Fiskalna politika u Republici Hrvatskoj

Uvodić, Lea

Undergraduate thesis / Završni rad

2017

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:124:450132

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

EKONOMSKI FAKULTET SPLIT
TURISTIČKO POSLOVANJE
STRUČNI STUDIJ

ZAVRŠNI RAD

Fiskalna politika u Republici Hrvatskoj

Nastavnik/mentor:
Dr.sc. Paško Burnać

Studentica:
Lea Uvodić

Split, kolovoz 2017

SADRŽAJ

1. UVOD 3

2. POJAM I FUNKCIJE FISKALNE POLITIKE 4

2.1. Pojam fiskalne politike 4

2.2. Funkcije fiskalne politike 5

3. CILJEVI I INSTRUMENTI FISKALNE POLITIKE 6

3.1 Ciljevi fiskalne politike 6

3.2 Instrumenti fiskalne politike 6

4. KRETANJA FISKALNE POLITIKE U RH 8

4.1. Počeci fiskalne politike u Hrvatskoj 8

4.2. Fiskalna politika do 2009. godine..... 16

4.3. Fiskalna politika od 2009. – 2015. godine..... 20

5. FISKALNA POLITIKA REPUBLIKE HRVATSKE U 2016. GODINI 30

5.1. Metodologija izrade i obuhvat državnog proračuna 30

5.2. Kretanje prihoda državnog proračuna u razdoblju 2016. – 2018. 31

5.2.1. Prihodi od poreza 32

5.2.2. Prihodi od doprinosa 33

5.2.3. Prihodi od pomoći 34

5.2.4. Ostali prihodi 34

5.3. Kretanje rashoda državnog proračuna u razdoblju 2016. – 2018. 35

5.3.1. Rashodi za zaposlene 35

5.3.2. Materijalni rashodi 36

5.3.3. Financijski rashodi 36

5.3.4. Subvencije 37
5.3.5. Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna 37
5.3.6. Naknade građanima i kućanstvima 38
5.3.7. Ostali rashodi 38
5.3.8. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine 38
5.4. Proračun opće države u razdoblju 2016. – 2018. 38
6. ZAKLJUČAK 40
7. SAŽETAK..... 42
8. LITERATURA 45

1. UVOD

Fiskalna politika je skup svih mjera jedne države (vlade) kojima se utječe na zarade, imovinu i akumulaciju fizičkih i pravnih osoba s ciljem prikupljanja sredstava za financiranje društvene potrošnje.

Također, korištenjem fiskalnih instrumenata (poreza, javnih rashoda, javnog duga) država utječe na ukupne gospodarske troškove: zarade, zaposlenost, privredni rast itd. Država mjerama fiskalne politike regulira ciklička kretanja u gospodarstvu.
Fiskalna politika najvažnija je sastavnica ekonomske politike, pa ju je stoga i jedino moguće spoznati ako se ona promatra u kontekstu ukupne ekonomske politike.

Fiskalna politika dijeli se na ekspanzivnu i kontrakcijsku fiskalnu politiku. Ekspanzivna fiskalna politika često se primjenjuje u vrijeme depresije u vidu smanjenja poreza i porasta javnih rashoda, dok se kontrakcijska fiskalna politika primjenjuje u vrijeme inflacije u vidu povećanih poreza te smanjenja javnih rashoda.

Osnovni ciljevi fiskalne politike su stabiliziranje makroekonomskih rizika koji bi se mogli pojaviti zbog brzog rasta vanjskog i javnog duga, te jačanje gospodarskog razvoja kroz povećanje makroekonomske stabilnosti.

Ciljevi ovog istraživanja su: objasniti pojam fiskalne politike, te njen razvoj i značaj u Republici Hrvatskoj.
U prvom dijelu rada objasniti ćemo pojam, funkciju, ciljeve i elemente fiskalne politike. Također, bitno je saznati kako pomoću fiskalne politike ostvariti ciljeve gospodarskog rasta i razvoja. Zato ćemo u drugom dijelu rada objasniti kretanja fiskalne politike u Republici Hrvatskoj, podijeljeno po razdobljima od početka pa sve do danas – počeci fiskalne politike, zatim razdoblje do 2009.godine, nakon toga razdoblje od 2009. do 2015. godine, te naposljetku, razdoblje iza 2015.godine.

2. POJAM I FUNKCIJE FISKALNE POLITIKE

2.1 Pojam fiskalne politike

Naziv „*fiskalna politika*“ potječe od engleskih riječi „*fiscal policy*“, što u doslovnom prijevodu znači „*politika javnih prihoda*“. Pojam politika potiče od grčke riječi polis – država, tj. riječi politikos – državni, javni, građanski. Politika je djelatnost vezana za upravljanje odnosno rukovođenje državom. Pojam *„fiskalan“* potiče od latinske riječi *„fiskus“*, koja označava državnu blagajnu i pravnu osobu koja je nosilac imovinskih prava i zastupa je u svim njezinim imovinsko – pravnim odnosima. Kao pojam, fiskalna politika se javlja krajem 19.stoljeća, a svoju veću afirmaciju postiže 30-tih godina prošloga stoljeća. Bavi se načinima prikupljanja novca u državnu blagajnu i njegovog trošenja. Najbolji način prikupljanja sredstava za javnu raspodjelu predstavlja oporezivanje. Porezi su među najstarijim oblicima fiskalnog zahvaćanja, te oni predstavljaju najizdašniji prihod uopće.

Fiskalna politika dio je ekonomske politike koji se odnosi na oporezivanje i javnu potrošnju, a bitna je za ostvarenje širih ciljeva ekonomskog sistema zemlje. Kada se državni izdaci i prihodi povežu u jedinstveni sustav, tada govorimo o državnom proračunu.

Proračun je financijski instrument kojim država predviđa dohotke i alocira izdatke za zadovoljavanje općih društvenih potreba. On predstavlja plansko bilančnu instituciju koja vrijedi uglavnom za jednu godinu. To je zakonski akt što ga u demokratskim državama donosi parlament na prijedlog vlade. U proračunu se prikazuju određena raspoloživa novčana sredstva (dohoci) i novčani izdaci koji moraju biti u ravnoteži (načelo proračunske ravnoteže). To znači da u načelu izdaci ne mogu nadilaziti državne prihode. Ukoliko država izazove budžetski deficit ona može posuditi od javnosti kako bi pokrila svoj dug. Država posuđuje novac izdavanjem obveznica koje predstavljaju obećanje države da će isplatiti novac. Taj državni ili javni dug se sastoji od ukupnog ili akumuliranog posuđivanja države, tj. djelovanjem automatskih stabilizatora, diskrecijskim mjerama fiskalne politike te korištenjem proračunskog deficita. Da bi se zajamčilo racionalno trošenje proračunskih prihoda, određen je složen postupak trošenja i nadzora proračunskih sredstava, a složeni ciljevi države mogu se

ostvariti instrumentima fiskalne politike tj. djelovanjem automatskih stabilizatora, diskrecijskim mjerama fiskalne politike te korištenjem proračunskog deficita. [1]

2.2 Funkcije fiskalne politike[2]

- *stabilizacijska funkcija* - nosioci fiskalne politike nastoje da njenim instrumentima osiguraju gospodarsku stabilnost kao osnovu za nesmetano obavljanje ekonomskih aktivnosti, država utječe na "izglađivanje" oscilacija gospodarskih aktivnosti do kojih dolazi djelovanjem tržišnih čimbenika

- *alokativna funkcija* - fiskalnom politikom i njenim instrumentima odnosno politikom javnih prihoda i javnih rashoda utječe se na odluke gospodarskih subjekata u vezi sa alokacijom oskudnih resursa na različite djelatnosti, država ima zadaću

utjecati na ulaganje i upotrebu gospodarskih resursa sa ciljem da osigura ponudu javnih i privatnih dobara (financira se iz poreza)

- *redistributivna funkcija* – fiskalna politika omogućuje nesmetanu opskrbu javnim dobrima, odvijanje javne potrošnje i transfer sredstava prema ugroženim dijelovima stanovništva.

Država mijenja onu raspodjelu (dohodaka, bogatstva, potrošnje) koja se ostvaruje na tržištu, kako bi zadovoljila socijalne i političke kriterije

[1] Reić, Z., Mihaljević Kosor, M.: Ekonomija, 3.izmijenjeno izdanje, Split 2011., str. 268
[2] Brummerhoff, D.: Javne financije, MATE, Zagreb, 1996., str. 27.

3. CILJEVI I INSTRUMENTI FISKALNE POLITIKE

3.1 Ciljevi fiskalne politike

Ciljevi fiskalne politike ostvaruju se kroz javne prihode, javne rashode, fiskalni deficit i javni dug. Osnovni ciljevi fiskalne politike podudaraju se sa osnovnim ekonomskim ciljevima društva, a to su:[3]

- visoka (puna) zaposlenost,
- niska i stabilna inflacija,
- održiva platnobilansna pozicija
- visok i stabilan privredni rast.

Može imati i druge ciljeve kao što su:

- smanjenje ekonomske nejednakosti,
- smanjenje regionalnih razlika itd.

Postoje globalni i specifični ciljevi. U globalne ubrajamo: gospodarski rast i razvoj kroz poticanje društvenog proizvoda, ekonomsku ravnotežu i stabilnost cijena te pravedniju raspodjelu dohotka. U specifične ciljeve ubrajamo: financiranje ponude javnih dobara i usluga, ravnomjerniju socijalnu raspodjelu javne potrošnje te strukturno – razvojnu funkciju.

3.2 Instrumenti fiskalne politike

Instrument je sredstvo pomoću kojeg se određeni cilj ostvaruje. To može biti neka ekonomska veličina ali i neka od institucija gospodarskog sustava (kamatna stopa, porez...). Da bi se neka varijabla mogla definirati kao instrument ekonomske politike ona mora biti upravljiva glede svog kvalitativnog i kvantitativnog određenja, djelotvorna glede ostvarenja određenog cilja i mora se razlikovati u odnosu na druge instrumente sa stajališta upravljivosti i posebno učinkovitosti.

Instrumenti fiskalne politike osobito se koriste za ostvarivanje sljedećih ciljeva ekonomske politike: pune zaposlenosti, stabilnosti cijena, poboljšanje bilance plaćanja, poticanje proizvodnje tj. gospodarskog rasta, i za preraspodjelu dohotka tj. bogatstva. Odnos ciljeva i instrumenata pripada centralnim i najsloženijim pitanjima teorije ekonomske politike. Na relaciji ciljevi - instrumenti rješava se pitanje konzistentnosti ekonomske politike koja je

[3] Sokol, N.: Porezni sustav i mjere porezne politike

ključna za njezinu učinkovitost. Testiranjem konzistentnosti ekonomske politike želi se ustanoviti jesu li u danom okviru strukturnih, institucionalnih, političkih i drugih ograničenja odabrani ciljevi i instrumenti međusobno sukladni. . Mjere ekonomske politike moraju biti pomno odabrane i međusobno jako dobro izbalansirane u odnosu prema postavljenim ciljevima.

Instrumenti fiskalne politike su: [4]

- Automatski stabilizatori – to su instrumenti fiskalnog sustava koji djeluju trenutačno protuciklično, bez posredovanja nositelja ekonomske politike. Najznačajniji su:
  - Automatske promjene poreznih prihoda od dohotka građana i korporacija
  - Osiguranje za slučaj nezaposlenosti, socijalna pomoć i ostala transferna plaćanja
- Diskrecijska fiskalna politika – Država mijenja porezne stope ili programe potrošnje kako bi neutralizirala poslovne cikluse.

Osnovna sredstva diskrecijske fiskalne politike su:

- Javni radovi
- Projekti zapošljavanja u javnom sektoru
- Mijenjanje poreznih stopa

- Proračunski deficit – Državni rashodi su veći od prihoda. U situaciji ekonomske recesije je preniska efektivna potražnja, subjekti štede, ne investiraju, očekivanja su negativna. Onda država nudi obveznice privatnom sektoru pri čemu se uštođevina tih subjekata troši za kupnju obveznica. Deficitom se stvara dodatna potražnja pri čemu treba paziti na odnose ponude i potražnje – država treba biti u stanju poravnati svoje obveze i paziti da ne dođe do inflacije. Ona predstavlja kombinaciju tržišnog i netržišnog reguliranja, regulira opću socijalnu politiku na području kulture, zdravstva, školstva i slično.

[4] Reić, Z., Mihaljević Kosor, M.: Ekonomija, 3.izmijenjeno izdanje, Split 2011., str. 269

4. KRETANJA FISKALNE POLITIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ

4.1. Počeci fiskalne politike u Hrvatskoj

Stabilizacijskim programom iz listopada godine 1993. stvoreni su uvjeti za razvoj gospodarstva i za provedbu tranzicijskoga procesa. Reforma poreznoga sustava započela je godine 1994., kada su doneseni Zakon o porezu na dohodak i Zakon o porezu na dobit te uvedene trošarine kao indirektni porezi. Cilj je reforme bilo stvaranje modernoga tržišno usmjerenoga poreznog sustava, u skladu s preporukama međunarodnih institucija, a zasnovanoga na načelima neutralnosti, pravednosti, progresivnosti, široke porezne osnovice, potrošnje kao glavne osnovice oporezivanja i povećavanja javnih prihoda.1996. godine uvedena je nova carinska tarifa, a 01. siječnja 1998. uveden je PDV (porez na dodanu vrijednost), čime je u najvećoj mjeri završena porezna reforma. PDV je samo nakratko povećao cijene, ali se koristi od njegovoga uvođenja očituju u znatno većim prihodima koji su rezultat povećanja porezne discipline uzrokovane ugrađenim samokontrolnim mehanizmom. Time je hrvatski porezni sustav postao kompatibilan s poreznim sustavima razvijenih zemalja.[5]

Zajedno s procesom porezne reforme odvijao se i proces povećanja učinkovitosti trošenja javnih prihoda, pa je sukladno s tim stvoren sustav državne riznice (početak rada bio je u godini 2001.). Osim toga, bitno je spomenuti da je to razdoblje stvaranja hrvatske neovisnosti koje je zahtijevalo financiranje obrane, obnove, skrbi za prognanike, izbjeglice i ratne stradalnike, izgradnju infrastrukture itd. Osim toga, Republika Hrvatska u tome je razdoblju preuzela teret otplate dijela duga bivše države. U godini 1998. ukinuti su doprinosi za dječji doplatak i vodoprivredni doprinosi, koje je preuzeo državni proračun. Time je otpočet proces snižavanja troška rada. Predstojala je još i reforma mirovinskog i zdravstvenog sustava osiguranja, a ona je zahtijevala dodatno opterećenje proračuna. U tijeku godine 1999. značajno je pogoršana likvidnost hrvatskoga gospodarstva, a to je nastalo kao rezultat međusobnih dugovanja i neplaćanja između gospodarskih sektora. Toj je nelikvidnosti pridonijelo i neuredno servisiranje obveza države. U narednom se razdoblju pristupilo rješavanju toga problema odgovarajućom fiskalnom politikom, tj. urednim podmirivanjem obveza države, čime se nastojalo barem u nekoj mjeri riješiti problem nelikvidnosti i dati poticaj gospodarstvu. U godini 2000. smanjuje se porezno opterećenje, a to se vidi u smanjenju udjela proračunskih prihoda u BDP. U skladu s time, smanjen je i udio proračunskih rashoda. Zatim je povećan

[5] Kresner Škreb, M.: Privredna kretanja i ekonomska politika

neoporezivi dio dohotka, čime je povećana neto plaća i uvedena je treća stopa poreza na dohodak od 15%. Izmijenjen je sustav poreza na dobit i dohodak, čime je stopa poreza na dobit smanjena sa 35% na 25% i uveden je niz poticajnih mjera za investitore. Da bi se nastavilo smanjenje nelikvidnosti gospodarstva, država je pristupila rješavanju dospjelih, a neplaćenih, obveza proračunskih korisnika i izvanproračunskih fondova.

U narednom je razdoblju fiskalni deficit i dalje povećavan, što otežava efikasno vođenje fiskalne politike. Takva kretanja zahtijevaju bolju kontrolu javne potrošnje i bolje upravljanje javnim dugom, što u konačnici ima za cilj zadovoljiti osnovne fiskalne kriterije za ulazak u Europsku uniju. U godini 2004., radi veće transparentnosti i boljega upravljanja proračunom, u proračun su uvršteni svi rashodi Hrvatskih autocesta i Hrvatskih željeznica, vraćena su socijalna prava rodiljama, braniteljima i umirovljenicima. Dodatno zaduženje države ostvareno je na domaćem tržištu, čime se pridonosi smanjenju rasta vanjskoga duga. U istoj je godini Republika Hrvatska dobila pozitivno mišljenje Europske komisije i postala je kandidat za ulazak u Europsku uniju.

Jasno je da slijedi razdoblje prilagodbe hrvatskoga gospodarstva i da je u tu svrhu potrebno provesti još niz reformi koje uključuju i fiskalnu politiku. Među tekućim problemima i dalje postoji visok proračunski deficit i rastući javni dug, koji ne dopuštaju efikasno vođenje fiskalne politike.

Da bi se postigla potrebna djelotvornost i da bi se zaustavio rast proračunskoga deficita, potrebno je nastaviti s daljim zaustavljanjem rasta plaća u državnim službama, nastaviti sa provedbom reforme mirovinskoga sustava, reforme zdravstvenoga sustava, vratiti ostatak neisplaćenih dugova gospodarstvu, dodatno smanjiti porezno opterećenje plaća, započeti fiskalnu decentralizaciju, poticati rast i razvijanje gospodarstva povećanjem zapošljavanja i proizvodnje, što bi oslobodilo dio proračuna smanjenjem socijalnih izdataka i povećalo porezne prihode, a rast BDP, uz kontrolirane rashode, vodio bi smanjenju udjela državne potrošnje i ostali niz mjera. Zbog važnosti za analizu, u nastavku ćemo se osvrnuti i na proračun Hrvatske.

U Republici Hrvatskoj postoje tri razine proračuna, a to su:[6]

- državni proračun (prihodi i rashodi proračunskih korisnika - ministarstava, državnih agencija itd., i svih onih koji se financiraju iz državnog proračuna),

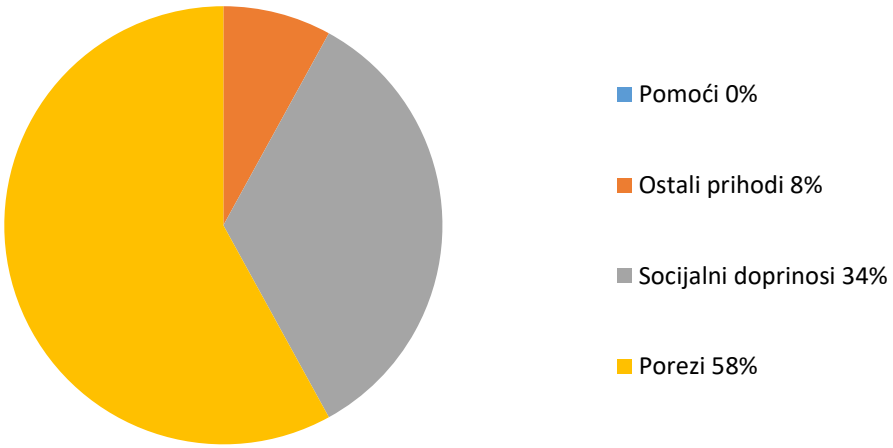
[6] Benazić, M.:Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj

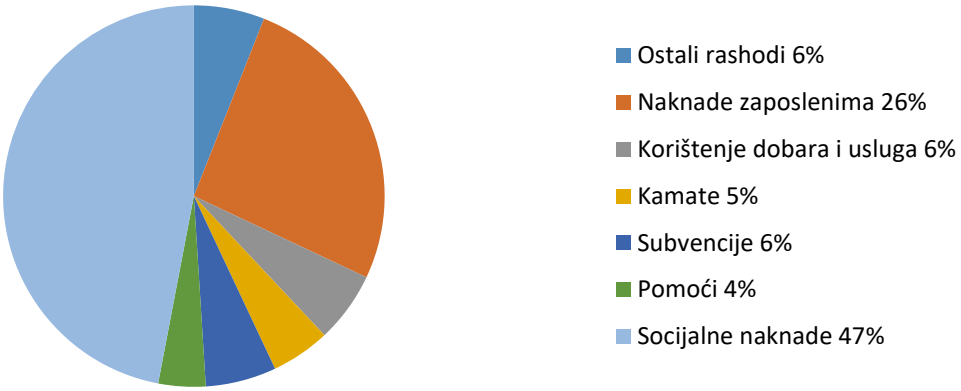
- proračuni izvanproračunskih fondova (Mirovinski i Zdravstveni fond, Zavod za zapošljavanje, Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, Hrvatske autoceste, Hrvatske ceste, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Hrvatski fond za privatizaciju i Javno poduzeće Hrvatske vode)
- proračuni jedinica lokalne uprave i samouprave (tj. proračun lokalnih jedinica-županije, općine i gradovi i Grad Zagreb).

Sva tri proračuna čine proračun opće države. Proračun opće države važan je kao ukupan pokazatelj o tome koliko je država prikupila prihoda i, što je najvažnije, na koji ih je način potrošila.

Da bi se lakše shvatilo djelovanje fiskalne politike, potrebno je osvrnuti se na strukturu prihoda i rashoda svih razina proračuna.

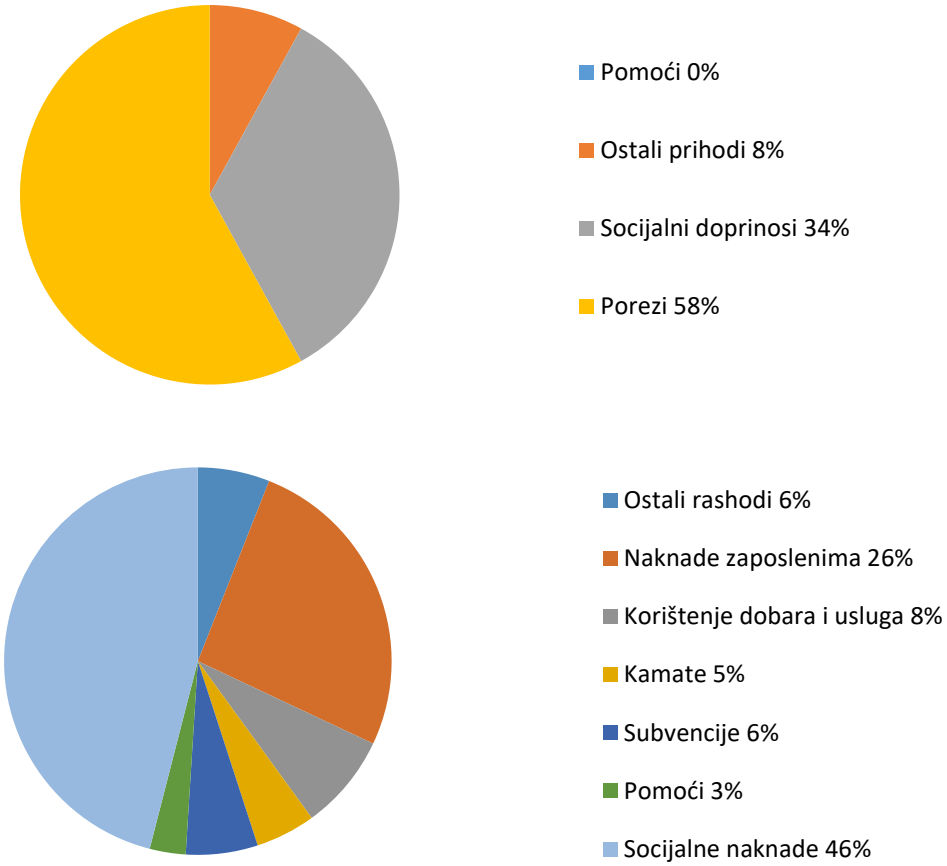
Slika 1. STRUKTURA PRIHODA I RASHODA KONSOLIDIRANE SREDIŠNJE DRŽAVE, STANJE 31.12.2005. GODINE





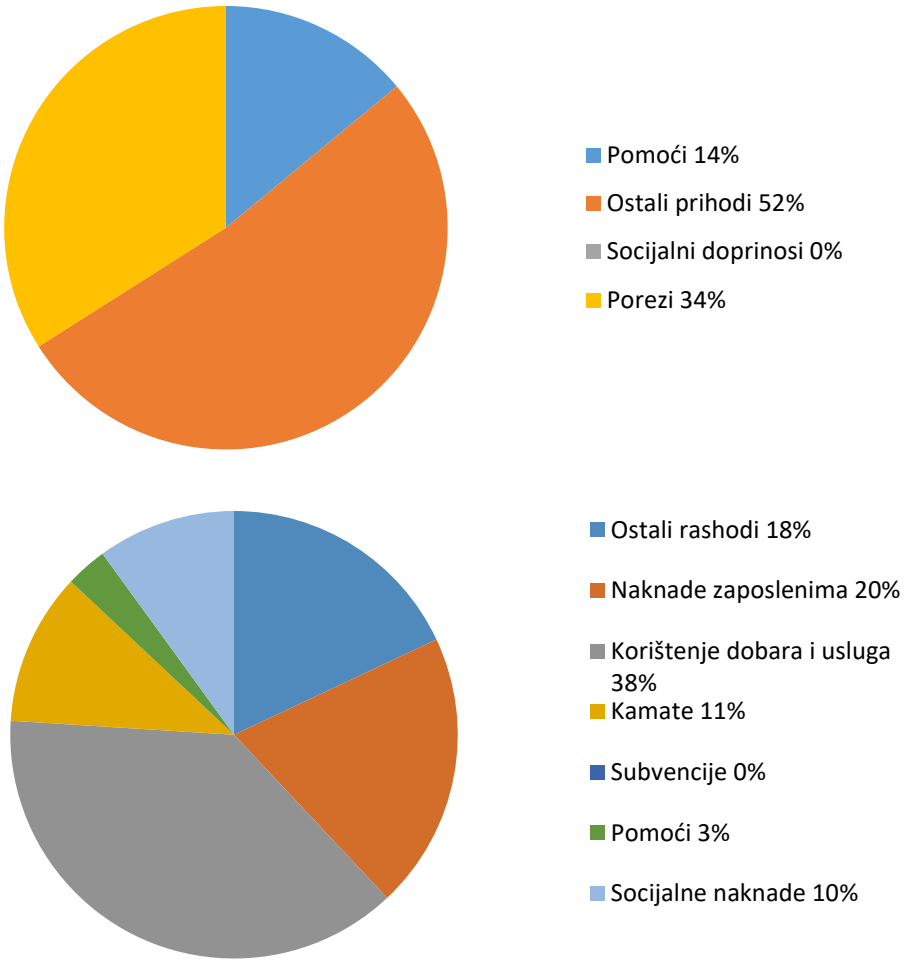
Izvor: izvješća ministarstva financija (Preuzeto iz: Benazić, M.: Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj: Model kointegracije)

Slika 2. STRUKTURA PRIHODA I RASHODA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE, STANJE 31.12.2005. GODINE



Izvor: Izvješća ministarstva financija (Preuzeto iz: Benazić, M.: Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj: Model kointegracije)

Slika 3. STRUKTURA PRIHODA I RASHODA KONSOLIDIRANE OPĆE DRŽAVE, STANJE 31.12.2005. GODINE



Izvor: Izvješća ministarstva financija (Preuzeto iz: Benazić, M.: Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj: Model kointegracije)

Stavke	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Prihodi	27.980	31.367	33.846	43.808	46.356	44.635	53.503	69.651	74.677	80.463	85.655
Udio u BDP-u %	28,4	29,0	27,3	31,8	32,7	29,3	32,3	38,4	37,6	37,8	37,4
BDP	98.382	107.980	123.812	137.604	141.579	152.519	165.639	181.231	198.422	212.827	229.031

Tablica 1. *Prihodi državnog proračuna Republike Hrvatske i njihov udio u BDP-u od 1995. do 2005. godine (u milijunima kn)*

Izvor: Ministarstvo financija: Godišnjaci Ministarstva financija Republike Hrvatske za period 1997. – 2004. godine, statistički prikaz Ministarstva financija br. 126/06 (Preuzeto sa http://www.mfin.hr 01.rujna 2016.)

Tablica 2. *Struktura poreznih prihoda državnog proračuna Republike Hrvatske i njihov udio u BDP-u od 1995. – 2005. godine*

Stavke	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Porezni prihodi	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Porez na dohodak	13,2	14,6	12,9	12,2	11,9	10,3	7,2	5,0	4,3	3,9	3,6
Porez na dobit	3,8	4,2	5,6	6,1	6,2	4,2	4,2	3,9	4,2	3,9	4,6
Doprinosi	-	--	-	-	-	-	14,3	37,9	37,7	36,6	36,5
Porez na promet nekretnina	0,5	0,6	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
Porez na promet dobara i usluga	48,3	46,7	47,6	4,9	1,0	0,4	0,3	0,8	0,9	1,0	0,2
Porez na dodanu vrijednost	-	-	-	50,2	51,8	54,6	49,2	38,2	38,7	37,1	37,6
Trošarine	18,7	18,6	17,0	14,6	16,1	19,2	16,3	11,0	10,8	9,9	9,5
Carine	14,8	13,6	14,6	10,2	11,2	9,5	6,8	3,0	2,5	2,4	1,8
Ostalo	0,7	1,6	1,5	1,1	1,2	1,2	1,0	0,7	0,5	4,8	5,8
Udio u BDP-u											
Porezni prihodi	26,9	26,8	25,6	29,3	26,9	25,4	28,5	37,8	37,6	37,8	37,4
Porez na dohodak	3,5	3,9	3,3	3,6	3,2	2,6	2,1	1,8	1,6	1,5	1,4
Porez na dobit	1,0	1,1	1,4	1,8	1,7	1,0	1,2	1,5	1,6	1,5	1,7
Doprinosi	-	-	-	-	-	-	4,1	14,0	14,2	13,9	13,7
Porez na promet nekretnina	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Porez na promet dobara i usluga	13,0	12,5	12,2	1,4	0,3	0,1	0,1	0,3	0,3	0,2	0,1
Porez na dodanu vrijednost	0,0	0,0	0,0	14,7	13,9	13,9	14,0	14,5	14,6	14,1	14,1
Trošarine	5,0	5,0	4,4	4,3	4,3	4,9	4,6	4,2	4,0	3,7	3,6
Carine	4,0	3,7	3,7	3,0	3,0	2,4	1,9	1,1	0,9	0,8	0,7
Ostalo	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	1,9	1,6

Izvor: Ministarstvo financija: Godišnjaci Ministarstva financija Republike Hrvatske za 1997. – 2004. godine., Statistički prikaz Ministarstva financija br.126/06 (Preuzeto sa stranice http://www.mfin.hr 01.rujna 2016.)

Javna potrošnja na razini države čini najveći udio u ukupnoj javnoj potrošnji, pa državni proračun, kao najvažniji izvor financiranja javne potrošnje, predstavlja ključno sredstvo državne vlade u vođenju ekonomske/fiskalne politike. Financira se čitavim nizom prihoda, a od ukupnih prihoda proračuna najvažniji prihod državnog proračuna jesu različite vrste poreznih prihoda, poglavito porez na dodanu vrijednost i trošarine te doprinosi za socijalno osiguranje. Tijekom godina vidljivo je veliko porezno opterećenje te visoka razina javnih rashoda koji su ponajprije bili usmjereni na potrošnju. Dugoročno gledano, u Hrvatskoj je

uočljiv gotovo stalan rast javnih rashoda kako u apsolutnom iznosu, tako i prema njihovim udjelima u BDP-u, uz stalan deficit konsolidirane središnje, opće države, s izuzetkom 1998.godine kada je ostvaren suficit u državnom proračunu zbog uvođenja PDV-a. Zapravo je ukupna fiskalna politika bila podređena ponajprije punjenju proračuna, a tek potom ostvarivanju razvojnih ciljeva.

Tablica 3. *Struktura javne potrošnje Republike Hrvatske i njezin udio u BDP-u od 1995. do 2005. godine*

Stavke	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Državni proračun	27.980.	31.367	33.846	43.808	46.356	44.635	53.503	69.651	74.677	80.463	85.655
Izvanpr. Fondovi	15.302	17.209	19.345	21.302	21.185	22.099	19.771	5.413	6.109	6.556	6.990
Lokalna samouprava i uprava	4.158	5.809	7.009	7.861	7.741	8.152	9.346	7.832	8.528	9.408	10.459
Ukupni prihodi	47.440	54.385	60.002	72.971	75.282	74.886	82.620	82.896	89.314	96.427	103.104
Državni proračun	26.189	27.591	29.124	34.125	35.979	36.731	43.912	66.518	73.257	80.607	85.240
Izvanpr. Fondovi	17.558	21.282	25.522	30.103	34.364	37.701	33.636	7.806	6.136	5.080	5.557
Lokalne samouprave	4.329	5.911	7.050	8.353	8.262	8.266	7.085	6.994	7.903	8.599	9.714
Ukupni rashodi	48.076	54.784	61.696	72.581	78.605	82.698	84.633	81.318	87.296	94.286	10.511
Višak/manjak	-636	-399	-1.694	3.390	-3.323	-7.812	-2.013	1.578*	2.018*	2.141*	2.593*
Višak/manjak kao % BDP-a	-0,6	-0,4	-1,4	0,3	-2,3	-5,1	-1,2	-5,0	-6,3	-4,9	-4,2
Udio u BDP-											
Državni proračun	26,6	25,6	23,5	24,4	25,1	23,8	26,5	37,0	37,9	37,8	37,2
Izvanpr. Fondovi	17,8	19,7	20,6	21,8	24,3	24,7	20,3	4,4	3,2	3,1	2,4
Lokalna samouprava	4,4	5,4	5,7	6,1	5,8	5,4	4,3	3,9	4,1	4,4	4,3
Javna potrošnja ukupno	48,8	50,7	49,8	52,3	55,2	53,9	51,1	45,3	45,2	45,3	43,9
BDP	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Izvor: Ministarstvo financija: Godišnjaci Ministarstva financija Republike Hrvatske za 1997. – 2004. godine, Statistički prikaz Ministarstva financija br. 126/0 (Preuzeto sa stranice http://www.mfin.hr 01.rujna 2016.)

Posljedice visoke javne potrošnje često su mnogobrojne i višeznačnog su karaktera, što ima važan utjecaj na ekonomsko stanje i ekonomski rast države. Pretjerana ekspanzija javne potrošnje u svakoj zemlji ima za posljedicu makroekonomsku nestabilnost, usporen rast proizvodnje i BDP-a, zaduživanje te izostanak ekonomskog rasta. Ni naša država, kad je u pitanju visoka javna potrošnja, nije izuzetak.

4.2. Fiskalna politika do 2009. godine

Početne reforme fiskalnog sustava Republike Hrvatske, koje su trebale osigurati efikasnost upravljanja javnom potrošnjom, izostale su, što je rezultiralo fiskalnom nestabilnošću, neprimjerenom ekspanzijom javne potrošnje, kao i gomilanjem javnog duga. Nepoštivanje nekih od temeljnih načela fiskalne politike i proračuna glasi da se država treba zaduživati isključivo radi financiranja investicijskih aktivnosti u gospodarstvu, a ne radi tekuće javne potrošnje, što je zapravo dovelo do nekontrolirane ekspanzije javne potrošnje.

Agregatnu potrošnju javnog sektora u Hrvatskoj karakterizira ekspanzivni rast, pri čemu u strukturi javnih rashoda države dominiraju tekući rashodi na plaće, subvencije i ostali tekući transferi te kapitalni rashodi. Fiskalna neravnoteža iskazana kroz rast javne potrošnje te rast unutarnjega i vanjskog javnog duga uvjetovana je ekspanzijom javnih rashoda iznad realno ostvarive stope rasta proizvodnje i potencijalnih budućih prihoda. Jedna od krucijalnih pogrešaka u državi dogodila se 1998. godine, kada država ostvaruje suficit u proračunu, no u tom trenutku izgleda da ga nije znala iskoristiti na ispravan način i javna je potrošnja eksplodirala, što se odražava na financijsko stanje u svim idućim godinama.

Jedan od problema jesu i česte metodološke izmjene u statistici proračuna koje onemogućavaju ispravno dugoročno praćenje serija i odnosa unutar proračuna. Potrebno je istaknuti da se stavke na koje je podijeljena rashodna strana proračuna ne bi smjele mijenjati radikalno skoro svake godine, kao što se to događalo u Hrvatskoj, i zapravo je teško ustanoviti je li pojedini rashod bio jednokratan ili je skriven pod nekom drugom stavkom. To je od posebne važnosti jer je zapravo teško ustanoviti kamo odlazi novac i kojim putem, te se pri planiranju proračunskih rashoda za sljedeću godinu ne mogu uočiti ispravni trendovi smanjivanja ili povećavanja pojedinih stavki, pa je stoga iznimno važno da se isti rashodi vode svake godine pod istim stavkama, što ujedno utječe i na proračunsku transparentnost.

Godine prije eskalacije krize u 2008. godini bile su obilježene gospodarskim prosperitetom, koji je bio, prije svega, obilježen dinamičnim gospodarskim rastom, niskom cijenom novca te rastom vrijednosti imovine. Tako pozitivni trendovi „začarali" su kreatore gospodarske politike, ali i većinu stručne javnosti, koji nisu na vrijeme identificirali brojne potencijalne rizike za globalno gospodarstvo. Primjerice, u razdoblju solidnog rasta gospodarstva Eurozone u promatranom razdoblju malo se pažnje usmjeravalo prema prisutnim i rastućim neravnotežama, što se prvenstveno odnosi na strukturne deficite proračuna, ali i rastuće neravnoteže na tekućim računima platne bilance pojedinih članica. U takvim okolnostima, političarima i ekonomistima nije bilo lako predložiti niti provesti mjere koje bi povećale konkurentnost gospodarstva i/ili smanjile dugoročne pritiske na rast javnog duga. Istovremeno, nije bilo motivacije ni da se poštuju postojeća pravila o fiskalnoj održivosti na nacionalnoj razini.

Međutim, situacija se drastično promijenila nakon ulaska globalnog gospodarstva u recesiju te pojave krize u svjetskom financijskom sustavu. Naime, u danom trenutku fiskalna politika u zemljama Eurozone doživjela je drastične promjene. Snažno je povećana proračunska potrošnja kako bi se djelovalo stabilizirajuće te ublažio pad gospodarske aktivnosti. Istovremeno, mnoge članice EU bile su prisiljene u proračunu odvojiti značajna sredstva kako bi sanirali svoje financijske institucije te ih spasili od stečaja. Navedeni su potezi rezultirali snažnim rastom proračunskog deficita, te posljedično i javnog duga, u zemljama Eurozone. Na rast zabrinutosti investitora te reakciju financijskih tržišta uslijed ovakvih trendova u fiskalnom sektoru zemalja Eurozone nije trebalo dugo čekati. Prvo je zabilježeno povećanje spreadova državnih obveznica ostalih članica Eurozone u odnosu na njemački bund, a eskalacija problema zabilježena je kada Grčka više nije bila u mogućnosti refinancirati svoje obveze na tržištu već je morala zatražiti financijsku pomoć i potporu institucija EU. Od tada, većina pozornosti usmjerena je prema fiskalnoj konsolidaciji u srednjoročnom razdoblju, ali i nametanju ograničenja članicama kako bi se u budućnosti izbjegli novi slučajevi poput Grčke i prijetnje održivosti Eurozoni. Očekivano, Njemačka je predstavila najvjerodostojniji plan fiskalne konsolidacije, koji do kraja 2014. godine planira smanjenje manjka u proračunu za preko 80 milijardi eura.[7]

[7] Šantić, Z.: Fiskalna politika u Hrvatskoj

Većina ušteda (oko 65% od navedenog iznosa) isplanirana je kroz smanjenje javne potrošnje, a manji dio kroz povećanje proračunskih prihoda. Kako se u ovoj „financijskoj oluji", koja je ozbiljno ugrozila i neka od najrazvijenijih gospodarstava svijeta, snalazi Hrvatska?

Hrvatska je dočekala krizu s neadekvatnom visinom i strukturom javne potrošnje, koje nisu omogućavale implementaciju fiskalnih stimulansa poput onih u Eurozoni, kao ni prilagodbu rashoda državnog proračuna novonastaloj situaciji. Međutim, moramo biti svjesni da je nedostatak stabilizacijske uloge fiskalne politike u Hrvatskoj bio vidljiv i prije eskalacije krize. Naime, krajem 2007. godine, kada je zabilježeno jačanje inflatornih pritiska, fiskalna politika morala je smanjiti svoju potrošnju. Ipak, središnja država je napravila upravo suprotno te je krajem 2007. i tijekom prve polovice 2008. godine značajno povećala rashode proračuna. Inflatorni pritisci imaju povoljan utjecaj na punjenje proračuna, prvenstveno kroz PDV. Međutim, takav utjecaj je isključivo kratkoročnog karaktera dok stanovništvo ne korigira svoju potrošnju sukladno padu realnog dohotka kućanstava. Tada je gotovo cjelokupni teret ublažavanja inflatornih pritiska pao na ramena središnje banke, koja je morala smanjiti kunsku likvidnost te kroz tečajnu politiku smanjiti uvezene inflatorne pritiske. Također, implementacija poreza na kapitalnu dobit i imovinu (uključujući i nekretnine) tijekom godina ekspanzije na domaćem tržištu nekretnina i dionica zasigurno bi imala stabilizacijski učinak te bi smanjila špekulativna i kratkoročna ulaganja. Iako određene statistike ukazuju kako Hrvatska nema previsoku javnu potrošnju u usporedbi sa zemljama Eurozone potrebno je istaknuti nekoliko čimbenika zbog čega takva statistika i ne prikazuje u potpunosti realno stanje.

Već u 2008. godini zemlje Eurozone implementirale su automatske stabilizatore kako bi ublažili pad gospodarske aktivnosti, što je naravno značajno povećalo i visinu rashoda.

Ipak, u Hrvatskoj je visoka javna potrošnja više strukturni problem, a ne ciklički. Utjecaj države, kao i fiskalna i parafiskalna opterećenja, u gospodarstvu nisu u cijelosti obuhvaćena statistikom. Značajan je utjecaj tvrtki u vlasništvima središnje i lokalne države, koje uglavnom imaju monopolski utjecaj na tržištu, a dijelom se financiraju i iz visokih i brojnih parafiskalnih nameta.

Početak krize u domaćem gospodarstvu osjetio se već u drugoj polovici 2008. godine, iako je tada i dalje bilježen rast BDP-a na godišnjoj razini. Međutim, kretanje prihoda proračuna jasno i nedvosmisleno je ukazalo na snažan pad gospodarske aktivnosti, a u promatranom vremenu zabilježili smo i početak dugoročno neodrživog trenda snažnog rasta javnog duga. Unatoč svim znakovima upozorenja te problemima pojedinih gospodarstava u bliskom okruženju niti

proračun za 2009., kao ni nekoliko rebalansa istog, nije rezultiralo niti smanjenjem potrošnje, a niti promjenom u strukturi. S obzirom da su prihodi nastavili s padom većim od očekivanja, kao posljedicu zabilježili smo snažan rast potrebe države za (re)financiranjem, pogotovo na domaćem tržištu kapitala. Tako je u samo dvije godine javni dug (u svom najširem obuhvatu) povećan za preko 40 milijardi kuna, a dospjele obveze refinancirane su po osjetno većoj cijeni (uglavnom u rasponu od 6,5% do 7%).[8] Istovremeno, država je morala pristati i na preuzimanje većeg rizika prilikom posljednjih zaduživanja u inozemstvu, primjerice preuzimanje valutnog rizika prilikom plasiranja obveznica denominiranih u dolarima. Sve ovo ukazuje da će trošak servisiranja javnog duga predstavljati sve značajniju stavku na rashodovnoj strani, a to će otežati smanjenje cjelokupne javne potrošnje. Rast troškova servisiranja javnog duga znači i manje investicije u obrazovanje, infrastrukturu i energetski sektor, što pak predstavlja temelj dugoročno održivog gospodarskog razvoja svake zemlje. Iako je HNB smanjenjem deviznim rezervi osjetno olakšao financiranje države u najosjetljivijem trenutku, posljedice na domaćem financijskom tržištu bile su i više nego vidljive. Tako je zabilježeno istiskivanje privatnog sektora s izvora financiranja, ali i rast kamatnih stopa na domaćem tržištu. U okolnostima kada su alternativni izvori financiranja poduzeća, poput izravnog inozemnog zaduživanja u inozemstvu i/ili na domaćem tržištu kapitala, zatvoreni upravo je korporativni sektor bio ponajviše pogođen. Nedostatak motivacije za smanjenjem rashoda i provođenjem reformi rezultirao je rastom poreznog opterećenja te implementacijom većih trošarina, koje su tek djelomično uspjele smanjiti potrebe države za zaduživanjem. U uvjetima recesije uvođenje novih poreza i/ili povećanje postojećih dodatno smanjuje gospodarsku aktivnost, dok prikupljeni prihodi uglavnom ostaju niži od očekivanja uslijed povećanja porezne evazije. Nažalost, tada su negativne posljedice na gospodarsku aktivnost postale još izraženije.

Rebalans je izmjena proračunskih iznosa, odnosno njihovo smanjenje i/ili povećanje u odnosu na plan proračuna donesen na početku kalendarske godine. Do njega dolazi kad se tijekom proračunske godine ustanovi da su nerealno procijenjeni proračunski prihodi ili se pojave nepredviđeni rashodi. Rebalans mogu izazvati nepredviđene okolnosti u domaćem ili svjetskom gospodarstvu, ali može biti i posljedica nesposobnosti vlade da realno planira svoje prihode i rashode.[9]

[8] Šantić, Z.: Fiskalna politika u Hrvatskoj
[9] Proračunski vodič za građane, jesen 2003.

Tablica 4: *Ukupni prihodi i rashodi državnog proračuna 1999-2009. (u mlrd. kuna)*

	Prihodi			**Rashodi**		
	Plan	Rebalans	Izvršenje	Plan	Rebalans	Izvršenje
1999.	49,0	47,9	46,4	49,0	49,3	48,9
2000.	47,0	44,0	44,6	48,3	50,7	50,7
2001.[a]	49,7	54,2	53,5	49,7	58,1	57,8
2002.	70,2	70,2	69,9	73,3	72,9	73,4
2003.	45,3	75,3	74,9	77,9	77,9	79,1
2004.	79,7	82,5	80,7	83,4	85,3	84,8
2005.	86,6	85,9	85,9	89,8	89,8	89,7
2006.	94,5	95,4	95,6	97,9	98,3	97,9
2007.	103,8	109,0	108,8	107,1	111,9	111,1
2008.	115,9	118,4	116,1	118,4	121,2	118,6
2009.[b]	124,6	111,2	110,6	127,0	120,5	120,2

a) iznos drugog rebalansa

b) iznos trećeg rebalansa

Izvor: Narodne Novine

U razdoblju 1999-2009. Hrvatska nije imala ni jednu godinu bez rebalansa državnog proračuna – bilo je 14 rebalansa u 11 godina. Pritom su gotovo redovito povećavani rashodi – i u godinama kad su rasli prihodi, ali i u godinama kad su prihodi smanjivani. Iznimka je 2009. kad su smanjivani i prihodi i rashodi, ali rashodi ipak znatno manje nego prihodi. Pri svakom rebalansu osim 2009., posebice u godinama parlamentarnih izbora, povećavani su i rashodi za zaposlene i socijalne naknade. Prečesti rebalansi ukazuju na potrebu stvaranja mehanizama za planiranje dugoročnije i vjerodostojnije fiskalne politike.

4.3. Fiskalna politika od 2009. – 2015. godine

Pogoršanje makroekonomskih uvjeta tijekom 2009. godine, značilo je i potrebu za poduzimanjem mjera usmjerenih na osiguranje stabilnosti i likvidnosti javnih financija. U okviru deset antirecesijskih mjera Vlade Republike Hrvatske iz veljače 2009. godine, kao prva i najznačajnija mjera, najavljen je te u travnju 2009. godine i donesen prvi rebalans proračuna, kojim su ukupni prihodi smanjeni za 2,6 postotnih bodova BDP-a, a ukupni rashodi za 1,9

postotnih bodova BDP-a u odnosu na prvotni plan proračuna.[10] Pritom je osnovica za obračun plaća u državnim i javnim službama svedena na razinu iz prosinca 2008. godine, dok je osnovica za obračun plaća državnim dužnosnicima smanjena za 10%. U srpnju su usvojeni drugi i treći rebalans kojima su prihodi projicirani u iznosu manjem za 1,9 postotnih bodova BDP-a, a rashodi u iznosu manjem za 0,5 postotnih bodova BDP-a u odnosu na prijašnji plan. Na prihodnoj strani donesene su zakonske izmjene poreza na dodanu vrijednost kojima je opća stopa PDV-a povećana s 22% na 23%. Na rashodnoj strani postignute su daljnje uštede te je izvršena preraspodjela unutar proračuna. Dodatno je smanjena osnovica za obračun plaća državnih dužnosnika za 5% te su smanjene i mirovine određene prema Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru za 10%. Povrh navedenog, ukinuta je mjera besplatnog prijevoza učenika srednjih škola, kao i mjera besplatnih udžbenika za sve, izuzev učenicima slabijeg imovinskog stanja. Izvršavanje državnog proračuna prema kraju godine je u najvećoj mjeri bilo u skladu s planom definiranim u okviru trećeg rebalansa državnog proračuna za 2009. godinu. Ukupni manjak konsolidirane opće države, sukladno nacionalnoj klasifikaciji računskoga plana, u 2009. godini ostvaren je u iznosu od 10,4 milijardi kuna ili na razini od 3,2% bruto domaćeg proizvoda, što je za 0,3 postotna boda više u odnosu na planirani manjak.[11] Krajem 2009. godine ukupni javni dug dosegao je razinu od 117,8 milijardi kuna ili 35,4% BDP-a.[12] U rujnu 2009. godine Vlada je usvojila Strategiju Vladinih programa za trogodišnje razdoblje u kojoj je definirano dvanaest glavnih ciljeva kojima će biti usmjerena fiskalna politika. U kontekstu upravljanja javnim financijama potrebno je spomenuti i donošenje nove Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru RH za razdoblje 2009.-2011., koju je Vlada RH usvojila u rujnu 2009. godine u okviru proračunskih reformi pokrenutih Strategijom unapređenja i modernizacije procesa u sustavu Državne riznice 2007.- 2011. te u skladu s novim Zakonom o proračunu. Prethodne strategije bile su usmjerene na 26 stvaranje potrebnih pretpostavki za uspostavu i razvoj navedenog sustava kod korisnika proračuna, uključujući stvaranje regulatornog okvira i organizacijskih kapaciteta, dok je svrha nove strategije da se uspostavljeni sustav dalje razvija kao alat upravljačke strukture za odgovorno, transparentno i uspješno upravljanje proračunskim sredstvima. [13]

[10] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2011. - 2013.
[11] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2011. - 2013.
[12] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2011. - 2013.

[13] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2011. - 2013.

U kontekstu jačanja administrativnog okvira za provedbu programa pomoći EU-a važno je spomenuti da sustav upravljanja nepravilnostima (sustav AFCOS) u cjelini funkcionira i pripremljen je za pravovremeno otkrivanje i izvještavanja o nepravilnostima i prevarama. Spomenute mjere tijekom 2009. godine doprinijele su stabilnosti javnih financija u uvjetima ekonomske krize i stvorile polazišnu osnovu za daljnju provedbu fiskalne politike u narednom trogodišnjem razdoblju s ciljem osiguranja likvidnosti sustava i stvaranja preduvjeta za gospodarski oporavak. Nastavno na spomenute mjere iz 2009. godine Vlada je u 2010. godini razradila nove smjernice djelovanja ekonomske politike. U tu svrhu, razrađena su tri modela financiranja – model „A" i model „B" te model „C" u cilju poticanja gospodarskoga oporavka.[14] Prema modelu „A", država kroz HBOR sufinancira kreditne plasmane banaka u omjeru 40% HBOR : 60% poslovne banke, s ciljem osiguravanja likvidnosti poduzećima za prevladavanje teškoća u gospodarstvu i uklanjanje negativnih učinaka globalne gospodarske i financijske krize. U skladu s modelom „B" država je oformila jamstveni fond putem kojeg preuzima na sebe dio pokrića rizika novih kreditnih plasmana banaka. Namjera modela "C" je nadopuna postojećih modela pomoći gospodarstvu, prema kojem država sudjeluje u pomoći poduzetnicima u teškoćama, koji imaju dostatne kapacitete i kvalitete za opstanak na tržištu uz provedbu restrukturiranja Vlada je u travnju 2010. godine donijela sveobuhvatni Program gospodarskog oporavka. Osnovni cilj Programa je stvaranje čvrstih temelja za gospodarski oporavak i rast. Na temelju mjera iz Programa, Vlada RH je 6. svibnja donijela Plan provedbenih aktivnosti Programa gospodarskog oporavka u kojoj su detaljno razrađene mjera iz Programa na provedbene aktivnosti s točno utvrđenim rokovima. Uz to, za svaku provedbenu aktivnost naznačen je točan rok provedbe. Ovaj Program predlaže kako, prepoznajući snage i iskorištavajući prilike, vratiti gospodarstvo na putanju održivog rasta, sveobuhvatnim i konzistentnim programom mjera i aktivnosti čiji će rezultati biti vidljivi kako u kratkom, tako u srednjem odnosno u dugom roku. Također, program naglašava kako su za uspješnu transformaciju gospodarstva nužne značajne promjene ponašanja svih subjekata – države i javnog sektora, privatnih poduzeća i stanovništva. Niz mjera obuhvaćenih programom počiva na činjenici da država svojim aktivnostima može samo pospješiti gospodarski rast stvarajući poticajno poduzetničko okruženje, no ona ne može zamijeniti privatnu inicijativu i odgovornost. Temeljni cilj programa je gospodarski oporavak te stvaranje konkurentnog

[14] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2011. - 2013.

gospodarstva za ostvarenje visokog standarda i kvalitete življenja, koji počiva na načelima stabilnosti, održivosti i socijalne pravednosti.

Nastavak nepovoljnih ekonomskih kretanja tijekom 2010. godine odrazio se i na prikupljanje prihoda državnog proračuna dok je na rashodnoj strani bilo potrebno osigurati dodatna sredstva na pojedinim kategorijama. Stoga je u kolovozu usvojen rebalans proračuna za 2010. godinu, u kojem su na prihodnoj strani osim spomenutih makroekonomskih efekata prisutni i efekti ukidanja niže stope (2%) posebnog poreza na plaće, mirovine i druge primitke od srpnja 2010. godine te ukidanja njegove više stope (4%) od studenog 2010. godine te efekti izmjene Zakona o porezu na dohodak u kojem je smanjen broj poreznih stopa na tri (12%, 25% i 40%) 27 te razredi za primjenu istih. Navedene zakonske promjene u porezima direktno utječu na povećanje raspoloživog dohotka stanovništva Republike Hrvatske. Na rashodnoj strani su uz znatne uštede osigurana i dodatna sredstva za pojedine kategorije kao što su mirovine, naknade za štete uzrokovane elementarnim nepogodama i drugo. Rebalansom državnog proračuna ukupni rashodi za 2010. godinu planirani su u iznosu od 122,3 milijarde kuna, pri čemu je Zaključkom Sabora određeno da se ukupna razina rashoda državnog proračuna u 2011. i 2012. godini neće povećavati iznad navedenog iznosa.[15]

Ukupni manjak konsolidirane opće države, sukladno nacionalnoj klasifikaciji računskoga plana, u 2010. godini ostvaren je u iznosu od 14,4 milijarde kuna ili na razini od 4,3% bruto domaćeg proizvoda, što je u skladu s rebalansom plana državnog proračuna za 2010.[16]

Proračun za 2011. donesen je poštujući Odluku o zamrzavanju nominalne razine rashoda na razini iz 2010. koju je Hrvatski sabor donio na prijedlog Vlade RH. Kao što je već istaknuto, u odnosu na pretkriznu 2008. godinu kada su rashodi dosegli 118,6 milijardi kuna (u kojoj su samo tijekom te godine rashodi povećani za 7,5 milijardi kuna) ukupno nominalno povećanje rashoda za protekle tri godine iznosi 3,7 milijardi kuna ili tek oko 3% u trogodišnjem razdoblju, Naime ukupno planirani rashodi državnog proračuna u 2011. iznose 122,3 milijarde kuna u koje je uključeno i povećanje rashoda na koje sama fiskalna politika nije i ne može utjecati (npr. troškovi kamata, povećanje broja umirovljenika, troškovi prilagodbe pravnoj stečevini EU).[17]

[15] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2011. - 2013.
[16] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2011. - 2013.

[17] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2011. - 2013.

Upravo stoga je bilo potrebno provesti brojne mjere štednje kako bi se akomodirali novi rashodi i rashodi na čiji rast nije bilo moguće utjecati.

U proračunu za 2010. godinu, a temeljeno na Programu gospodarskog oporavka, provedene su značajne aktivnosti posebice na rashodnoj strani, kao što je obustava usklađivanja mirovina, podizanje dobne granice za ostvarivanje prava na starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu za žene (sa 60 na 65 godina za starosnu mirovinu, odnosno sa 55 na 60 godina za prijevremenu starosnu mirovinu), izmjena polaznog faktora za izračun prijevremene starosne mirovine s ciljem primjerenijeg umanjenja visine prijevremene starosne mirovine, smanjenje mirovina nekih kategorija osiguranika ostvarenih prema posebnim propisima za 10% te daljnje zamrzavanje osnovice za obračun plaće za državne i javne službenike i namještenike. Sve su ove mjere uz mjere štednje na svim ostalim rashodima zadržane i u 2011.

Tijekom 2011. godine, državni proračun se izvršava u skladu s godišnjim planom. U pogledu kretanja ukupnoga proračunskoga manjka u 2011. godini valja napomenuti kako je kretanje istog pod snažnim utjecajem jednokratnih efekata iz 2010. godine. Naime, državni proračun je tijekom 2010. godine na prihodnoj strani zabilježio značajniji dio primitaka po osnovi poreznoga duga iz ranijih razdoblja, zatim prihodna strana proračuna je u 2010. godini sadržavala i Posebni porez na plaće, mirovine i ostale primitke kojega u 2011. godini više nema. Uzimajući sve navedeno u obzir, kombinirani efekt svih izdvojenih utjecaja na prihodnu stranu proračuna na razini je od oko 1% BDP-a dok je razlika ukupnog manjka državnog proračuna u 2011. u odnosu na realizaciju 2010. godine na razini od oko 0,1 postotni bod BDP-a. To znači da je najveći dio učinaka izostanka navedenih prihoda državni proračun apsorbirao kroz rashodnu stranu. Istovremeno, na razini konsolidirane opće države koja osim državnog proračuna uključuje i izvanproračunske korisnike i lokalnu samoupravu planirani manjak u ovoj godini iznosi 4,9 posto BDP-a u odnosu na 4,3% BDP-a[18], koliki je ostvaren manjak u prošloj godini što pokazuje da je najveći dio širenja planiranog deficita u ovoj godini posljedica širenja deficita na razini izvanproračunskih korisnika (u prvom redu zbog investicija u Hrvatskim vodama) i lokalne samouprave. U pogledu osnovnih makro-fiskalnih rizika, već je ranije spomenut značaj okruženja odnosno eksternih rizika koji su i u vrijeme početaka krize i kasnijeg njenog trajanja izvršili snažan utjecaj na fiskalnu politiku u Hrvatskoj.

[18] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2011. - 2013.

Nepovoljna ekonomska kretanja u proteklom razdoblju odrazila su se i na fiskalna kretanja u 2011. godini. Prihodi proračuna tijekom 2011. godine ostvarivali su se u skladu s godišnjim planom, dok su rashodi bili manji pa je ukupni manjak konsolidirane opće države, sukladno nacionalnoj klasifikaciji računskog plana, ostvaren u iznosu od 14,9 milijardi kuna ili na razini od 4,5% bruto domaćeg proizvoda. Krajem prosinca 2011. godine udio javnog duga u BDP-u iznosio je 46,7%.

Početkom 2012. godine na snazi je bilo privremeno financiranje zbog parlamentarnih izbora. Po formiranju nove Vlade započeo je proces pripreme proračuna za 2012. godinu. U veljači 2012. godine Hrvatski sabor usvojio je proračun za 2012. godinu i projekcije za 2013. i 2014. godinu. Vlada je početkom 2012. godine odredila da će fiskalna politika u narednom prije svega kroz investicijski ciklus i poboljšanje uvjeta poslovanja, zatim na održivost javnih financija u skladu sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti te će također istovremeno biti usmjerena i na zaštitu socijalno najosjetljivijih skupina društva. Ovi ciljevi fiskalne politike ostvarivat će se putem mjera koje se provode na prihodnoj i rashodnoj strani proračuna. U pogledu promjena u poreznom sustavu važno je izdvojiti izmjene u oporezivanju dohotka, porezu na dodanu vrijednost te kod doprinosa. Od 1. ožujka 2012., visina osnovnog osobnog odbitka podignuta je s 1.800 kuna na 2.200 kuna, a osobni odbitak umirovljenika s 3.200 na 3.400 kuna.[19] Nadalje, novim zakonskim izmjenama porez na dohodak plaća se po stopi od 12% od porezne osnovice do visine iznosa osnovnog osobnog odbitka, po stopi od 25% na razliku porezne osnovice između iznosa osnovnog osobnog odbitka i četverostrukog iznosa osnovnog osobnog odbitka te po stopi od 40% na poreznu osnovicu iznad četverostrukog iznosa osnovnog osobnog odbitka. Dosadašnja opća stopa poreza na dodanu vrijednost povećana je za dva postotna boda i od 1. ožujka 2012. godine iznosi 25%. Međutim, uvedena je niža stopa od 10% za određene skupine dobara i usluga koje relativno više opterećuju građane s nižim dohotkom. Radi povećanja troškovne konkurentnosti gospodarstva te stimuliranja zapošljavanja kroz smanjenje cijene rada, stopa doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje koju poslodavci plaćaju na bruto plaću svojih zaposlenika, smanjena je za dva postotna boda, s dosadašnjih 15% na 13%. [20]

Jedna od značajnijih odrednica prihoda u 2012. godini, pored navedenih poreznih i neporeznih izmjena, jesu mjere usmjerene na bolju naplatu proračunskih prihoda. Cilj tih mjera, osim

[19] Uljanić, I., Bartolec, S.: Osobni odbitak – značajke, povijesni pregled i izmjene
[20] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012. – 2014.

boljeg prikupljanja poreznih prihoda, je i ispravljanje stanja prema kojem pridržavanje zakona i plaćanje poreza poduzetnike koji to rade čini nekonkurentnim u odnosu na one koji se ne pridržavaju zakona i izbjegavaju plaćanje poreza. Prvenstveno u tom smislu treba naglasiti važnost Uredbe o načinu provedbe plaćanja doprinosa prema plaći, primicima uz plaću, odnosno mjesečnoj osnovici za obračun doprinosa temeljem radnog odnosa, prema kojoj se onemogućuje isplata plaća ukoliko prethodno nisu podmirene obveze po uplati doprinosa. To potvrđuje i veće ostvarenje prihoda od doprinosa u prvom polugodištu 2012. u odnosu na isto razdoblje prošle godine. Tijekom 2012. godine jasno su utvrđeni i prioriteti u pogledu rashodne strane proračuna, koji su usmjereni ka fiskalnoj održivosti. Tome pridonosi i Zakon o fiskalnoj odgovornosti koji se po prvi put primjenjuje u ovoj godini i koji teret fiskalne konsolidacije stavlja na rashodnu stranu proračuna. U uvjetima gospodarskog pada to znači dodatne strukturne reforme s ciljem snažnog smanjenja proračunskih rashoda koje su izostale u prethodnom povoljnijem razdoblju. Na rashodnoj strani su predložene značajne uštede u odnosu na prethodnu godinu, a koje se ogledaju u racionalizaciji ili smanjivanju rashoda za zaposlene, materijalnih rashoda, subvencija i dr.

I u 2013. godini glavni teret fiskalne konsolidacije bit će na strani rashoda. Radi poštivanja fiskalnog pravila Zakona o fiskalnoj odgovornosti, do ostvarenja primarne ravnoteže potrebno je fiskalnu korekciju vršiti na strani rashoda, tj. smanjivati udjel rashoda proračuna u BDP-u za najmanje 1 postotni bod godišnje. Treba naglasiti da se na strani rashoda očekuje snažni autonomni rast nekih kategorija – prije svega troška kamata zbog povećanog duga akumuliranog tijekom godina te dodatno povećanim zbog preuzimanja dugova brodogradilišta, te pogoršanja uvjeta financiranja. Konačno, od sredine 2013. godine Hrvatska će morati početi uplaćivati svoja sredstva u proračun Europske unije, što će, uz nacionalno sufinanciranje projekata koji se financiraju iz sredstava EU, dodatno povećati proračunske rashode. Kako bi se ispoštovao Zakon o fiskalnoj odgovornosti, za sličan iznos bit će potrebno smanjiti ostale proračunske kategorije. Tijekom 2014. godine očekuje se ostvarenje primarnog suficita proračuna, što će omogućiti blagi nominalni rast proračunskih rashoda.

Tijekom 2013. godine pogoršale su se makroekonomske okolnosti u našem neposrednom međunarodnom okruženju te su nastavljena negativna kretanja i u domaćem gospodarstvu. Slijedom toga, izmijenjene su projekcije rasta bruto domaćeg proizvoda te plan državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2013. godinu. Nastavno na izmijenjene projekcije rasta, u izmijenjenom planu proračuna smanjene su agregatne projekcije

prihoda u odnosu na prvotni plan za 2013. godinu. Nastavilo se s aktivnostima usmjerenim ka smanjenju porezne evazije te ujednačavanju tržišnih uvjeta za sve porezne obveznike u RH. U odnosu na prvotni plan, smanjeni su i planirani rashodi državnog proračuna, ali i izvanproračunskih korisnika te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pritom su na rashodnoj strani proračuna planirani selektivni rezovi i preraspodjele kako bi se što manje negativno djelovalo na potencijalni rast te nastavak ulaganja, iako u smanjenom obujmu, u vodnu i prometnu infrastrukturu, zdravstvo i obrazovanje. Važno je izdvojiti promjene u sustavu poreza na dodanu vrijednost te kod posebnih poreza i trošarina. Izmjenom i dopunom Zakona o porezu na dodanu vrijednost od 1. siječnja 2013. godine na snagu je stupila odredba kojom se primjenjuje snižena stopa od 10% na usluge pripremanja hrane i posluživanja hrane i pića u ugostiteljskim objektima.[21] Također, od 1. siječnja 2013. godine ukinuta je nulta stopa poreza na dodanu vrijednost, a proizvodi koji su do tada bili oporezivani po ovoj stopi, oporezuju se stopom od 5%, kao najnižom mogućom u EU. Time se nastojao izbjeći veći rast cijena tih proizvoda te olakšati utjecaj spomenutih promjena na kategorije stanovništva s nižim dohotkom. Isto tako, na snagu je stupio i Zakon o fiskalizaciji u prometu gotovinom kojim se od 1. siječnja 2013. godine postupno provodi proces fiskalizacije, a koji je usmjeren smanjenju porezne nediscipline kod prometa gotovine.[22]

U prvom polugodištu 2013. godine postupno su povećavane trošarine na duhanske proizvode kako bi se tijekom odobrenog prijelaznog razdoblja dostigla potpuna usklađenost s pravnom stečevinom EU. U cilju dostizanja minimalne trošarine koju propisuje zakonodavstvo EU, od 1. siječnja 2013. godine[23] promijenjene su i trošarine na energente i električnu energiju. Kako bi se izbjeglo povećanje maloprodajne cijene naftnih derivata, a samim time i utjecaj na krajnje potrošače, naknada HANDA-i (Hrvatska agencija za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata), koja je bila uključena u maloprodajnu cijenu naftnih derivata, u cijelosti se prebacila na ime trošarina.

Planom proračuna za 2013. predviđen je značajan rast određenih kategorija rashoda, kao što je rast troškova servisiranja javnog duga te preuzimanje duga brodogradilišta, što izravno ima za posljedicu porast troškova kamata od 1,2 milijarde kuna u odnosu na 2012. godinu. Program restrukturiranja brodogradilišta dodatno je opteretio državni proračun za oko 460 milijuna kuna.

[21] Vlada Republike Hrvatske: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o porezu na dodanu vrijednost
[22] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012. – 2014.
[23] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012. – 2014.

Nadalje, od 1. srpnja 2013. RH je i u fiskalnom smislu dio EU, što se prije svega odnosi na doprinos proračunu EU, koji se u 2013. godini procjenjuje na 1,7 milijardi kuna. U prvom polugodištu 2013. godine ukupni prihodi državnog proračuna zabilježili su godišnje smanjenje od 1,4%, što je ostvarenje od 46,1% planirane razine. Na takva kretanja najveći utjecaj imali su smanjeni prihodi od poreza na dobit i doprinosa, uslijed zakonskih izmjena koje su imale za cilj rasterećenje privatnog sektora. Ukupni rashodi izvršeni na razini od 51,5% plana, što je 4,9 milijardi kuna više u odnosu na isto razdoblje 2012. godine. Naime, u lipnju 2013. podmirene su obveze ustanova u zdravstvu u sanaciji i HZZO-a u iznosu od 3,3 milijarde kuna.[24] Također, izvršene su i ranije isplate planiranih subvencija poljoprivrednicima tako da su iste u odnosu na prvih šest mjeseci 2012. godine povećane za 764 milijuna kuna. Time je ukupni manjak državnog proračuna u prvom polugodištu 2013. godine dosegnuo razinu od 11,4 milijarde kuna ili 3,4% procijenjenog BDP-a. U isto vrijeme, izvanproračunski korisnici imali su manjak od 486 milijuna kuna, uslijed pojačanih investicijskih aktivnosti u sektoru voda i cesta. Lokalne jedinice zabilježile su višak od 143 milijuna kuna te je time ukupni manjak proračuna opće države iznosio 11,8 milijardi kuna ili 3,5% procijenjenog BDP-a za 2013. godinu.

Tijekom 2014. godine uslijed nepovoljnijih gospodarskih kretanja ostvarenje proračunskih prihoda bilo je slabije u odnosu na planirano. Također, zbog potrebe sanacije šteta uzrokovanih poplavama u istočnoj Slavoniji došlo je dodatnih proračunskih troškova. Osim navedenog, došlo je do rasta rashoda uslijed povećanja rashoda za zaposlene i rashoda za mirovine. Slijedom toga, napravljene su izmjene i dopune državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2014. godinu kojim se proračunski planovi usklađuju s ostvarenim kretanjima tijekom godine. U izmjene i dopune proračuna ugrađene su dodatne mjere fiskalne konsolidacije određene Zaključkom Vlade Republike Hrvatske te Odlukom o mjerama privremene obustave izvršavanja državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu. Najznačajnija smanjenja prihoda u odnosu na prethodni plan očekuju se kod poreza na dodanu vrijednosti (1,3 milijarde kuna), poreza na dobit (259 milijuna kuna) te doprinosa (238 milijuna kuna). S druge strane, znatno bolji rezultati od plana očekuju se kod posebnih poreza i trošarina (756 milijuna kuna). Značajno su smanjeni i prihodi od pomoći prvenstveno zbog slabijeg povlačenja fondova EU (1,2 milijarde kuna), a koji su neutralni na manjak.[25]

[24] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012. – 2014.
[25] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012. – 2014.

Proračunski prihodi bi u 2014. godini trebali iznositi 114,5 milijardi kuna, što je za 2,6 milijardi kuna manje od prethodno očekivanih. Izmjenama i dopunama državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2014. godinu ukupni rashodi smanjuju se za 544 milijuna kuna i iznose 130,1 milijardu kuna. Smanjenja su ostvarena na većini proračunskih kategorija od čega preko 1 milijarde kuna na rashodima poslovanja (financijski rashodi, subvencije, pomoći i ostali rashodi) te gotovo pola milijarde kuna na rashodima za nabavu nefinancijske imovine. Istodobno, povećani su rashodi za zaposlene (332 milijuna kuna), naknade građanima i kućanstvima (579 milijuna kuna) te materijalni rashodi (50 milijuna kuna). Proračunski trošak sanacije šteta uzrokovanih poplavama iznosi 279 milijuna kunaNa strani državnog proračuna, rezultat smanjenja prihoda i povećanja rashoda je povećanje manjka državnog proračuna koji će iznositi 15,6 milijardi kuna, što je za 2 milijarde kuna više 9 od prethodnog plana. S obzirom na predložena smanjenja manjka izvanproračunskih korisnika, ukupni manjak opće države iznosit će 16,4 milijarde kuna ili 5% BDP-a.[26]

U odnosu na usvojeni proračun, očekivani prihodi proračuna za 2015. godinu u ukupnom su iznosu na približno istoj razini. Međutim, postoje razlike u pojedinim kategorijama prihoda za 2015., a koje su projicirane na temelju ostvarenja prihoda proračuna od siječnja do svibnja te očekivanja o ostvarenju istih do kraja godine. Također, u novu procjenu prihoda proračuna uključene su mjere povećanja pojedinih prihodnih kategorija donesene u svrhu smanjenja proračunskog manjka za 2015. godinu. Najveće pozitivne razlike između nove procjene prihoda i proračuna za 2015. godinu su kod poreza na dobit, poreza na dodanu vrijednost i trošarina. Pri tome se prihod od poreza na dobit povećava za oko 300 milijuna kuna, a na temelju godišnjeg obračuna poreza na dobit poduzeća i banaka za 2014. godinu iz kojeg je vidljivo da se mogu očekivati nešto veće uplatne akontacije nego li tijekom protekle godine i nego li je to bilo ranije planirano. Prihod od poreza na dodanu vrijednost također se povećava za oko 340 milijuna kuna, a zbog izraženijeg povećanja osobne potrošnje nego li je to bilo ranije projicirano. Prihod od trošarina povećava se za oko 370 milijuna kuna, a zbog donesenih mjera povećanja trošarina na naftne derivate i duhanske proizvode. Najveće smanjenje prihoda proračuna u odnosu na planirane procjenjuje se kod prihoda od prodaje nefinancijske imovine, zbog kašnjenja u prodaji dijela imovine (stanova) koji je planiran za prodaju. Ova se prodaja planira izvršiti u idućim godinama.

[26] Ministarstvo financija Republike Hrvatske: Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012. – 2014.

5. Fiskalna politika Republike Hrvatske u 2016. godini

5.1. Metodologija izrade i obuhvat državnog proračuna

Prihodi i rashodi, primici i izdaci u državnom proračunu, kao i izračun manjka državnog proračuna iskazani su sukladno nacionalnoj metodologiji. Ona se razlikuje od Europske statističke metodologije ESA 2010 temeljem koje se izvještava prema Europskoj uniji. Ova se metodologija temelji na primjeni obračunskog načela, dok se kod planiranja državnog proračuna primjenjuje gotovinsko načelo. Razlike također proizlaze i iz različitog obuhvata proračunskih i izvanproračunskih korisnika, koji je prema nacionalnoj metodologiji uži nego statistički obuhvat. S druge strane, utvrđeno je kako pojedini subjekti, kojima je osnivač Republika Hrvatska i koji se financiraju iz državnog proračuna i/ili temeljem javnih ovlasti, zakona i drugih propisa, ispunjavaju kriterije za upis u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika sukladno odredbama Pravilnika o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine, broj 128/09 i 142/14).

Temeljem navedenoga od 1. siječnja 2016. proračunski korisnici postali su:[27]

- Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (049 Ministarstvo gospodarstva),
- Hrvatski centar za zadružno poduzetništvo (051 Ministarstvo poduzetništva i obrta),
- Agencija za elektroničke medije (055 Ministarstvo kulture),
- Agencija za civilno zrakoplovstvo (065 Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture),
- Sveučilište Sjever (080 Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta).

Slijedom navedenoga, očekuje se povećanje i prihoda i rashoda Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. u odnosu na prethodnu godinu, zbog uključivanja prihoda (i primitaka) koje ti subjekti ostvaruju iz drugih izvora osim državnog proračuna, te iskazivanja ukupnih rashoda (i izdataka) novih korisnika.

[27] Vlada Republike Hrvatske: Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2016.godinue

Nadalje, slijedeći obvezu iz Zakona o proračunu, u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2015. godinu i projekcijama za 2016. i 2017. godinu po prvi su puta bili iskazani vlastiti i namjenski prihodi i primici ustanova u zdravstvu, nacionalnih parkova i parkova prirode te Državnog zavoda za zaštitu prirode, kao i javnih ustanova u sustavu znanosti i visokom obrazovanju, ustanova u sustavu socijalne skrbi, ustanova u pravosuđu i sustavu izvršenja sankcija te ustanova iz područja kulture. Dakle, njihovi vlastiti i namjenski prihodi i primici bili su dio državnog proračuna, ali ne i novčanog tijeka sustava državne riznice. Te ustanove i nadalje su na svojim računima ostvarivale ove prihode i sa svojih računa podmirivale obveze/rashode koji se financiraju iz navedenih izvora. Na temelju mjesečnih izvještaja ustanova o korištenju vlastitih i namjenskih prihoda provodile su se evidencije u sustavu državne riznice.

I u državnom proračunu za 2016. godinu te projekcijama za 2017. i 2018. godinu zadržava se isti pristup. Uz sve spomenuto mijenja se i metodologija utvrđivanja limita ukupnih rashoda za trogodišnje proračunsko razdoblje. Odvojeno će se iskazivati limiti potrebni za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, a koje proizlaze iz trenutno važećih propisa, od limita potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti. Time se dodatno povećava odgovornost proračunskih korisnika da se sredstva potrebna za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, za cjelokupno naredno trogodišnje razdoblje, uistinu osiguraju unutar utvrđene visine financijskog plana za navedeno razdoblje. Istodobno se izbjegava situacija otvaranja novih aktivnosti i stvaranja novih obveza u uvjetima u kojima su sredstva osigurana isključivo u visini potrebnoj za provođenje postojećih aktivnosti i projekata.

5.2. Kretanje prihoda državnog proračuna u razdoblju 2016. – 2018.

Kretanja prihoda državnog proračuna u razdoblju 2016. – 2018. određena su očekivanim blagim ubrzanjem gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir promjene poreznih politika koje su usvojene, ali će dodatne učinke imati i u 2016. godini kao i projicirano povećanje iskorištenosti EU fondova. Pritom je polazna osnova za projekcije ostvarenje prihoda proračuna u 2015. godini. U projekcije su uključene i mjere koje je u svrhu provođenja postupka prekomjernog proračunskog manjka usvojila Vlada RH u prethodnoj godini, a imaju svoj utjecaj u trogodišnjem razdoblju. Spomenute mjere prvenstveno se odnose na povećanje trošarina na energente i električnu energiju te duhanske proizvode. Sukladno odredbama Zakona o proračunu vlastiti i namjenski prihodi proračunskih korisnika sastavni su dio državnog

proračuna i uplaćuju se u državni proračun. Zakon o izvršavanju državnog proračuna u prethodnim godinama propisivao je za korisnike u znanosti, visokom obrazovanju, za zdravstvene ustanove, pravosuđe, sustav izvršenja sankcija, ustanove u kulturi, nacionalne parkove, parkove prirode, ustanove socijalne skrbi, Državni zavod za zaštitu prirode i Hrvatski hidrografski institut izuzeće od uplate ovih prihoda i primitaka u državni proračun budući da nisu stvoreni tehnički preduvjeti za njihovo praćenje. Međutim, od 2015. godine prihodi i rashodi spomenutih proračunskih korisnika evidentiraju se kroz državni proračun. Kako se radi o istom iznosu na prihodnoj i rashodnoj strani ističemo kako ova promjena u metodologiji knjiženja nema utjecaj na kretanje razine manjka državnog proračuna.

Sukladno navedenom, ukupni prihodi državnog proračuna u 2016. godini projicirani su u iznosu od 113 milijardi kuna. U 2017. godini ukupni prihodi državnog proračuna porast će za 3,7% i iznositi 117,2 milijarde kuna, dok se za 2018. godinu predviđaju u iznosu od 120,6 milijardi kuna, odnosno uz međugodišnji rast od 3,0%.[28]

5.2.1. Prihodi od poreza

Porezni prihodi za razdoblje 2016. – 2018. projicirani su uz pretpostavku postupnog gospodarskog oporavka, uzimajući u obzir prethodno spomenute izmjene u poreznim zakonima iz 2015. godine. U pogledu dosadašnjih izmjena važno je napomenuti izmjene u sustavu posebnih poreza i trošarina u dijelu trošarina na energente i električnu energiju te duhanske proizvode, oporezivanju igara na sreću, te odluke o povlačenju dobiti trgovačkih društava u vlasništvu države u državni proračun, a koje će svoj učinak imati i u narednim godinama. Nadalje, izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak koji je stupio na snagu 2015. godine, a čiji su učinci vidljivi i po godišnjem obračunu za 2015., odnosno s primjenom u 2016., osobni odbitak za zaposlene povećan je s 2.200 kuna na 2.600 kuna, a za umirovljenike s 3.400 na 3.800 kuna. Također, povećan je osobni odbitak na potpomognutim područjima za I. skupinu s 3.200 na 3.500 kuna te za II. skupinu s 2.700 na 3.000 kuna. Ujedno dolazi do promjene poreznih razreda za primjenu porezne stope od 25% i 40%.[29]

[28] Vlada Republike Hrvatske: Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2016.godinu

[29] Vlada Republike Hrvatske: Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2016.godinu

Također, od 1. siječnja 2016. godine uvedeno je oporezivanje kapitalnih dobitaka od financijske imovine, a koje podrazumijeva oporezivanje dohotka ostvarenog prodajom vrijednosnih papira te udjela u trgovačkim društvima u razdoblju od tri godine uz napomenu da će se oporezivanje provoditi samo za imovinu stečenu nakon 1. siječnja 2016. godine. Kako bi se ujednačilo oporezivanje svih oblika dohotka od kapitala ukida se korištenje olakšica za dividende i udjele u dobiti do 12.000 kuna. Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit, koji je stupio na snagu početkom 2015. godine, korištenje porezne olakšice za reinvestiranu dobit dodatno se uvjetuje investicijama u dugotrajnu imovinu te zadržavanjem broja zaposlenih. Ovdje je potrebno istaknuti kako se porezna olakšica ne ukida, ali je njeno korištenje uvjetovano stvarnim investicijama kako bi se potakao gospodarski rast. Sukladno navedenom, od 1. siječnja 2015. godine olakšicu za reinvestiranu dobit ne može koristiti onaj porezni obveznik koji je u poreznom razdoblju smanjio broj radnika ili ukoliko nije izvršio investiranje u dugotrajnu imovinu, odnosno ukoliko je odgodio investicije. Ove zakonske izmjene će imati učinak na proračunske prihode od 2016. nakon predaje godišnjih poreznih prijava za 2015. godinu. U nadolazećem srednjoročnom razdoblju, Ministarstvo financija će i dalje raditi na poboljšanju naplate poreza, sprječavanju utaje poreza te postupnom rješavanju poreznih dugovanja. Uzimajući u obzir sve navedeno, porezni prihodi u 2016. godini projicirani su u iznosu od 68,9 milijardi kuna, pri čemu se najveći dio odnosi na prihode od poreza na dodanu vrijednost u iznosu od 44,4 milijarde kuna i na prihode od posebnih poreza i trošarina u iznosu od 14 milijardi kuna. U narednim godinama očekuje se daljnji rast prihoda od poreza te su oni za 2017. projicirani u iznosu od 70,4 milijardi kuna, odnosno uz međugodišnji rast od 2,3%, dok se u 2018. godini očekuju u iznosu od 72,2 milijardi kuna i bilježe rast od 2,6%.[30]

5.2.2. Prihodi od doprinosa

Prihodi od doprinosa drugi su po važnosti proračunski prihodi, a za nadolazeće srednjoročno razdoblje projicirani su u skladu s očekivanim kretanjima na tržištu rada. Međutim, važno je napomenuti da zbog izmjena u sustavu prikupljanja prihoda od doprinosa za mirovinsko osiguranje, ovi prihodi nisu međusobno usporedivi u 2016. u odnosu na 2015. godinu. Prihodi od doprinosa u 2016. bilježe pad u odnosu na 2015. i to zbog visoke osnovice iz 2015. godine koja proizlazi iz prijenosa sredstava iz II. u I. mirovinski stup za osiguranike s beneficiranim

[30] Vlada Republike Hrvatske: Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2016.godinu

radnim stažem. Temeljem navedenog u 2016. godini projicira se 22,1 milijardu kuna prihoda od doprinosa, u 2017. 22,7 milijardi kuna, a 2018. 23,6 milijardi kuna.

5.2.3. Prihodi od pomoći

U strukturi ukupnih prihoda u promatranom srednjoročnom razdoblju značajan porast imat će i prihodi od pomoći EU, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz fondova EU te izravna plaćanja u poljoprivredi. Naime, od 2014. godine RH su na raspolaganju značajna sredstva u okviru programskog razdoblja EU 2014 – 2020. U skladu s navedenim, ukupni planirani prihodi od pomoći u 2016. iznose 8,8 milijardi kuna, u 2017. 10,9 milijardi kuna, te 11,7 milijardi kuna u 2018. godini.[31]

5.2.4. Ostali prihodi

Od ostalih proračunskih prihoda, koji u pravilu nisu u direktnoj vezi s kretanjima gospodarske aktivnosti, valja izdvojiti prihode od imovine, koji će u najvećoj mjeri ovisiti o ostvarenim prihodima po osnovi uplate dobiti HNB-a, dividendi te dobiti trgovačkih društava u vlasništvu države, kao i prihodima od koncesija. Prihodi po posebnim propisima rastu zbog evidencije namjenskih prihoda proračunskih korisnika. Očekuje se da će prihodi od administrativnih taksi, prihodi od vlastite djelatnosti proračunskih korisnika te prihodi od kazni i upravnih mjera slijediti trendove dosadašnjih kretanja i u narednom razdoblju.

Očekuje se kako će prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a temeljem ugovornih obveza zadržati približno konstantnu razinu. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine u 2016. godini planiraju se u iznosu od 629,6 milijuna kuna, a najveći dio ovih prihoda ostvarit će se prodajom stanova i ostalih građevinskih objekata u vlasništvu države. Planirani prihod od prodaje građevinskih objekata i prodaje putem javnog natječaja odnosi se na prodaju neizgrađenih građevinskih zemljišta te izgrađenih građevinskih zemljišta neposrednom pogodbom sukladno Zakonu o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske ili putem javnog natječaja.

U 2017. godini ukupni prihodi od prodaje nefinancijske imovine projiciraju se u iznosu od 672,7 milijuna kuna, dok se za 2018. godinu projiciraju u iznosu od 684,7 milijuna kuna.[32]

[31] Vlada Republike Hrvatske: Smjernice za izradu državnog proračuna za 2016. i projekcija za 2017.i 2018.
[32] Vlada Republike Hrvatske: Smjernice za izradu državnog proračuna za 2016. i projekcija za 2017.i 2018.

5.3. Kretanje rashoda državnog proračuna u razdoblju 2016. – 2018.

U 2016. godini ukupni rashodi državnog proračuna projicirani su u iznosu od 120,4 milijarde kuna, što je 281,1 milijun kuna manje u odnosu na plan proračuna za 2015. godinu. Sagledavajući rashode državnog proračuna 2016. godine u odnosu na plan 2015. prema izvorima financiranja, značajno smanjenje vidljivo je kod rashoda koji se financiraju iz izvora koji izravno utječu na visinu manjka državnog proračuna, dok je povećanje prisutno u dijelu rashoda koji se financiraju iz EU sredstva te vlastitih i namjenskih prihoda proračunskih korisnika. Rashodi koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka smanjuju se za 2,1 milijardu kuna u odnosu na plan 2015. godine. Istovremeno, radi povećanja aktivnosti financiranih iz EU sredstava planira se povećanje rashoda za 994,8 milijuna kuna. Također, povećanje rashoda u iznosu od 798,0 milijuna kuna planira se radi potpunog uključivanja rashoda financiranih vlastitim i namjenskim prihodima proračunskih korisnika u proračun, budući da dio ovih prihoda (a time i rashoda) nije bio uključen u plan proračuna za 2015. godinu. U 2017. planira se povećanje ukupnih rashoda za 3,9 milijardi kuna od čega rashoda financiranih iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka za 1,2 milijarde kuna, a rashoda financiranih iz EU sredstava za 2,8 milijardi kuna. U 2018. godini očekuje se povećanje ukupnih rashoda za 2,8 milijarde kuna, čime će zabilježiti razinu od 127,2 milijarde kuna.[33]

5.3.1. Rashodi za zaposlene

Rashodi za zaposlene svojim udjelom u ukupnim rashodima čine drugu po veličini skupinu rashoda proračuna, koji su u najvećoj mjeri određeni kretanjem broja državnih i javnih službenika i namještenika. Ukupni rashodi za zaposlene u 2016. planiraju se u iznosu od 25,0 milijardi kuna. Rashodi financirani iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka smanjuju se za 84,3 milijuna kuna u odnosu na plan 2015. godine. Istovremeno, planira se povećanje rashoda za zaposlene financiranih iz EU sredstava u iznosu od 40,4 milijuna kuna obzirom da će proračunski korisnici koji sudjeluju u sustavu upravljanja i kontrole korištenja EU fondova u razdoblju 2014. – 2020. iz EU sredstava (kroz prioritet Tehničke pomoći u pojedinom Operativnom programu) sufinancirati plaće djelatnicima koji rade na tim poslovima. Planirana razina rashoda za zaposlene uključuje povećanje za minuli

[33] Vlada Republike Hrvatske: Smjernice za izradu državnog proračuna za 2016. i projekcija za 2017.i 2018.

rad. U 2017. i 2018. godini očekuje se daljnje povećanje ovih rashoda uslijed korekcije za minuli rad i očekivanog porasta razine zaposlenosti.

5.3.2. Materijalni rashodi

Ukupni materijalni rashodi u 2016. godini planiraju se u iznosu od 10,5 milijardi kuna. U dijelu materijalnih rashoda koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka ostvarene su značajne uštede. Naime, Ministarstvo financija je izradilo Smjernice za uspostavu standardnih materijalnih troškova kod proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna radi poboljšanja upravljanja materijalnim rashodima, prvenstveno kroz definiranje mjera koje će doprinijeti smanjenju, odnosno optimizaciji materijalnih rashoda. Putem indikatora utvrđenih po vrstama materijalnih rashoda utvrđeni su standardni (prosječni) troškovi. Usporedbom s istima moguće je utvrditi koji korisnici imaju povećane rashode, ali i razloge odstupanja što pridonosi kvalitetnijem planiranju proračuna. Kod utvrđivanja limita materijalnih rashoda uzeti su u obzir indikatori izvršenja materijalnih rashoda u odnosu na standarde utvrđene Smjernicama, ali i uštede koje proizlaze iz objedinjenih postupaka javne nabave koji provodi Državni ured za središnju javnu nabavu. Međutim, materijalni rashodi financirani iz ostalih izvora (vlastiti i namjenski prihodi, pomoći i drugi) povećavaju se i to prvenstveno zbog potpunog uključivanja u proračun rashoda financiranih vlastitim i namjenskim prihodima. U narednim godinama na razinu ovih rashoda utječe očekivana viša razina iskorištenosti EU sredstava, kao i preuzete članske obveze u međunarodnim organizacijama. U 2017. godini ovi rashodi planirani su na razini od 10,8 milijardi kuna, a u 2018. godini na razini od 11,0 milijardi kuna.[34]

5.3.3. Financijski rashodi

Financijski rashodi, koje čine kamate za izdane vrijednosne papire, kamate za primljene zajmove i ostali financijski rashodi, projicirani su u skladu sa stanjem uvjeta na financijskim tržištima, odnosno troškovima servisiranja javnog duga. Tako se u 2016. predviđa viša razina financijskih rashoda u odnosu na plan 2015. godine te će ovi rashodi ukupno iznositi 11,2 milijarde kuna. Porast rashoda za kamate izravna je posljedica porasta ukupnog javnog duga tijekom sedam godina gospodarske krize, kao i preuzimanja dijela javnog duga kroz procese sanacije i restrukturiranja trgovačkih društava u pretežito državnom vlasništvu. Ovaj porast bio bi i veći da u posljednje dvije godine nije došlo do općeg pada kamata na financijskom tržištu,

[34] Vlada Republike Hrvatske: Smjernice za izradu državnog proračuna za 2016. i projekcija za 2017.i 2018.

kako u Europi, tako i u SAD-u, što je izravno vidljivo u našim posljednjim izdanjima obveznica. U 2017. godini očekuje se njihovo daljnje povećanje te će iznositi 11,5 milijardi kuna, a u 2018. godini 11,9 milijardi kuna.

5.3.4. Subvencije

Rashodi za subvencije u 2016. godini planiraju se u iznosu od 7,3 milijarde kuna. Najveća izdvajanja odnose se na subvencije u poljoprivredi i Hrvatskim željeznicama, kao i na subvencije brodogradnji u skladu s obvezama iz planova restrukturiranja. Najznačajniji iznos subvencija odnosi se na izravna plaćanja u poljoprivredi, za koje su u 2015. godini isplaćeni godišnji iznos potpore za proizvodnu 2014. godinu i predujam za 2015. godinu. S obzirom na isplaćeni predujam po osnovi korištenja EU sredstava očekuje se smanjenje ovih rashoda. Obveze po osnovi restrukturiranja brodogradnje koje dospijevaju u 2016. godini iznose 889,1 milijun kuna. Od navedenog svega 312,6 milijuna kuna odnosi se na dodatke Ugovora o prodaji i prijenosu dionica brodogradilišta. Preostala sredstva potrebno je planirati po osnovi ugovora o faktoringu iz 2014. (152,4 milijuna kuna) i iz 2015. (221,1 milijun kuna) te neispunjenih obveza iz 2013. (56,5 milijuna kuna) i 2015. godine (146,5 milijuna kuna). U 2017. godini ukupne obveze za restrukturiranje brodogradnje sa dospjelim faktoringom iznosit će 457,7 milijuna kuna od čega se na faktoring iz 2014. odnosi 152,4 milijuna kuna, a iz 2015. 82,7 milijuna kuna. U 2017. i 2018. godini ukupne subvencije projicirane su na razini od 8 milijardi kuna.[35]

5.3.5. Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna

Rashodi za pomoći državnog proračuna dane u inozemstvo i unutar opće države u 2016. predviđeni su u iznosu od 12,3 milijarde kuna. Unutar ove skupine rashoda planiraju se sredstva za doprinos Republike Hrvatske proračunu Europske unije u čijem financiranju je Republika Hrvatska, kao i sve ostale države članice Europske unije, obvezna sudjelovati. U 2016. godini za navedenu svrhu planirano je 3,5 milijardi kuna. Osim navedenog, ovi rashodi uključuju naknadu u cijeni goriva za HC d.o.o. koja se isplaćuje temeljem Zakona o cestama po litri naplaćene trošarine na energente (0,80 kn/l). U 2017. godini ukupne pomoći projicirane su na razini od 12,8 milijardi kuna, a u 2018. na razini od 13,3 milijarde kuna.[36]

[35] Vlada Republike Hrvatske: Smjernice za izradu državnog proračuna za 2016. i projekcija za 2017.i 2018.
[36] Vlada Republike Hrvatske: Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2016.godinu

5.3.6. Naknade građanima i kućanstvima

Naknade građanima i kućanstvima čine i u 2016. godini najznačajniju skupinu rashoda proračuna te se planiraju u iznosu od 45,6 milijardi kuna. Ovi rashodi uključuju povećana izdvajanja za mirovine koja su rezultat indeksacije, očekivanog rasta broja korisnika i prenesenog učinka usklađivanja iz prošle godine. Uz navedeno unutar ove skupine rashoda planiraju se i sredstva za novu mjeru populacijske politike oko 7.600 kuna za novorođeno dijete. S druge strane, značajno su smanjena izdvajanja za sanaciju štete od poplava. 17 U 2017. godini ovi rashodi planirani su na razini od 46,5 milijardi kuna, dok se u 2018. očekuju na razini od 47,4 milijarde kuna.[37]

5.3.7. Ostali rashodi

Ostali rashodi, koji uključuju tekuće i kapitalne donacije, kazne, penale i naknade štete, izvanredne rashode i kapitalne pomoći, u 2016. godini projicirani su u iznosu od 5,3 milijarde kuna. Ovi rashodi uključuju naknade u cijeni goriva za HAC d.o.o. i HŽI d.o.o. koje se isplaćuju temeljem Zakona o cestama i Zakona o željeznici po litri naplaćene trošarine na energente (0,20 kn/l). U 2017. dosegnut će razinu od 5,6 milijardi kuna, a u 2018. godini razinu od 5,8 milijardi kuna.

5.3.8. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine u 2016. projicirani su u iznosu od 3,3 milijarde kuna. U 2017. i 2018. ovi rashodi predviđaju se u iznosu od 3,7 milijardi kuna, odnosno 3,9 milijardi kuna

5.4. Proračun opće države u razdoblju 2016. – 2018.

U skladu s projiciranim kretanjima prihoda i rashoda svih razina općeg proračuna, očekuje se smanjenje planiranog manjka prema nacionalnoj metodologiji s 3,8% BDP-a prema planu za 2015. na 2,7% BDP-a u 2016. godini, 2,0% u 2017., odnosno 1,7% BDP-a u 2018. godini. Pritom će najveći doprinos ukupnom manjku općeg proračuna dati državni proračun koji će u 2016. zabilježiti manjak od 2,2% BDP-a, u 2017. od 2,0% BDP-a, a u 2018. godini od 1,8%

[37] Vlada Republike Hrvatske: Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2016.godinu

BDP-a.[38] Uz državni proračun, na ukupni saldo središnje države, odnosno općeg proračuna utječu i financijski rezultati izvanproračunskih korisnika za koje se očekuje da će u 2016. godini imati manjak od 0,4% BDP-a, u 2017. neznatni manjak te u 2018. neznatni višak. Lokalna država će bilježiti manjak od 0,1% BDP-a u 2016. te neznatni višak u 2017., odnosno višak od 0,1% BDP-a u 2018. godini. Time će se pridonijeti stabilizaciji kretanja javnog duga u bruto domaćem proizvodu u 2016. godini odnosno njegovom smanjenju u narednim godinama.

Tablica 5. *Opći proračun (nacionalna metodologija) u razdoblju 2015. – 2018.*

mil. HRK	Plan 2015.	Projekcija 2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.
DRŽAVNI PRORAČUN				
Ukupni manjak/višak	-12.525	-7.485	-7.203	-6.555
% BDP-a	-3.7	-2.2	-2.0	-1.8
IZVANPRORAČUNSKI KORISNICI				
Ukupni manjak/višak	254	-1.241	-2	156
% BDP-a	0.1	-0.4	0.0	0.0
KONSOLIDARNA LOKALNA DRŽAVA				
Ukupni manjak/višak	-301	-507	123	196
% BDP-a	-0.1	-0.1	0.0	0.1
OPĆI PRORAČUN				
Ukupni manjak/višak	-12.572	-9.234	-7.082	-6.203
% BDP-a	-3.8	-2.7	-2.0	-1.7

Izvor: Ministarstvo financija

[38] Vlada Republike Hrvatske: Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2016.godinu

6. ZAKLJUČAK

Fiskalna politika dio je ekonomske politike koji se odnosi na oporezivanje i javnu potrošnju, a bitna je za ostvarenje širih ciljeva ekonomskog sistema zemlje. Jasno je da je fiskalna politika najvažnija sastavnica ekonomske politike, kako u ostalim državama, tako i u Republici Hrvatskoj. Korištenjem fiskalnih instrumenata (poreza, javnih rashoda, javnog duga) država utječe na ukupne gospodarske troškove: zarade, zaposlenost, privredni rast itd. Država mjerama fiskalne politike regulira ciklička kretanja u gospodarstvu.

Fiskalna politika može stimulirati gospodarsku aktivnost, tj. bruto domaći proizvod. Vidljivo je da u Republici Hrvatskoj postoje brojni gospodarski problemi vezani uz provođenje kvalitetne fiskalne politike. Ona je do sada ponajviše bila usmjerena iscrpljivanju fiskalnog kapaciteta gospodarstva. Dijelom je ispunjavala cilj preraspodjele dohotka, ali ne u potpunosti stabilizacijske, tj. razvojne ciljeve.

Ipak, dugoročno gledano, ona potpomaže i podupire gospodarski rast i razvoj te „intervenira“ u raspodjeli dohotka, što dovodi do poboljšanja situacije u ekonomskoj politici države. Kvalitetno isplaniranim proračunima i provedenim reformama može se znatno djelovati na razvoj države.

Lako je zaključiti kako su ograničenja fiskalne politike u Hrvatskoj velika, te ih ima mnogo. Međutim, ipak je dokazana mogućnost pozitivnog djelovanja fiskalne politike na BDP, ali da bi fiskalna politika bila što učinkovitija trebalo bi se pridržavati preciznih mjera koje su formulirane kao mjere pametne fiskalne konsolidacije. Strukturna obilježja hrvatskog gospodarstva poput javnog i vanjskog duga, razvijenosti tržišta kapitala, otvorenosti ekonomije, članstva EU itd., ne bi trebala biti opravdanje za inertnost nositelja ekonomske politike.

Iako se fiskalnoj politici pripisuje vodeća uloga u funkciji ostvarivanja ciljeva gospodarskoga rasta i razvoja, ona ipak ne može riješiti baš sve probleme koje naše gospodarstvo ima. Znači, sve mjere fiskalne konsolidacije trebale bi biti praćene strukturnim mjerama usmjerenim na povećanje efikasnosti i iskorištenosti kapaciteta kako bi se postigli pozitivni efekti na ekonomski rast.

Da bi se situacija poboljšala, trebalo bi povećati štednju kada je u pitanju potrošnja novca poreznih obveznika, te racionalno rasporediti ta sredstva. Država bi se trebala što manje uplitati u djelovanje tržišnog mehanizma. Također, bilo bi pozitivno povećati izdatke za obrazovanje i

znanost, a svakako bi i dalje trebalo raditi na proizvodnji i izvozu roba i usluga uz veću apsorpciju sredstava iz EU fondova. Naravno, jedan od vodećih ciljeva treba biti i povećanje zaposlenosti.

Iskorištavanjem pozitivnih impulsa iz domaćeg i međunarodnog okruženja, trebao bi se stvoriti temelj za trajan i stabilan gospodarski rast nakon dugogodišnje recesije koja je zadesila državu, te ubrzati stopu rasta bruto domaćeg proizvoda, točnije, trebalo bi poticati ekonomski rast i razvoj, ali svakako uz osiguravanje primjerene skrbi za građane Republike Hrvatske. Kako bi se ti ciljevi ostvarili, potrebne su sveobuhvatne reformske aktivnosti na obje strane proračuna, prihodnoj i rashodnoj. Na prihodnoj strani proračuna trebalo bi se raditi na tome da porezni sustav bude jednostavniji i pravedniji, a ukupno porezno opterećenje manje. Potrebno je stimulirati gospodarsku aktivnost rasterećenjem poduzetnika i građana općenito, povećanjem osobne potrošnje te investicijama. Rashodna strana proračuna trebala bi provoditi mjere u svrhu poticanja razvoja i adekvatne skrbi za sve slojeve stanovništva te jačanju demografske održivosti.

7. SAŽETAK:

U razdoblju stvaranja hrvatske neovisnosti događa se teška situacija koja pogađa i ekonomsku politiku (otplata duga bivše države, izgradnja infrastrukture, financiranje obrane, obnove, skrbi za prognanike, izbjeglice i ratne stradalnike...). Slijedi snižavanje troška rada, reforme mirovinskog i zdravstvenog sustava osiguranja što dodatno opterećuje proračun. Tako se 90ih godina pogoršava likvidnost hrvatskog gospodarstva a dugovi se gomilaju. Za rješavanje problema nameće se adekvatno upravljanje fiskalnom politikom.

Idućih godina država je pristupila rješavanju dospjelih, a neplaćenih obveza proračunskih korisnika. Nastupanjem krize kretanje prihoda proračuna ukazalo je na snažan pad gospodarske aktivnosti te snažni rast javnog duga. Došlo je do rasta potrebe države za refinanciranjem. Tako je u samo dvije godine javni dug povećan za preko 40 milijardi kuna. Slijedi teško razdoblje za Republiku Hrvatsku. Od 2009. nadalje donose se rebalansi proračuna te niz mjera koji imaju za cilj izlazak iz krize. Kretanja prihoda državnog proračuna u razdoblju od 2016. – 2018. određena su očekivanim blagim ubrzanjem gospodarske aktivnosti. Dodatne učinke imati i u 2016. godini kao i projicirano povećanje iskorištenosti EU fondova. Ukupni prihodi državnog proračuna u 2016. godini projicirani su u iznosu od 113 milijardi kuna. U 2017. godini ukupni prihodi državnog proračuna porast će za 3,7%, dok se za 2018. godinu predviđa rast od 3 %. U 2017. planira se povećanje ukupnih rashoda za 3,9 milijardi kuna. U 2018. godini očekuje se povećanje ukupnih rashoda za 2,8 milijarde kuna, čime će zabilježiti razinu od 127,2 milijarde kuna.

SUMMARY:

In the period of creating the Croatian independence, a difficult situation affects on economic politics (debt repayments for the former state, infrastructure construction, financing the „defense“, reconstruction, care for displaced people, refugees and war victims...). Then it comes a reduction in business costs, the reforms of the retirement and health insurance systems, which burdens the budget in the further times. This is how the Croatian economy was aggravated and debts were piling up in the 1990s. For solving these problems we can use fiscal politics.

Over the next few years, the state has started settling overdue and unpaid obligations of budget users. With the start of the crisis, the movement of budget revenues led to an abatement in economic activity and strong public debt growth. The need for the refinancing the state has increased. In just two years, public debt increased by over 40 billion kuna. This is a difficult period for the Croatia. Since 2009, budget rebalances have been introduced with a goal to affect on the crisis. The changes of the state budget's revenue over the period 2016 - 2018 are slightly increasing the economic activity. It will have additional effects in 2016 as well as the projected magnification in EU funds utilization. Total revenues of the state budget in 2016 were projected in the amount of HRK 113 billion. In 2017, total state budget revenues will increase by 3.7% , while in 2018 it is expected to grow by 3%. In 2017, the increasement of the total expenses is planned, by HRK 3.9 billion. In 2018, total expenditures are expected to increase by 2.8 billion HRK, which will record a level of 127.2 billion HRK .

8. LITERATURA:

1. Benazić, M. (2006.): Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj, Model kointegracije
2. Brummerhoff, D. (1996): Javne financije, Mate, Zagreb
3. Dalić, M.: Fiskalna politika i ekonomski rast u novim članicama EU (Analiza panel podataka - članak)
4. Družić, G. i Krtalić, S. (2006): Ekonomija
5. Družić, G. (2000): Utjecaj fiskalne politike na gospodarski razvoj Hrvatske, zbornik radova „Tendencije u razvoju financijske aktivnosti države“, Zagreb
6. Jurčić, Lj.: Financijska kriza i fiskalna politika
7. Jurković, Pero (2002): Javne financije, Massmedia, Zagreb
8. Reić, Z. i Mihaljević Kosor, M. Kosor (2011): Ekonomija, 3. izmijenjeno izdanje, Split
9. Roler, D. (1996.): “Fiskalna politika u teoriji i praksi”, Informator, Zagreb
10. Sever, I. (2002): Socijalna neravnoteža zahtijeva ekonomsko-fiskalnu politiku državnog intervencionizma. // Ekonomija
11. www.arhivanalitika.hr (hubanalize)
12. www.ijf.hr - Institut za javne financije
13. www.mfin.hr – Ministarstvo financija Republike Hrvatske
14. Proračunski vodič za građane, jesen 2003.
15. Privredna kretanja i ekonomska politika, Marina Kresner Škreb
16. Porezni sustavi mjere porezne politike, Nika Sokol
17. Osobni odbitak – značajke, povijesni pregled i izmjene, Iva Uljanić i Silvija Bartolec