generacijama. [6]

Kada je na snazi visoka inflacija vrlo važnim se smatra takozvani **operativni deficit** kojeg možemo definirati kao proračunski manjak umanjen za dio kamata na javni dug kojim se nadoknađuje inflacija (razlika između nominalne i realne kamate) tj. isključuje iskrivljenosti koje proizvodi inflacija. Ova mjera deficita se ponekad naziva i *deficitom ispravljenim za inflaciju* te se s njim pokušava izbjeći precjenjivanje stvarne visine deficita.

U visoko zaduženim zemljama koristi se i **primarni deficit** koji, za razliku od operativnog, isključuje cjelokupan iznos kamata iz veličine konvencionalnog deficita te tako označava doprinos tekuće politike javnom dugu. [7] Ovaj pokazatelj je vrlo važan i za Hrvatsku, budući da troškovi kamata predstavljaju značajan dio rashodne strane proračuna (iznad 3% BDP-a), postoji značajna razlika između ukupnog i primarnog proračunskog salda.[8] (Slika 1)

---

[4] Hrvatski jezični portal, URL: hjp.znanje.hr, datum preuzimanja: 20.06.2019.
[5] Institut za javne financije: Proračunski deficit [Internet], raspoloživo na: www.ijf.hr/pojmovnik/proracunski_deficit , [20.06.2019.]
[6] Grupa autora, urednici: Obadić A., Tica J. (2016.) : Gospodarstvo Hrvatske, Fiskalna politika, Zagreb - str. 297.
[7]. Institut za javne financije: Proračunski deficit [Internet], raspoloživo na: www.ijf.hr/pojmovnik/proracunski_deficit , [20.06.2019.]
[8] Deskar-Škrbić, M., Raos, V. (2016.): Karakter fiskalne politike i politička ekonomija fiskalne konsolidacije u Hrvatskoj u post-kriznom razdoblju, EFZG serija članaka u nastajanju – članak 18-02, Zagreb



Slika 1: Ukupni i primarni proračunski saldo (% BDP-a)

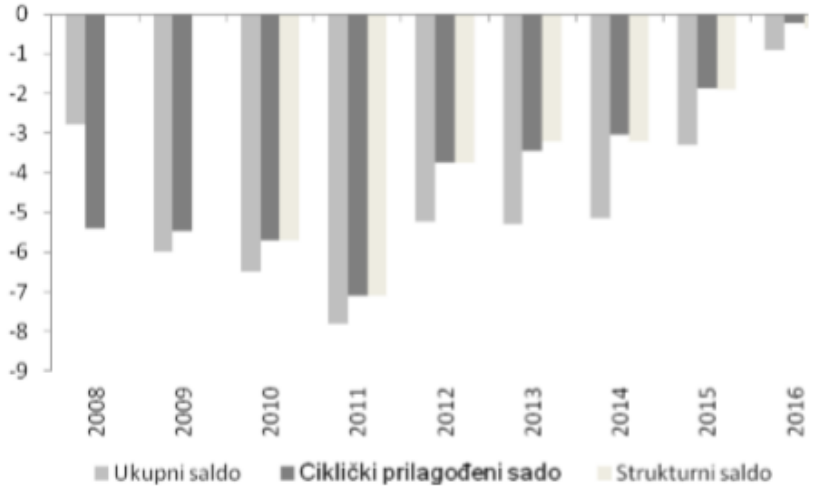
Izvor: AMECO

Iako navedeni pokazatelji daju važne informacije te se često koriste u međunarodnim usporedbama, ipak imaju manu - ne uzimaju u obzir djelovanje ekonomskog okruženja na prihode i rashode proračuna tj. djelovanje automatskih stabilizatora[9].

Ciklički prilagođeni saldo, ciklički saldo i strukturni saldo daju bolje informacije o karakteru tekuće fiskalne politike.

Ciklički saldo mjeri visinu proračunskog salda kao posljedicu djelovanja isključivo cikličkih oscilacija na elemente proračuna, **ciklički prilagođeni saldo** (CAB) je mjera koja pokazuje koliko bi iznosio proračunski saldo kada bi stvarni output bio jednak potencijalnom, dok je **strukturni saldo** ciklički prilagođeni saldo koji je dodatno prilagođen za učinke jednokratnih i privremenih mjera fiskalne politike. [10]

[9] Elementi gospodarskog sustava koji sami po sebi ublažavaju ekonomske fluktuacije (npr. progresivno oporezivanje, potpore nezaposlenima i druga tzv. transferna plaćanja).
[10] Deskar-Škrbić, M., Raos, V. (2016.): Karakter fiskalne politike i politička ekonomija fiskalne konsolidacije u Hrvatskoj u post-kriznom razdoblju, EFZG serija članaka u nastajanju – članak 18-02, Zagreb



Slika 2: Ukupni, ciklički prilagođeni i strukturni proračunski saldo (% BDP-a)

Izvor: AMECO

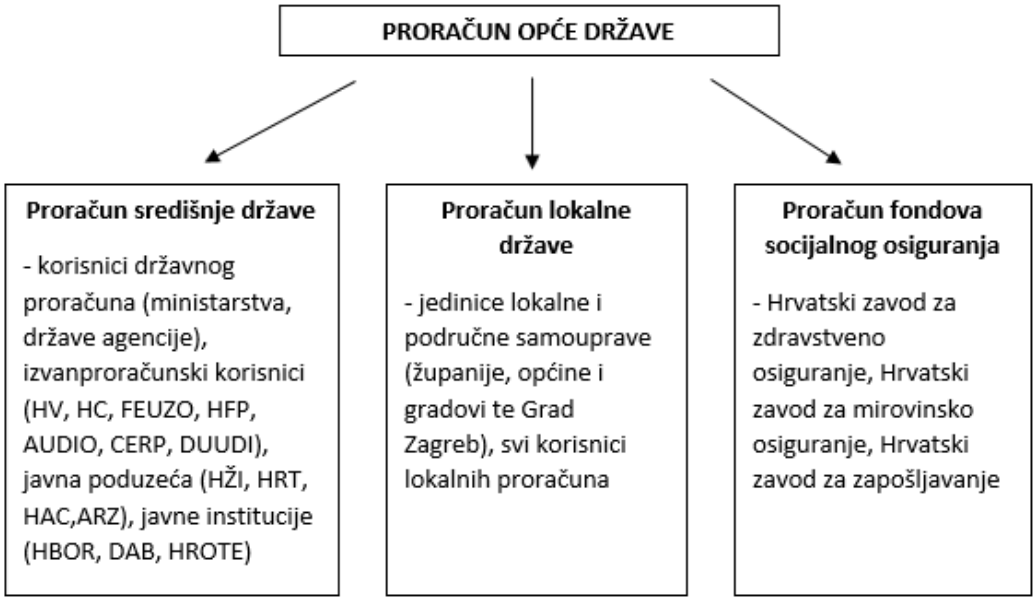
Slika 2 prikazuje ukupni, ciklički prilagođeni i strukturni proračunski saldo. Njihovo kretanje daje važnu informaciju o uzrocima značajnog porasta deficita na početku recesije. Budući da je razlika između ukupnog salda i ciklički prilagođenog/strukturnog salda jedva vidljiva, od 2009. do 2011. godine rast ukupnog proračunskog salda se uglavnom pripisuje posljedicama diskrecijskih mjera fiskalne politike kojima je cilj ekonomska stabilizacija.[11]

Kod određivanja visine proračunskog deficita, također je bitno odrediti i koji obuhvat javnog sektora se promatra. U Republici Hrvatskoj postoje tri razine proračuna: **proračun središnje države**, **proračun lokalne države** te **proračun fondova socijalnog osiguranja**.

Sva tri proračuna zajedno čine **proračun opće države**. Proračun opće države važan je pokazatelj ukupne državne potrošnje i zarade te je kao takav ključno sredstvo vlade u vođenju ekonomske i fiskalne politike. [12]

[11] Deskar-Škrbić, M., Raos, V. (2016.): Karakter fiskalne politike i politička ekonomija fiskalne konsolidacije u Hrvatskoj u post-kriznom razdoblju, EFZG serija članaka u nastajanju – članak 18-02, Zagreb
[12] Grupa autora, urednici: Obadić A., Tica J. (2016.) : Gospodarstvo Hrvatske, Fiskalna politika, Zagreb - str. 297. – 303.

Obuhvati i odnosi između ta tri proračuna predočeni su na Slici 3.[13]



Slika 3: Shematski prikaz obuhvata opće države[14]

Izvor: Konstrukcija autora prema: Grupa autora, urednici: Obadić A., Tica J. (2016.) : Gospodarstvo Hrvatske, Fiskalna politika, Zagreb - str. 303.

2.2. Determinante proračunskog deficita

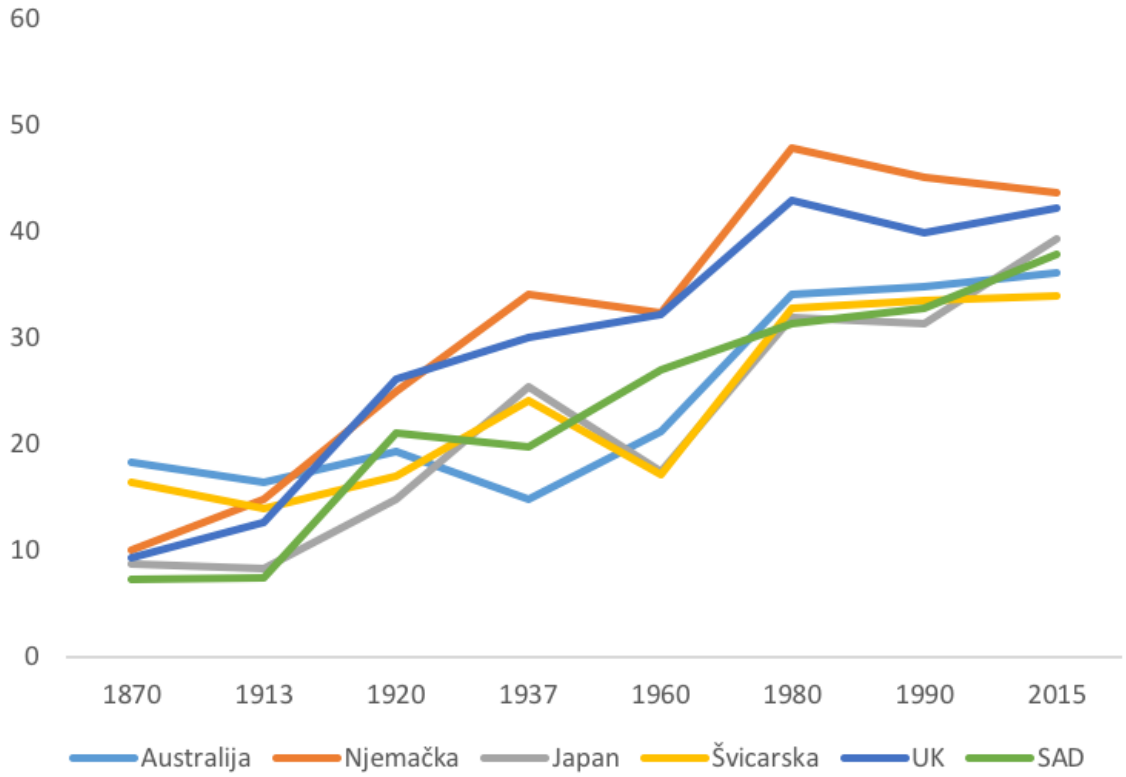
Na spomen proračunskog manjka, nameće se pitanje zašto dolazi do toga da država često ne uspijeva podmiriti svoje izdatke uz pomoć ostvarenih prihoda putem poreza, carina, doprinosa i ostalih izvora javnih prihoda. S obzirom na veličinu i obuhvat javnog sektora te ulogu države u gospodarstvu jasno je da država, prateći razvoj društva, s vremenom mora preuzimati sve veću brigu o zadovoljavanju društvenih potreba. Činjenica da državna potrošnja konstantno raste sadržana je u objašnjenju njemačkog ekonomista Adolfa Wagnera, pod nazivom **Wagnerov zakon**. Krajem 19. stoljeća Wagner je prvi uočio proporcionalni rast države i javnih rashoda u odnosu na dohodak po stanovniku.

[13] Grupa autora, urednici: Obadić A., Tica J. (2016.) : Gospodarstvo Hrvatske, Fiskalna politika, Zagreb - str. 303.

[14] HV - Hrvatske vode, HC - Hrvatske ceste, FERZO - Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, HFP - Hrvatski fond za privatizaciju, AUDIO - Agencija za upravljanje državnom imovinom, CERP - Centar za rekonstruiranje i prodaju, DUUDI - Državni ured za upravljanje državnom imovinom, HŽI - HŽ Infrastruktura, HAC - Hrvatske autoceste, ARZ - Autocesta Rijeka-Zagreb, HBOR - Hrvatska banka za obnovu i razvitak, DAB - Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, HROTE - Hrvatski operator tržišta energije

Prema Wagneru, rast javnih rashoda se očituje u povećanju državnih aktivnosti u održavanju pravnog poretka i sigurnosti te kod područja kulture i blagostanja pojedinca (zdravstvo, obrazovanje, kultura, socijalna zaštita, infrastruktura).[15]

Slika 4 prikazuje dinamiku rasta javnih rashoda odabranih zemalja od kraja 19. stoljeća do 2015. godine te se jasno potvrđuje rast javnih rashoda kojeg opisuje Wagnerov zakon.



Slika 4: Javni rashodi odabranih razvijenih zemalja (u % BDP-a)

Izvor: Deskar-Škrbić, M., Šimović, H. (2019.): Uzroci rasta javnih rashoda i njihovo vrednovanje, Zagreb

Iako su pojedini autori i empirijski dokazali kako rast dohotka zaista dovodi do rasta državne potrošnje, zaključeno je i kako se rast državne potrošnje ne može u potpunosti pripisati utjecaju rasta dohotka.

Širenje funkcija države - glavni i stvarni je razlog povećanja javnih rashoda nad prihodima odnosno uzrok stvaranja proračunskog deficita. Pored već navedenog uzroka mogu se pridodati i još sljedeći: proces urbanizacije, porast životnog standarda, povećanje broja

[15] Deskar-Škrbić, M., Šimović, H. (2019.): Uzroci rasta javnih rashoda i njihovo vrednovanje, Zagreb

stanovnika, globalizacija, veća gustoća naseljenosti, sve veće angažiranje države u gospodarstvu, demokratizacija društva i veća podjela rada.[16]

Državna potrošnja raste zbog mnogih faktora. Može se zaključiti kako rast rashoda zahtijeva i usporedan rast prihoda kako bi se podmirile obveze. Međutim, rast prihoda nije lako postići kao i rast izdataka. Opće je prihvatljivo ulaganje u obrazovanje, zdravstvo, infrastrukturu, obranu i sl., no vrlo je teško uvjeriti mnoštvo da je izdavanje iz vlastita džepa u obliku poreza i drugih davanja također nužno i beneficijarno za državu pa na kraju krajeva i za samog pojedinca koji je stanovnik te države.

2.3. Načini financiranja proračunskog deficita

Deficit je stanje neravnoteže koje može imati štetne posljedice prvenstveno na gospodarsko stanje države, stoga vlada često poduzima mjere ekonomske politike kako bi smanjila ili potpuno uklonila deficite.

Dio proračuna koji prikazuje način financiranja proračunskog deficita te korištenje proračunskog suficita naziva se **račun financiranja**. U njemu se iskazani primici od financijske imovine i zaduživanja, izdaci za financijsku imovinu te izdaci za otplatu kredita i zajmova.[17]

Postoje dva načina kojim država financira proračunske deficite: a) **prodajom imovine** (npr. prihodi od privatizacije) ili b) **zaduživanjem** koje može biti kratkoročno i dugoročno.[18] Država se može zadužiti kod središnje banke, na domaćem financijskom tržištu te u inozemstvu.

U vremenima krize postaje posebno opasan prevelik rast proračunskog deficita te se postavlja pitanje kako i uz koje uvjete će se taj deficit financirati. Rast proračunskog deficita utječe i na rast javnog duga te se može reći da je akumulacija proračunskog deficita sadržana u javnom dugu – drugom najvažnijem pokazatelju stanja javnih financija.

[16] Nikolić, N. (1999.): Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet Split, Split
[17] Bajo, A., Primorac, M., Andabaka Badurina, A. (2010.) : Osnove upravljanja javnim dugom, IJF, Zagreb
[18] Grupa autora, urednici: Obadić A., Tica J. (2016.) : Gospodarstvo Hrvatske, Fiskalna politika, Zagreb - str. 297.

3. JAVNI DUG

3.1. Pojmovno određenje javnog duga

Kada se spominje pojam javnog duga, često se budi asocijacija na negativ aspekt gospodarstva neke države. Do visoke razine javnog duga, koja koči gospodarski rast i razvoj, dolazi korištenjem zaduživanja u svrhu potrošačkih ciljeva ili za pokrivanje već postojećeg duga što stavlja zemlju u vrlo opasan položaj. Gledano s pozitivne strane, javni dug može biti i pokretač gospodarskog rasta i razvoja. Kada se koristi za profitabilne ciljeve poput poboljšanja izvoznih i/ili ostalih proizvodnih djelatnosti, javni dug postaje važan oslonac gospodarskog napretka.

Država se odlučuje zadužiti kada ne uspijeva porastom fiskaliteta sakupiti dovoljno sredstava za financiranje javnih izdataka. Zaduživanjem država postaje dužna raznim subjektima: središnjoj banci, financijskim institucijama i tržištu, inozemnim subjektima itd. Javni dug je čvrsto povezan s proračunskim deficitom, stoga se koristi kao istoznačnica za **deficitno financiranje**.

Javni dug se može definirati i kao kumulativ prošlih proračunskih deficita, s obzirom na to da se zaduživanjem financira manjak proračuna, koji je nastao kao rezultat nadjačanja proračunskih rashoda nad prihodima tijekom određenog vremenskog razdoblja.[19]

U literaturi često možemo naići na pojam javnog zajma koji se nerijetko poistovjećuje sa pojmom javnog duga. Naime, javni dug i javni zajam nisu istoznačnice, već je javni dug širi pojam. „**Javni zajam** je ugovor kojim zajmodavac predaje u vlasništvo državi (zajmoprimcu) određenu količinu zamjenjivih i potrošnih stvari uz obvezu zajmoprimca da nakon isteka određenog vremena, ili kad on to traži, vrati istu svotu novca, odnosno jednaku količinu stvari koje je primio u trenutku zaključivanja ugovora.“ Iz navedene definicije može se zaključiti da je javni zajam za državu prihod. Iako ima odlike i javnih rashoda (u obliku amortizacije i plaćanja kamata), one će se pojaviti tek kasnije. S druge strane, javni dug, čija je zadaća pokrivanje javnog zajma i drugih državnih obveza, u računovodstvenim zapisima državnog proračuna se uvijek bilježi kao javni rashod. [20]

[19] Bajo, Primorac, Andabaka, Badurina (2010.); Osnove upravljanja javnim dugom, Institut za javne financije, Zagreb – str. 15.
[20] Nikolić, N. (1999.) : Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet Split, 1999., Split, str. 129.

3.2. Klasifikacija javnog duga[21]

Javni dug je veoma složen pojam te se radi boljeg razumijevanja u praksi klasificira prema sljedećih šest kriterija:

1) **Kriterij institucionalnog obuhvata**

Prema kriteriju institucionalnog obuhvata razlikuju se državni i javni dug. Državni dug se definira kao dug proračuna središnje države (korisnici državnog proračuna te izvanproračunski korisnici), dok se javni dug odnosi na proračun opće države koja uključuje dug proračuna središnje države te dug proračuna jedinica lokalne i područne samouprave.

2) **Podrijetlo (rezidentnost vjerovnika)**

Država se može zadužiti u tuzemstvu i inozemstvu, stoga razlikujemo unutarnji i vanjski javni dug. Ukupni javni dug uključuje ukupni domaći (unutarnji) i ukupni inozemni (vanjski) dug.

Domaći javni dug se često naziva *„dugom koji smo dužni sami sebi"* te je on zapravo zaduženje kod vlastitog stanovništva i drugih gospodarskih i pravnih subjekata. Postoje brojne prednosti unutarnjeg zaduživanja, a neke od njih su: ograničena mogućnost pritiska i utjecaja zajmodavca na državu kao zajmoprimca, u otplati duga novci ostaju unutar nacionalnog gospodarstva, stvara se veće zanimanje javnosti za trošenje prikupljenih novaca – vodi do pametnog raspolaganja tim novcima, upreže se dio slobodnih novaca.

Izvori financiranja unutarnjeg duga mogu biti krediti središnje banke, krediti domaćih financijskih ustanova ili zaduživanje na financijskom tržištu emisijom vrijednosnih papira. Zaduživanjem kod središnje banke država ulazi u opasno područje te se ono dozvoljava isključivo u posebnim slučajevima. Takvi krediti povećavaju novčanu masu te uz nepromijenjenu ponudu to može voditi k inflaciji, stoga neki smatraju da bi središnja banka trebala biti odvojena od države. Ostali izvori mogu se nazvati neinflacijskim izvorima financiranja.

Inozemni javni dug predstavlja dug ostvaren u inozemstvu. Glavna razlika između unutarnjeg i vanjskog duga je u tome što vanjsko zaduživanje omogućuje uvoz stranih novaca čime se neposredno potiče gospodarski razvoj bez smanjivanja akumuliranog domaćeg novca koji se može iskoristiti za potrošnju, daljnju akumulaciju ili neku drugu svrhu. Problemi koji nastaju

[21] Bajo, A., Primorac, M., Andabaka Badurina, A. (2010.): Osnove upravljanja javnim dugom, Institut za javne financije, Zagreb, str. 15.-125.

inozemnim zaduživanjem očituju se u velikim kamatama, vraćanju duga u stranoj valuti te pritiscima zajmodavca na zajmoprimca. S druge strane, ovim načinom zaduživanja država pak uspijeva ostvariti svoje ciljeve u situaciji kada nema dovoljno vlastite akumulacije.

Vanjski dug se financira iz međunarodnih financijskih izvora te razlikujemo javne i privatne izvore financiranja. Pod javnim izvorima financiranja se podrazumijeva upotreba javnog kapitala u obliku bilateralnih (osigurava ih sama zemlja) i multilateralnih (daju se preko posebnih međunarodnih i regionalnih financijskih ustanova) zajmova te gospodarskih pomoći. Kod privatnih izvora financiranja koristi se privatni kapital dobiven posredstvom banaka ili zaduživanjem na međunarodnom financijskom tržištu.[22]

3) Ročna struktura

Prema ročnoj strukturi možemo razlikovati kratkoročni, srednjoročni i dugoročni dug. Kratkoročni dug najčešće ima dospijeće do godine dana, srednjoročni stiže na naplatu od 1 do 10 godina, a svi ostali dugovi s dospijećem dužim od 10 godina smatraju se dugoročnim dugovima.

4) Kriteriju valutne strukture

Javni dug može biti denominiran (promjena nominalne vrijednosti novčane jedinice) u domaćoj i inozemnoj valuti. Postoje razlozi zbog kojih je poželjno izdavati dug u domaćoj valuti, a sadržani su u podržavanju izgradnje referentne domaće krivulje prinosa te u zaobilasku rizika promjene tečaja inozemne valute. S druge strane, denominiranje cjelokupnog iznosa javnog duga u domaćoj valuti sa sobom nosi i negativne posljedice. Takvo izdavanje duga može izazvati nestabilnost monetarnog sustava zbog povećane potražnje za domaćom valutom koja sa sobom povlači i rast cijene novca tj. kamatnih stopa.

5) Kriterij strukture kamatnih stopa

Dva su tipa duga prema strukturi kamatne stope – dug s varijabilnom i dug s fiksnom kamatnom stopom. Dug s fiksnom kamatnom stopom propisuje fiksnu godišnju naknadu koju dužnik isplaćuje vjerovniku kao naknadu što je koristio njegova financijska sredstva. U situaciji kada se može očekivati rast kamatnih stopa na financijskom tržištu, vjerovnik će dužniku ponuditi financijska sredstva uz varijabilnu kamatnu stopu kako bi se zaštitio od eventualne smanjene zarade ili poslovanja s gubitkom.

[22] Nikolić, N. (1999.): Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet Split, Split, str. 132.-136.

6) Kriteriju utrživosti instrumenata

Prema ovom kriteriju javni dug može biti utrživ odnosno neutrživ. Utrživi dug je onaj koji obuhvaća instrumente javnog duga s kojima se može trgovati na financijskom tržištu (npr. državne vrijednosnice). Također razlikujemo utrživi dug u inozemnom vlasništvu od utrživog duga u inozemnoj valuti. Prvi se odnosi na postotak utrživog duga koji pripada ulagačima nerezidentima, dok se drugi odnosi na iznos duga izdanog posredstvom tržišta novca ili izdanjima obveznica s isplatom kamate i glavnice duga u inozemnoj valuti. Neutrživi javni dug bio onaj koji obuhvaća instrumente koji se drže do dospijeća (npr. krediti).

3.3. Održivost javnog duga

„Održivost javnih financija" ili „održivost fiskalne politike" sinonimi su za **fiskalnu održivost**. Iako se može naći niz definicija fiskalne održivosti, ona gotovo uvijek podrazumijeva sposobnost države da dugoročno održava postojeću razinu javnih izdataka i primitaka, a da pritom ne dovodi u opasnost solventnost države, ispunjavanje obveze prema kreditorima te izvršavanje obećanja danih kroz strukturu javnih rashoda.

U užem smislu, fiskalna održivost se zapravo odnosi na održivost javnog duga. U slučaju da javni dug raste brže nego sposobnost države da ga otplaćuje, tada postaje neodrživ.[23] Mjerenje održivosti polazi od detaljne analize uzroka zaduženosti, te se analiza, koja se temelji samo na projekcijama razine javnog duga i proračunskog deficita te povezanih makroekonomskih varijabli, nije adekvatna.[24] Kako bi se dug održavao potrebna je uspostava snažnijeg gospodarskog rasta koji bi osiguravao barem stabilizaciju udjela javnog duga u BDP-u.

Uvođenjem fiskalnih pravila pokušava se osigurati stalna likvidnost zemlje te uravnoteženje zaduživanja, štednje i izdataka uz što manji udio proračunskog deficita i javnog duga u BDP-u. U slučaju zaduživanja, važno je da država provodi **fiskalnu konsolidaciju** tj. da konstantno pokušava uravnotežiti javne prihode i rashode s ciljem smanjenja proračunskog deficita i javnog duga.

[23] Šimović, H., Batur, A. (2017.): Fiskalna održivost i održivost javnog duga u Hrvatskoj, Zagreb
[24] Andabaka, A., Družić, I., Mustać, N. (2017.): Pokretači javnog duga u Hrvatskoj, Izvorni znanstveni članak, Ekonomski pregled, Zagreb

7. veljače 1992. *Sporazumom iz Maastrichta* doneseni su **Maastrichtski kriteriji konvergencije** koje sve članice EU moraju ispuniti da bi postale dio Europske monetarne unije[25] (EMU). Određeno je pet temeljnih pravila:

1. stabilnost cijena – stopa inflacije ne smije prelaziti 1,5 postotni bod prosječne stope inflacije triju država članica s najmanjom inflacijom
2. kamatne stope – prosječna dugoročna nominalna kamatna stopa ne smije biti viša od 2 postotna boda u odnosu na kamatne stopa triju zemalja EU s najnižom stopom inflacije
3. proračunski deficit opće države – udio proračunskog deficita opće države u BDP-u ne smije prijeći 3%
4. javni dug – udio bruto duga opće države ne smije prijeći 60%
5. stabilnost tečaja – nacionalna valuta ne smije devalvirati u prethodne dvije godine i mora se nalaziti unutar tečajnih raspona utvrđenih Europskim monetarnim sustavom (+/- 2,25%).

Fiskalnim kriterijima osigurava se da svaka država članica vodi zdravu fiskalnu politiku te se upravo oni zasnivaju na načelu održive fiskalne politike, politike koja neće povećati stope inflacije u budućnosti. Postavljanjem kriterija dovodi se u pitanje sloboda nacionalnih ekonomija u provođenju vlastite ekonomske politike, no iz prijašnjih događanja jasno je da nepridržavanjem ovih pravila slijede loše posljedice.[26]

3.4. Utjecaj javnog duga na gospodarski razvoj

Veliki problem i prijetnja za sve države svijeta, još od vremena prije Prvog svjetskog rata, bile je i bit će **financijske krize**. S obzirom da su trgovinska, tečajna, politička i monetarna pitanja danas znatno čvršća, javlja se želja za regulacijom i oblikovanjem sustava za pravovremeno upozoravanje na opasnost. Razvijeni pristup nalaže da na prve znakove ranjivosti upotrijebe mjere za usporavanje negativne aktivnosti te njima promijene ponašanje investitora u svrhu sprječavanja očekivane krize.

[25] Zemlje članice EMU pod svojom nadležnošću imaju provođenje fiskalne politike kao makroekonomskog instrumenta.
[26] Grupa autora, urednici: Obadić A., Tica J. (2016.) : Gospodarstvo Hrvatske, Fiskalna politika, Zagreb - str. 298.-301.

Shodno cilju stabilizacije, regulatorske mjere su najvažniji dio osiguravanja stabilnosti. Međutim, nositelji ekonomske politike izloženi su konstantnom riziku donošenja pogrešne odluke. Rizik od visoke deprecijacije kune, rizik od nenadanog odljeva investicija i zajmova, rizik od refinanciranja, rizik od netransparentnih financijskih transakcija te rizik od zaraze iz inozemstva, samo su neki od problema s kojima se nositelji ekonomske politike susreću. S velikom odgovornošću uz sposobnost prikladnog, opreznog i brzog odgovora, strah od velikih poremećaja i kraha države može se otkloniti.

Poznato je da javni dug u većini država raste, no određuje li sve veći porast duga tamnu sudbinu države? Ne postoji pravilo. Dug predstavlja polugu bez koje bi se ekonomske aktivnosti teško odvijale stoga je njegova prisutnost nužna. Kod nekih zemalja i relativno nisko zaduživanje moglo bi izazvati krizu, dok s druge strane postoje gospodarstva koja jako dobro funkcioniraju i u stanju velike zaduženosti. Mnogi smatraju da upravo iz tog razloga gospodarski razvoj nije uvjetovan razinom duga – mali dug ne znači stabilnost gospodarstva, niti veliki dug propast.

Drugo bitno pitanje koje se postavlja je hoće li stalno stvaranje duga dovesti državu do fiskalnog bankrota. Vrlo jednostavan odgovor pronalazimo u činjenici da se javni dug u stvari ne mora nikada otplatiti iz razloga što su gospodarska aktivnost i proračun trajne aktivnosti. Postojeće obveze se mogu otplatiti stvaranjem novih obveza. Država može refinancirati dospjele dugove, putem poreza namaknuti novce za otplatu te se poslužiti primarnom emisijom kao izvorom za financiranje dospjelih dugova.[27] Apsolutni iznos duga ne predstavlja pravu sliku problema, ono što je bitno su načini na koje tekući deficiti utječu na fiskalnu i monetarnu politiku, a potom na stopu štednje i rast BDP-a. Iznos kamata po ukupnom dugu također može biti dobra ilustracija gospodarskog stanja neke države.[28]

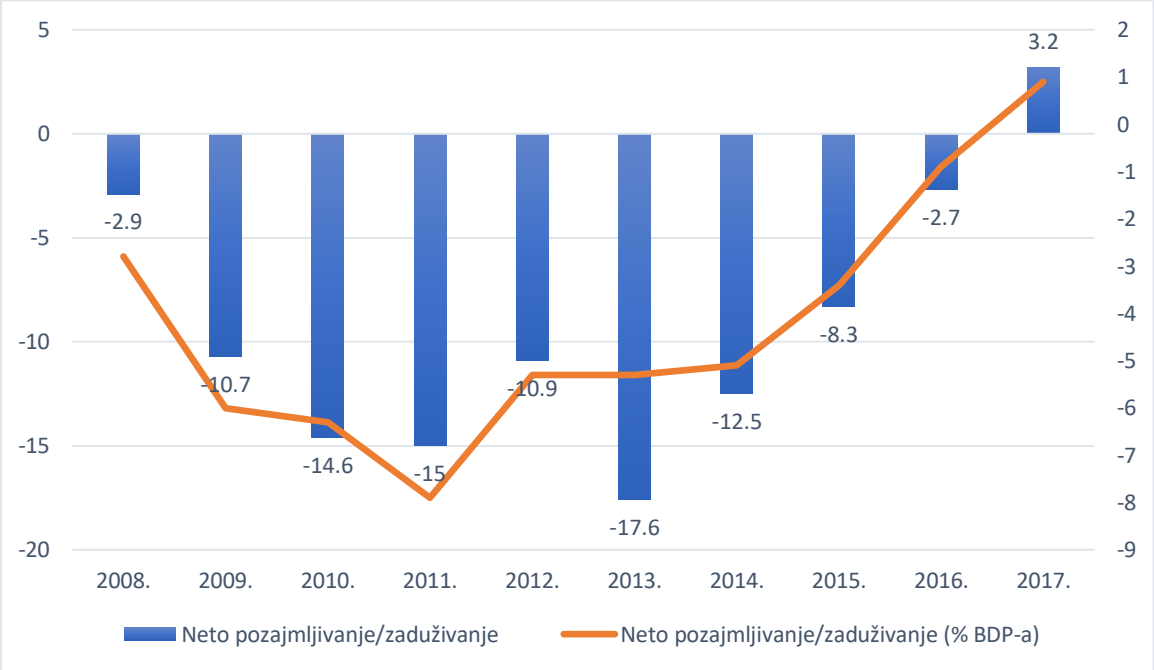
[27] Nikolić, N. (1999.): Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet Split, Split, str. 142.
[28] Glibo, M. (2017.): Utjecaj stupnja zaduženosti država na ekonomski i ukupni razvoj, Pravnik, Zagreb

4. PRORAČUNSKI DEFICIT I JAVNI DUG REPUBLIKE HRVATSKE

Uz pomoć grafičkog prikaza, u ovom dijelu rada će se analizirati kretanje proračunskog deficita i javnog duga Republike Hrvatske u razdoblju od 2008. do 2017. godine. Godina 2008. obilježena je početkom Svjetske financijske krize[29] te je kao takva ostala pojam zanimanja i predmet analize mnogih ekonomista i stručnjaka iz povezanih znanstvenih područja. Zaključno s 2017. godinom, analizirat će se desetogodišnje razdoblje.

4.1. Analiza kretanja proračunskog deficita RH od 2008. do 2017. godine

Graf 1 prikazuje ukupni saldo konsolidirane opće države u apsolutnom terminu i udjelu deficita odnosno suficita u BDP-u.



Graf 1: Ukupni saldo konsolidirane opće države u mlrd. kn i % BDP-a (2008.-2017.)

Izvor: DZS, konstrukcija autorice

Iz podataka o ukupnom saldu[30] prijašnjih godina koje nisu grafički prikazane, možemo zaključiti kako je 2008. godina - godina prekretnica. Nastupanje krize i gospodarska stagnacija drastično su se odrazili na prihode državnog proračuna. U svim prikazanim godinama osim

[29] Započela je u SAD-u 2007. godine te je propašću investicijske kuće Lehman Brothers krajem 2008. poprimila globalne razmjere.
[30]Državni zavod za statistiku: raspoloživo na: www.dzs.hr, [25.7.2019.]

2017., ukupni saldo je negativan, odnosno ostvaren je deficit. U razdoblju od 2008. do 2013. proračunski deficit je s 2,9 mlrd. kuna skočio na vrtoglavih 17,6 mlrd. kuna. Tek se krajem 2014. proračunski deficit počinje smanjivati te 2017. uočavamo suficit po prvi puta nakon godina negativnog trenda.

„Najveći utjecaj na generiranje suficita u 2017. u odnosu na prethodne godine imalo je znatno poboljšanje financijskog rezultata izvanproračunskih korisnika i javnih poduzeća te povećanje poreznih prihoda. U 2017. godini porezi na proizvodnju i uvoz prikupljeni su u iznosu od 71 429 milijuna kuna, što je porast od 5,2% u odnosu na 2016. Nadalje, zabilježen je pad investicija, koje su u 2017. iznosile 9 932 milijuna kuna, što je za 12,1% manje nego u 2016.“[31]

Važna stavka koju je bitno napomenuti tiče se udjela ukupnog deficita u BDP-u. Hrvatska je punopravna članica Europske unije od 2013. godine te je kao takva dužna ispunjavati zadane fiskalne kriterije, a u ovom slučaju stoji da proračunski deficit ne smije prelaziti 3% ukupnog BDP-a. Kretanje spomenutog udjela prikazano je na Grafu 1 uz pomoć sekundarne osi. Vidljivo je da Hrvatska taj kriterij nije ispunjavala od 2009. do kraja 2014. godine odnosno pet uzastopnih godina.

4.2. Analiza kretanja javnog duga RH od 2008. do 2017. godine

4.2.1. Nastanak javnog duga RH

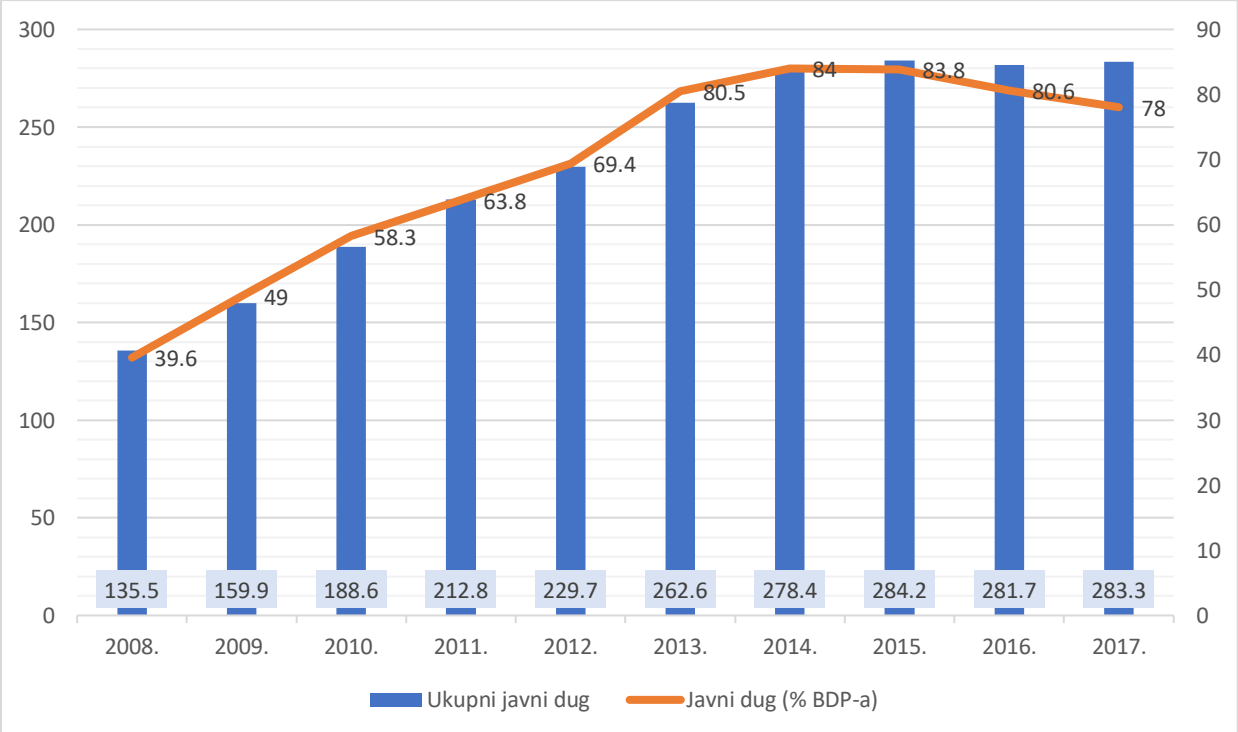
Javni dug je prisutan u svakoj državi svijeta pa tako i u Hrvatskoj. Hrvatska je svoj javni dug većinom naslijedila od bivše Jugoslavije te se pod tim dugom navodi preuzeti dio vanjskog duga bivše države Pariškom i Londonskom klubu u iznosu od 2,55 milijardi US$. U naslijeđeni javni dug ubraja se i onaj skriveni koji je nastao zbog operacija Narodne Banke Jugoslavije i utjecaja političke elite na kreditnu politiku banaka. Podjela duga nakon raspada države bila je veoma složena te je odlukom MMF-a da se svakoj državi dodijeli odgovarajuća kvota, koja se zasniva na veličini BDP-a po stanovniku, odlučeno je da se Republici Hrvatskoj prizna 28,49% ukupne imovine i duga. Početkom 1997. Hrvatska je dobila investicijsku kreditnu ocjenu te se time otvorila mogućnost samostalnog nastupa RH na međunarodnom tržištu kapitala.

[31]DZS (listopad 2018.): Izvješće o prekomjernome proračunskome manjku i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj [Internet], raspoloživo na : https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/12-01-02_02_2018.htm, [25.7.2019.]

Vrlo brzo Hrvatska je postala punopravna članica IMF-a, Svjetske banke za obnovu i razvoj (IBRD), Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD) i Europske investicijske banke (EIB), te nakon stečenog punopravnog članstva u Vijeću Europe (1996.), slijedilo je i članstvo u Fondu Vijeća Europe za socijalni razvitak. Sljedećih nekoliko godina Hrvatska je povećala svoj dug prema IBRD na 338,3 milijuna US$ uzimanjem zajmova za financiranje obnova kuća i infrastrukture, razminiranje, zaštitu okoliša, razvoj službi za potporu obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, dugoročne investicijske projekte privatnih firmi i sl. Što se tiče duga gospodarstva Hrvatske prema EBRD-u, samo dio je javni dug. Republika Hrvatska je dužnik na temelju tri zajma u iznosu od 82,5 milijuna US$ te kao jamac u četiri zajma ukupne vrijednosti od 238,9 milijuna US$.[32]

4.2.2. Struktura javnog duga RH

Graf 2 prikazuje kretanje javnog duga Republike Hrvatske u apsolutnim terminima, te kao postotak BDP-a.



Graf 2: Javni dug RH u mlrd. kn i kao % BDP-a, stanje na kraju godine (2008.-2017.)

Izvor: HNB, konstrukcija autorice

[32] Glibo, M. (2017.):Utjecaj stupnja zaduženosti država na ekonomski i ukupni razvoj, Pravnik, Zagreb

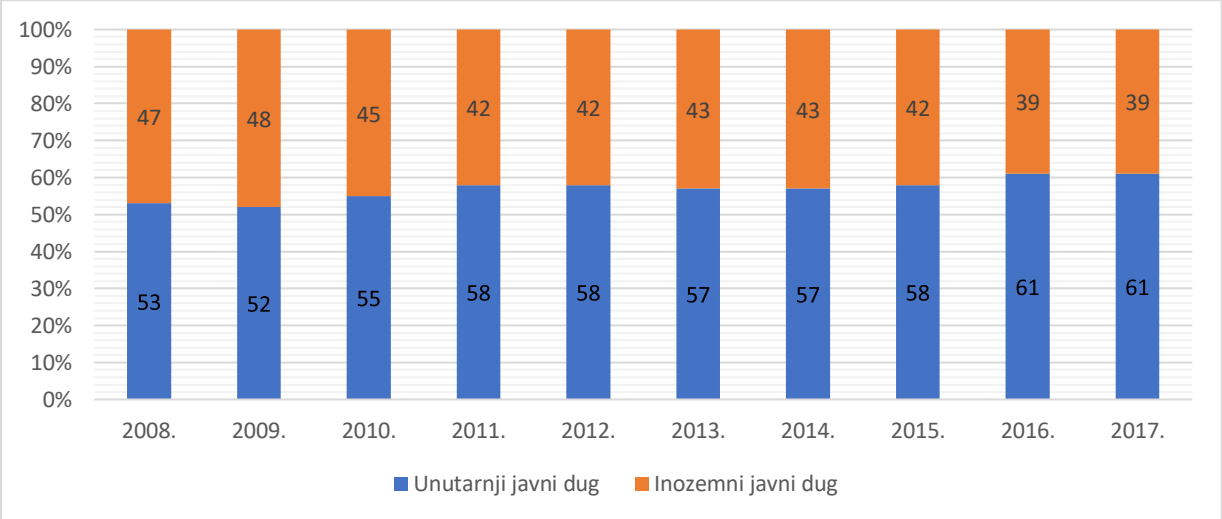
Tablica 1: Godišnje stope rasta duga opće države (%)

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Godišnja stopa rasta duga opće države	**-**	**18%**	**18%**	**13%**	**8%**	**14%**	**6%**	**2%**	**-3%**	**0,6%**

Izvor: izračun autorice prema Graf 2

Na Tablici 1 prikazane su godišnje stope rasta duga opće države.

Odabrana je 2008. godina kao početna godina ove analize jer je upravo tada došlo do značajnog rasta visine javnog duga u Hrvatskoj. I apsolutni i relativni iznos javnog duga se od 2008. do 2015. godine udvostručio. U razdoblju krize, javni dug je u prosjeku rastao za 13%, a najveću stopu rasta imao je u 2009. i 2010. godini u visini od 18%. Pad javnog duga vidljiv je tek u 2016. i 2017. godini u kojoj je smanjenje posljedica je ostvarenja viška proračuna opće države. Intenzivniji rast javnog duga nego inače u ovom periodu iz Ministarstva financija pripisuju djelovanju globalne financijske krize.[33] Dubina i trajanje krize bili su specifični za Hrvatsku te su rezultat domaćih čimbenika kao što su politička previranja, različite afere na mjesečnoj bazi i sl.[34]



Graf 3: Struktura javnog duga RH od 2008. do 2017.(%)

Izvor: HNB, konstrukcija autorice

[33] Ministarstvo financija; dostupno na: www.mfin.hr , [10.8.2019.]
[34] Grupa autora, urednici: Obadić A., Tica J. (2016.) : Gospodarstvo Hrvatske, Fiskalna politika, Zagreb

Prema podacima iz Grafa 3, veći dio duga kroz cijelo razdoblje sadržan je u unutarnjem dugu države. Od 2008. do 2017. unutarnji dug se povećao sa 53% na 61%, te se utvrđuje konstantan pad zaduživanja u inozemstvu u odnosu na domaće zaduživanje.

4.2.3. Pokretači javnog duga RH

Nakon analize kretanja javnog duga, bitno je objasniti koji su glavni pokretači porasta javnog duga. U razdoblju recesije, stopa porasta je najveća stoga će se to razdoblje i analizirati.

Uvidom u pokretače javnog duga spoznaju se slabosti u upravljanju javnim financijama koje su rezultirale povećanjem duga te on predstavlja polazišnu točku za oblikovanje politike upravljanja javnim dugom. Proračunski manjkovi najčešće su izazvani strukturom i visinom javnih rashoda. **Prekomjerni manjak** dovodi do povećanja javnog duga te je stoga potrebna strukturna reforma gospodarstva u svrhu potpore fiskalnoj politici. U okviru upravljanja javnim dugom moguće je također značajno doprinijeti održivosti javnoga duga.

Deficit državnog proračuna je nedvojbeno glavni uzrok povećanju javnoga duga, no u razdoblju recesije od 2008. do 2014. na visinu javnog duga u Hrvatskoj bitno su utjecali i drugi čimbenici.

Europska komisija i Europska središnja banka koriste analitički okvir održivosti javnog duga prema kojem dinamiku javnog duga određuju tri glavna čimbenika: efekt „lavine“, primarni saldo proračuna te prilagodbu deficita dugu.

Prema definiciji, **efekt lavine** obuhvaća zajednički utjecaj otplate kamata na akumulirani dug te stope rasta realnog BDP-a i inflacije na udio duga u BDP-u. **Primarni saldo** proračuna tekućeg razdoblja isključuje rashode za kamate iz ukupnog iznosa. Konačno, **prilagodba deficita dugu ili prilagodba stanja i tokova** predstavlja dio promjene udjela javnog duga u BDP-u koji nije obuhvaćen prethodnim čimbenicima.

Na ukupno povećanje udjela duga u BDP-u za 47 postotnih bodova, primarni deficit je utjecao s 18 postotnih bodova, efekt lavine s 20,6 postotnih bodova, a prilagodba stanja i tokova sa 8,4 postotnih bodova. Efekt lavine ukazuje na to da su troškovi financiranja javnog duga od 2009. do 2014. bili veći od stope rasta nominalnog BDP-a. Prilagodba stanja i tokova značajno je djelovala u vidu velikog broja izdanih državnih obveznica odnosno promjene u vrednovanju zbog tečajnih razlika uslijed deprecijacije kune prema euru i zaduživanje za otplatu trgovačkih kredita. (Tablica 2)

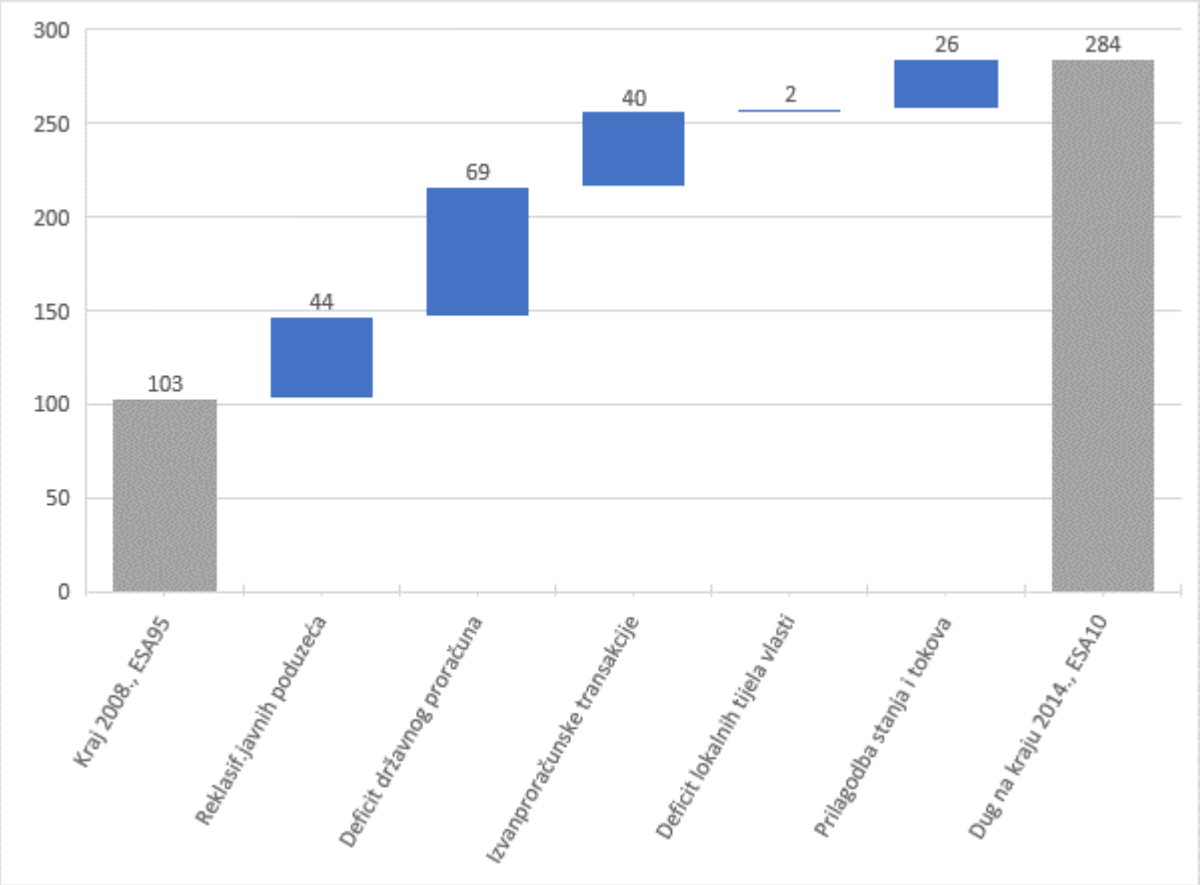
Tablica 2: Doprinos promjeni udjela javnoga duga u BDP-u u razdoblju od 2008. do 2014. godine (u % BDP-a, na kraju godine)

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2009.-2014.
1.Primarni deficit (1.1.-1.2)	**0,8**	**3,7**	**3,6**	**4,8**	**1,9**	**2,1**	**1,9**	**18,0**
1.1.Saldo proračuna opće države	2,8	6,0	6,2	7,8	5,3	5,3	5,4	36,0
1.2.Rashodi za kamate	2,0	2,3	2,6	3,0	3,4	3,2	3,5	18,0
2.Efekt lavine (2.1.+2.2.)	**-0,8**	**4,3**	**3,0**	**2,2**	**3,8**	**3,4**	**3,9**	**20,6**
2.1.Rashodi za kamate	2,0	2,3	2,6	3,0	3,4	3,2	3,5	18,0
2.2.Doprinos rasta nominalnog BDP-a	-2,8	2,0	0,4	-0,8	0,4	0,2	0,4	2,6
3.Prilagodba stanja i tokova	**1,8**	**1,4**	**2,7**	**-0,2**	**-0,2**	**6,0**	**-1,3**	**8,4**
4.Promjena javnoga duga (1.+2.+3.)	**1,8**	**9,4**	**9,3**	**6,8**	**5,5**	**11,5**	**4,5**	**47,0**
5.Visina javnog duga krajem godine	**39,6**	**49,0**	**58,3**	**65,2**	**70,7**	**82,2**	**86,6**	**-**

Izvor: prema Andabaka, A., Družić, I., Mustać, N.: Pokretači javnog duga u Hrvatskoj, Izvorni znanstveni članak, Ekonomski pregled, 2017.; Europska komisija (2017:101) i autori

Preko komponenti koje prikazuju povećanje javnog duga mjereno u apsolutnom iznosu u kunama, na Grafu 4 prikazano je ukupno povećanje javnog duga od 181 mlrd. kuna. Niže razine vlasti imale su najslabiji učinak na rast javnog duga s nešto više od dvije milijarde kuna, a najveći doprinos imao je deficit državnog proračuna u iznosu od 69 milijardi kuna. U zadanome razdoblju, rastu javnog duga presudilo je nastupanje krize i stagnacija gospodarstva. Osim

porasta proračunskog deficita, preostali pokretači javnog duga imali su zajedno puno veći efekt na povećanje duga opće države.[35]



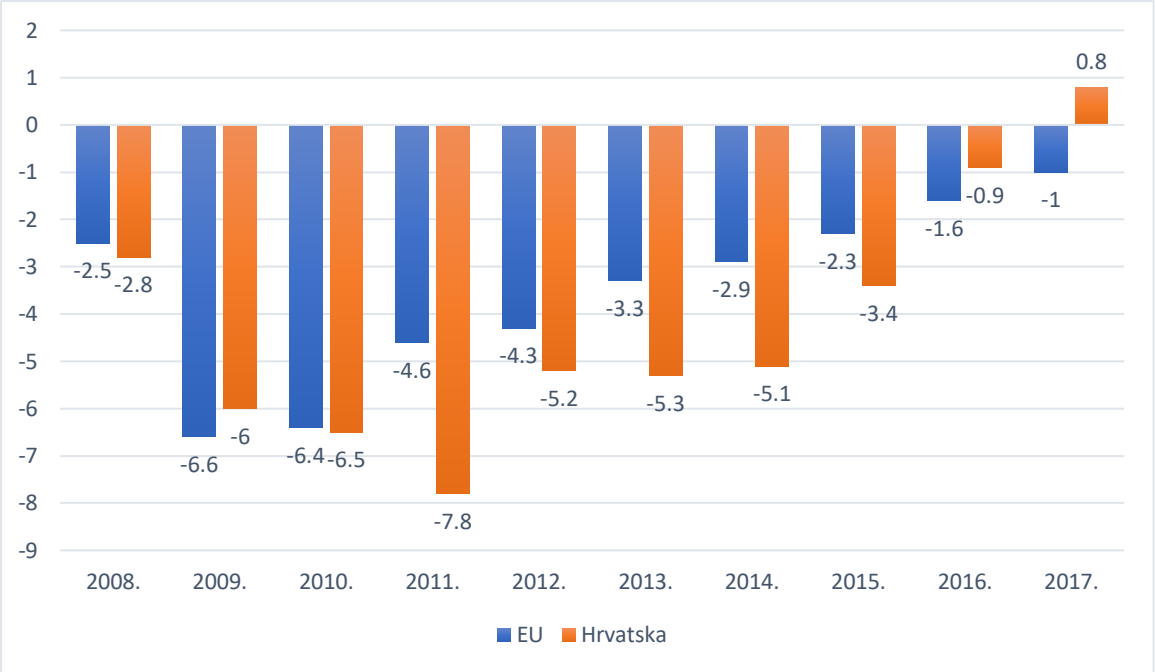
Graf 4: Pokretači javnog duga u mlrd. kuna (2008.-2014.)

Izvor: prema konstrukciji Andabaka, A., Družić, I., Mustać, N.: Pokretači javnog duga u Hrvatskoj, Izvorni znanstveni članak, Ekonomski pregled, 2017.; Europska komisija, Ministarstvo financija

4.3. Usporedba sa zemljama EU

Na Grafu 5 prikazano je kretanje udjela deficita opće države u BDP-u Hrvatske te kretanje prosječne vrijednosti istog pokazatelja u Europskoj uniji od 2008 do 2017. godine.

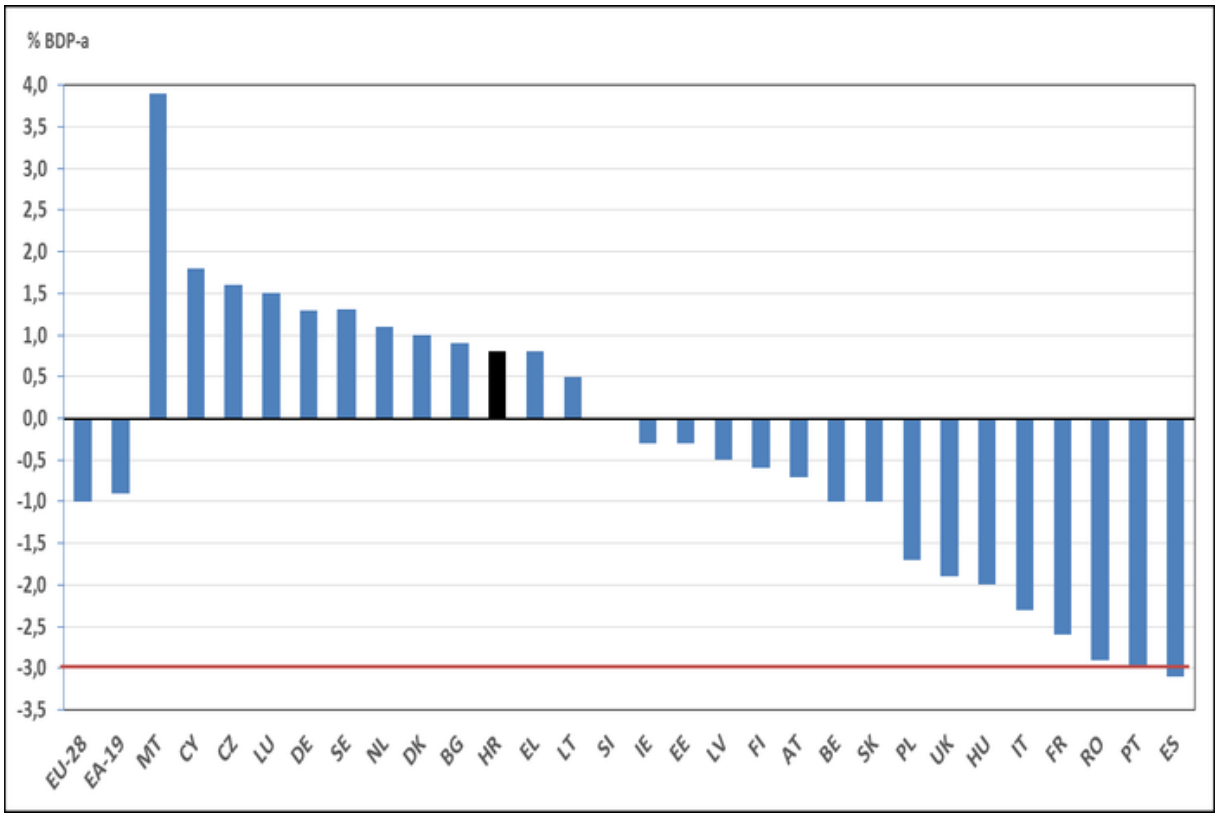
[35] Andabaka, A., Družić, I., Mustać, N. (2017.): Pokretači javnog duga u Hrvatskoj, Izvorni znanstveni članak, Ekonomski pregled, Zagreb



Graf 5: Proračunski deficit opće države kao % BDP-a, RH i prosjek EU (2008.-2017.)

Izvor: Eurostat, autorica

Prema prikazanim podacima može se utvrditi da je kretanje deficita opće države slično je u Hrvatskoj i u Europskoj uniji. Od 2008. godine bilježi se porast udjela duga u BDP-u, no do prvog smanjenja ovog udjela na razini Unije prošle su dvije godine, a u Hrvatskoj četiri. Nakon toga vidljivo je postupno kontinuirano smanjenje ovog udjela i u Hrvatskoj i na razini EU-a. Govoreći o visini samog udjela, iz grafa 5 jasno je kako je u skoro svim promatranim godinama Hrvatska imala udio deficita opće države u BDP-u veći od onoga zabilježenog na razini Europske unije. Kao izuzetke možemo izdvojiti 2009., te 2016. i 2017. godinu. Počevši od 2009. godine pa do kraja 2015., Hrvatska nije zadovoljavala kriterij preporučene maksimalne vrijednosti deficita od 3% BDP-a. Naime, ni Europska unija od 2009. do 2013. godine sa svojom prosječnom vrijednošću udjela nije uspjela zadovoljiti preporučenu vrijednost. 2009. godine imala je najveći prosječni proračunski deficitu promatranom razdoblju, a iznosio je 6,6% BDP-a.



Slika 5: Saldo opće države po državama članicama EU i Europodručja 2017.

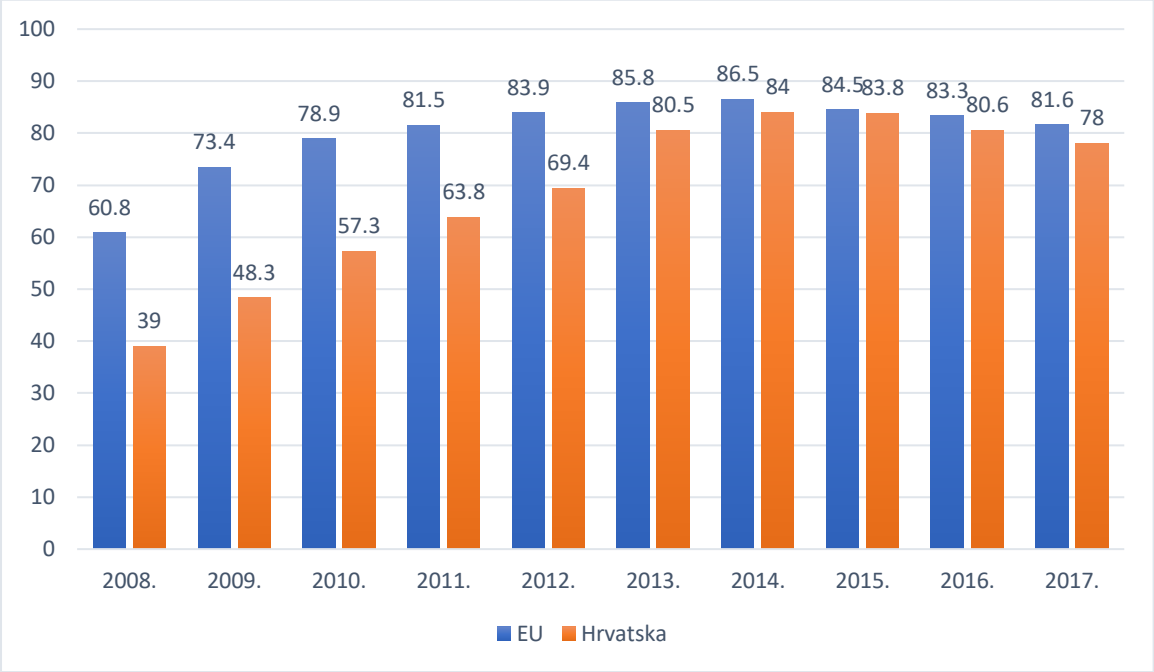
Izvor: Eurostat

Na Slici 5 prikazan je proračunski saldo opće države po državama članicama EU i Europodručja za 2017. godinu. Vrijednosti su iskazane kao postotni udio proračunskog salda u BDP-u.

Eurostat donosi izvještaj u kojem tijekom 2017, čak dvanaest država članica je ostvarilo fiskalni suficit (Malta 3,9% BDP-a, Cipar 1,9% BDP-a, Češka 1,6%, Luksemburg 1,5%, Švedska i Njemačka po 1,3%, Nizozemska 1,1%, Danska 1%, Bugarska 0,9%, Grčka i Hrvatska po 0,8% i Litva 0,5%), Slovenija je imala uravnotežen proračun (0% BDP-a), a najniži deficiti (u % od BDP-a) zabilježeni su u Irskoj i Estoniji (po -0,3%), Latviji (-0,5%) te Finskoj (-0,6%). Dvije države odstupaju od zadane granice definirane kriterijima iz Maastrichta, a to su Španjolska (-3,1% BDP-a) i Portugal (-3% BDP-a).[36]

[36] Miletić, I. (2018.): Izvješće Eurostata o dugu i deficitu država članica u 2017., [Internet], raspoloživo na: www.ivana-maletic.com, [13.8.2019.]

Graf 6 prikazuje kretanje udjela duga opće države u BDP-u Hrvatske te prosječnu vrijednost ovog istog pokazatelja za Europsku uniju u razdoblju od 2008. do kraja 2017. godine.

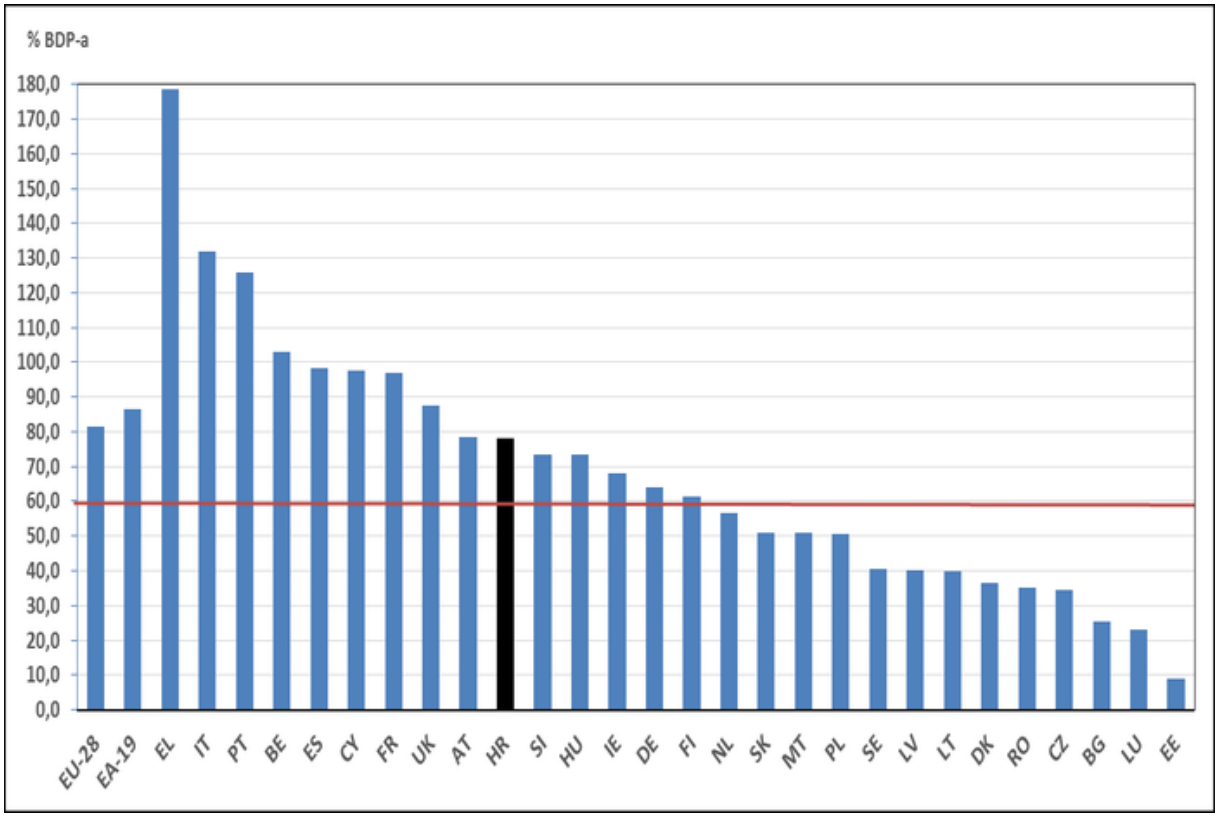


Graf 6: Javni dug opće države kao % BDP-a, RH i prosjek EU (2008.-2017.)

Izvor: Eurostat, autorica

Na Grafu 6 može se vidjeti kontinuiran rast udjela javnog duga u BDP-u, kako u Hrvatskoj tako i u zemljama Europske unije. Udio duga opće države u BDP-u, s prosječnih 60,8% u 2008., narastao na prosječnih 81,6% u 2017. godini u Europskoj uniji. U prvih par godina prikazanih na grafu, udio u Hrvatskoj je manji od prosjeka EU, no ta razlika se postupno smanjuje. Međutim, ono što je bitno istaknuti je da udjel Hrvatske u cijelom promatranom razdoblju drži manju razinu od prosječnog udjela EU. Što se tiče maksimalne granicu javnog duga zemalja članica Europske unije koja iznosi 60% BDP-a, može se uočiti kako ovu granicu Hrvatska ne zadovoljava od 2011., ali pojedine članice EU-a još od 2008. godine. Hrvatska postiže iz godine u godinu visoku razinu po pitanju ovog pokazatelja, što ukazuje na loše upravljanje javnim dugom u Hrvatskoj.

Na Slici 6 prikazan je javni dug opće države po državama članicama EU i Europodručja u 2017. godini.



Slika 6: Dug opće države po državama članicama EU i Europodručja 2017.

Izvor: Eurostat

Na kraju 2017. godine najniže vrijednosti duga u odnosu na BDP zabilježene su u Estoniji (9%), Luksemburgu (23%), Bugarskoj (25,4%), Češkoj (34,6%), Rumunjskoj (35%) i Danskoj (36,4%). Petnaest država članica zabilježilo je vrijednosti duga iznad zadane granice od 60% BDP-a na kraju 2017. godine, pri čemu su najviše vrijednosti zabilježene u Grčkoj (178,6%), Italiji (131,8%), Portugalu (125,7%), Belgiji (103,1%) i Španjolskoj (98,3%). Hrvatska se nalazi u skupini od jedanaest država članica čiji se dug nalazi u rasponu od 60% – 100% BDP-a, te njezin dug iznosi 78%.[37]

Prema podacima iz 2017. može se zaključiti da se Hrvatska dobro oporavlja i napreduje, no unatoč zadovoljavajućim rezultatima i dalje treba biti na velikom oprezu. Još uvijek stoji pitanje

[37] Miletić, I. (2018.): Izvješće Eurostata o dugu i deficitu država članica u 2017., [Internet], raspoloživo na: www.ivana-maletic.com, [13.8.2019.]

je li ova fiskalna situacija zaista održiva i hoće li država imati dovoljno velike rezerve u slučaju nove financijske krize.

5. ZAKLJUČAK

Do deficitnog stanja proračuna neke države dolazi kada ostvarena visina prihoda nije dovoljna da podmiri javne rashode u tekućoj godini. Postoji više vrsta proračunskog deficita, a najčešće se koriste mjere ukupnog, operativnog i primarnog deficita, no visina proračunskog deficita ovisi i o promatranom obuhvatu javnog sektora.

S obzirom na veličinu i obuhvat javnog sektora te ulogu države u gospodarstvu jasno je da država, prateći razvoj društva, s vremenom mora preuzimati sve veću brigu o zadovoljavanju društvenih potreba. Čak i u razdoblju prosperiteta tj. u fazi rasta, zbog konstantno rastuće javne potrošnje država, deficit i dalje predstavlja problem.

Država financira proračunske deficite prodajom imovine i/ili zaduživanjem, a zadužiti se može unutar države i u inozemstvu. Do visoke razine javnog duga dolazi korištenjem zaduživanja u svrhu potrošačkih ciljeva ili za pokrivanje već postojećeg duga. U slučaju da javni dug raste brže nego sposobnost države da ga otplaćuje, tada postaje neodrživ. Kako bi se dug održavao potrebna je uspostava snažnijeg gospodarskog rasta koji bi rezultirao barem stabilizacijom udjela javnog duga u BDP-u. Fiskalnim kriterijima osigurava se zdrava fiskalna politika države kojom se potiče rast i razvoj.

Analizom kretanja proračunskog deficita u promatranom razdoblju, utvrđeno je da Hrvatska bilježi manjak proračunskog salda od početka promatranog razdoblja (2008.) pa do kraja 2016. godine, tek je 2017. zabilježen suficit. U razdoblju od 2008. do 2013. proračunski deficit se povećao za gotovo šest puta u odnosu na početnu zadanu vrijednost. Analiza kretanja javnog duga Republike Hrvatske pokazala je kako javni dug, izuzevši 2016. i 2017. godinu, konstantno raste. Također, unutarnji dug opće države se povećava, dok se inozemni dug opće države smanjuje. Glavni uzrok porasta javnog duga je nedvojbeno proračunski deficit, no u razdoblju recesije od 2008. do 2014. na visinu javnog duga u Hrvatskoj bitno su utjecali i drugi čimbenici kao što su efekt „lavine“, primarni saldo proračuna te prilagodba deficita dugu.

Konačno, usporedba s EU zemljama je pokazala kako je Hrvatska većinom imala udio deficita opće države u BDP-u veći od onog prosječnog na razini Europske unije, te počevši od 2009. godine pa do kraja 2015., Hrvatska nije zadovoljavala kriterij preporučene maksimalne vrijednosti deficita od 3% BDP-a, ali nije ni EU od 2009. do 2013. godine. Što se tiče javnog duga, usporedna analiza pokazala je kako je udio duga opće države u BDP-u Hrvatskoj na nižim razinama u odnosu na prosjek Unije, ali da se ta razlika s vremenom smanjuje. Međutim,

Hrvatska postiže iz godine u godinu visoku razinu po pitanju ovog pokazatelja, što ukazuje na loše upravljanje javnim dugom u Hrvatskoj. Govoreći o preporučenoj granici javnog duga zemalja članica Europske unije koja iznosi 60% BDP-a, može se uočiti kako ovu granicu Hrvatska ne zadovoljava od 2011., ali pojedine članice EU-a još od 2008. godine. Na kraju promatranog razdoblja vidljiv je napredak Hrvatske, no u slučaju nove financijske krize upitno je hoće li uspjeti preživjeti bez većih negativnih posljedica.

LITERATURA

1. Narodne novine (2003.): Zakon o proračunu, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 283.
2. Ministarstvo financija: Proračun [Internet], raspoloživo na: www.mfin.hr/hr/proracun, [20.05.2019.]
3. Grupa autora, urednici: Obadić A., Tica J. (2016.) : Gospodarstvo Hrvatske, Fiskalna politika, Zagreb
4. Hrvatski jezični portal, raspoloživo na: hjp.znanje.hr, [20.06.2019.]
5. Institut za javne financije: Proračunski deficit [Internet], raspoloživo na: www.ijf.hr/pojmovnik/proracunski_deficit , [20.06.2019.]
6. Deskar-Škrbić, M., Raos, V. (2016.): Karakter fiskalne politike i politička ekonomija fiskalne konsolidacije u Hrvatskoj u post-kriznom razdoblju, EFZG serija članaka u nastajanju – članak 18-02, Zagreb
7. Nikolić, N. (1999.) : Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet Split, Split
8. Bajo, A., Primorac, M., Andabaka Badurina, A. (2010.) : Osnove upravljanja javnim dugom, IJF, Zagreb
9. Šimović, H., Batur, A. (2017.): Fiskalna održivost i održivost javnog duga u Hrvatskoj, 2017., Zagreb
10. Deskar-Škrbić, M., Šimović, H. (2019.): Uzroci rasta javnih rashoda i njihovo vrednovanje, Zagreb
11. Andabaka, A., Družić, I., Mustać, N. (2017.): Pokretači javnog duga u Hrvatskoj, Izvorni znanstveni članak, Ekonomski pregled, Zagreb
12. Glibo, M. (2017.): Utjecaj stupnja zaduženosti država na ekonomski i ukupni razvoj, Pravnik, Zagreb
13. Državni zavod za statistiku: raspoloživo na: www.dzs.hr, [25.7.2019.]
14. DZS (listopad 2018.): Izvješće o prekomjernome proračunskome manjku i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj [Internet], raspoloživo na : https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/12-01-02_02_2018.htm, [25.7.2019.]
15. Ministarstvo financija, dostupno na: www.mfin.hr, [10.8.2019.]
16. Miletić, I. (2018.): Izvješće Eurostata o dugu i deficitu država članica u 2017., [Internet], raspoloživo na: www.ivana-maletic.com, [13.8.2019.]
17. Eurostat: raspoloživo na: https://ec.europa.eu/eurostat/home , [10.8.2019]
18. Hrvatska narodna banka; raspoloživo na: https://www.hnb.hr, [14.7.2019.]

Popis slika

Slika 1: Ukupni i primarni proračunski saldo (% BDP-a).....8

Slika 2: Ukupni, ciklički prilagođeni i strukturni proračunski saldo (% BDP-a).....9

Slika 3: Shematski prikaz obuhvata opće države.....10

Slika 4: Javni rashodi odabranih razvijenih zemalja (u % BDP-a).....11

Slika 5: Saldo opće države po državama članicama EU i Europodručja 2017.....27

Slika 6: Dug opće države po državama članicama EU i Europodručja 2017.....28

Popis tablica

Tablica 1: Godišnje stope rasta duga opće države (%).....22

Tablica 2: Doprinos promjeni udjela javnoga duga u BDP-u u razdoblju od 2008. do 2014. godine (u % BDP-a, na kraju godine).....24

Popis grafova

Graf 1: Ukupni saldo konsolidirane opće države u mlrd. kn i % BDP-a (2008.-2017.).....19

Graf 2: Javni dug RH u mlrd. kn i kao % BDP-a, stanje na kraju godine (2008.-2017.).....21

Graf 3: Struktura javnog duga RH od 2008. do 2017.(%).....22

Graf 4: Pokretači javnog duga u mlrd. kuna (2008.-2014.).....25

Graf 5: Proračunski deficit opće države kao % BDP-a, RH i prosjek EU (2008.-2017.).....26

Graf 6: Javni dug opće države kao % BDP-a, RH i prosjek EU (2008.-2017.).....28

SAŽETAK

Prisutnost proračunskih deficita posljedica je nedostatne visine prikupljenih prihoda kojim bi se pokrili ukupni izdatci u tekućoj godini. Država taj manjak pokušava namiriti koristeći se zaduživanjem. Zaduživati se može unutar države ili putem inozemnih izvora financiranja. Sve veće zaduživanje dovodi do gomilanja duga pa se bilježi konstantan rast ukupnog duga opće države. Korištenjem fiskalnih politika, država pokušava uravnotežiti javne prihode i rashode s ciljem smanjenja proračunskog deficita i javnog duga.

Analizom proračunskog deficita i javnog duga u promatranom razdoblju (2008.-2017.), može se zaključiti kako je svjetska financijska kriza, koja je započela 2008. godine, uvelike utjecala na gospodarsko stanje Hrvatske, ali u zemalja članica EU. Dok su se europske zemlje relativno brzo oporavile od šoka, recesija u Hrvatskoj je bila puno dublja i dugotrajnija. Njezin oporavak započeo je 2014. godine izlaskom iz krize, te je 2017. zabilježen suficit u saldu opće države, dok se javni dug neznatno smanjio 2016. godine te opet narastao u 2017. godini.

Ključne riječi: proračunski deficit, javni dug, fiskalna politika, financijska kriza, Europska unija

SUMMARY

The presence of budget deficits is a consequence of the insufficient amount of revenue collected to cover total expenditure in the current year. The state government is trying to make up for this deficit by borrowing. Borrowing can be done internally or through foreign sources of financing. Increasing borrowing leads to a build-up of debt and a steady increase in general government debt. By using fiscal policies, the government tries to balance public revenues and expenditures with the aim of reducing the budget deficit and public debt.

An analysis of the budget deficit and public debt over the review period of time (2008-2017), shows that the global financial crisis, which began in 2008, had a major impact on the economic situation of Croatia, but in the Member States of the EU as well. While European countries recovered relatively quickly from shock, the recession in Croatia was much deeper and longer lasting. Its recovery began in 2014 with the exit of the crisis and achieved a surplus in the general government balance in 2017, while public debt declined slightly in 2016 and increased again in 2017.

Keywords: budget deficit, public debt, fiscal policy, financial crisis, European Union