

# UTJECAJ RAZINE I STRUKTURE JAVNIH RASHODA NA GOSPODARSKI RAST

---

Vrebac, Irena

Undergraduate thesis / Završni rad

2016

*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:124:051503>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-04-25**

*Repository / Repozitorij:*

[REFST - Repository of Economics faculty in Split](#)



UNIVERSITY OF SPLIT



DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJ

**SVEUČILIŠTE U SPLITU**  
**EKONOMSKI FAKULTET SPLIT**

**ZAVRŠNI RAD**

**UTJECAJ RAZINE I STRUKTURE JAVNIH  
RASHODA NA GOSPODARSKI RAST**

**Mentor:**

**doc. dr. sc. Josip Visković**

**Student:**

**Irena Vrebac**

**Split, rujan 2016.**

## Sadržaj

|                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. UVOD .....</b>                                                                       | <b>1</b>  |
| 1.1. Definicija problema istraživanja .....                                                | 1         |
| 1.2. Cilj rada .....                                                                       | 1         |
| 1.3. Metode istraživanja .....                                                             | 2         |
| 1.4. Sadržaj (struktura) rada .....                                                        | 2         |
| <b>2. TEORIJE GOSPODARSKOG RASTA .....</b>                                                 | <b>3</b>  |
| 2.1. Klasična teorija .....                                                                | 3         |
| 2.2. Neoklasična teorija .....                                                             | 5         |
| 2.3. Suвременa teorija .....                                                               | 8         |
| <b>3. JAVNI RASHODI .....</b>                                                              | <b>9</b>  |
| 3.1. Vrste i struktura .....                                                               | 11        |
| 3.2. Načela javnih rashoda .....                                                           | 12        |
| 3.3. Instrumenti financiranja javnih rashoda .....                                         | 13        |
| 3.3.2. Javni zajam .....                                                                   | 16        |
| 3.3.3. Javni dug .....                                                                     | 16        |
| <b>4. ANALIZA UTJECAJA RAZINE I STRUKTURE JAVNIH RASHODA<br/>NA GOSPODARSKI RAST .....</b> | <b>21</b> |
| 4.1. Rast javnih rashoda .....                                                             | 22        |
| 4.2. Javni rashodi u RH .....                                                              | 24        |
| 4.3. Struktura javnih rashoda .....                                                        | 26        |
| <b>5. ZAKLJUČAK .....</b>                                                                  | <b>30</b> |
| <b>LITERATURA .....</b>                                                                    | <b>31</b> |
| <b>POPIS SLIKA I TABLICA .....</b>                                                         | <b>33</b> |
| <b>SAŽETAK .....</b>                                                                       | <b>34</b> |

# **1. UVOD**

## **1.1. Definicija problema istraživanja**

Vrlo bitan dio javnih financija čine javni rashodi, koji zajedno s javnim prihodima tvore ukupnost financijskog sustava svake moderne države. Oni predstavljaju vrlo važan instrument ekonomske i socijalne politike.

Budući da se javnim rashodima zadovoljavaju javne potrebe društva, bez kojih je nemoguće zamisliti egzistenciju i razvoj države, mnogi smatraju kako im se u današnje vrijeme treba posvećivati veća pozornost nego što je slučaj kod javnih prihoda. Uz navedeno, mnoge su države, iz kojih nije isključena ni Republika Hrvatska, suočene s ubrzanim porastom javnih rashoda, i budući da spomenuto danas nije rijetkost svim državama svijeta, u ovom će seminarskom rada biti više rečeno o toj problematici.

Prema određenim ekonomskim teorijama i modelima rasta politika javnih rashoda može biti učinkovita u utjecaju na gospodarski rast. No pitanje je kolika je to razina i kakva struktura pozitivno utječe na rast. Stoga će se u ovom radu problematizirati razina i struktura javnih rashoda na gospodarski rast.

## **1.2. Cilj rada**

Naglasak u ovom radu stavljen je prvenstveno na javne rashode, a cilj je bio, uz njihovo pojmovno definiranje, objasniti i utjecaj njihove razine i strukture na gospodarski rast. Ne računajući uvodni i zaključni dio, ovaj se seminarski rad sastoji od tri temeljne cjeline.

Cilj rada je utvrditi kolika razina javnih rashoda doprinosi gospodarskom rastu te kakva je optimalna struktura rashoda po tom pitanju.

### **1.3. Metode istraživanja**

Metode korištene u ovom radu su induktivna i deduktivna metoda, metoda analize i sinteze, komparativna i deskriptivna metoda, metoda klasifikacije i kompilacije.

### **1.4. Sadržaj (struktura) rada**

Rad se sastoji od pet cjelina.

U uvodu se definira problem istraživanja, cilj rada, metode istraživanja te sadržaj (struktura) rada kako bi se omogućio jednostavniji pregled i praćenje rasprave završnog rada. Sastoji se od tri ključne cjeline, te se proteže na ukupno 30 stranica rasprave.

U drugoj cjelini, teorije gospodarskog rasta, izlaže se klasična i neoklasična teorija, dok se u trećoj cjelini – javni rashodi – izlažu teorijske postavke javnih rashoda, njihova struktura, načela, instrumenti, te se raspravlja javni zajam i dug.

U četvrtoj cjelini se daje analiza utjecaja razine i strukture javnih rashoda na gospodarski rast. Govori se o rastu javnih rashoda, javnim rashodima u RH te njihovoj strukturi.

## 2. TEORIJE GOSPODARSKOG RASTA

Kroz progresivne promjene koje se razvijaju u ekonomiji i ukupnom društvu određene države, promatra se najčešće i njezin cjelokupan razvoj. Spomenute su promjene nastale kao rezultat višestrukih i međusobno povezanih procesa i interakcija koje su u većini slučajeva potaknute ekonomskim javno-političkim intervencijama usmjerenim poboljšanju ekonomskog i socijalnog blagostanja svih građana koji žive u toj državi. Gospodarski je rast je vrlo bitan za ekonomski razvoj i ukupno blagostanje društva. Međutim, kako bi imao povoljan utjecaj na razvoj i blagostanje, on mora proizlaziti iz dugoročne i održive konkurentnosti koja se mora temeljiti na znanju, istraživanju i razvoju te inovacijama.<sup>1</sup>

Uzroci gospodarskog rasta od davnina su tema istraživanja mnogih ekonomista. Prva razmišljanja o uzrocima rasta i razvoja gospodarstava mogu se pronaći već 450 godina prije Krista kada se i prvi put spominju pojam gospodarskog rasta.<sup>2</sup>

Sa ekonomskog aspekta, dugoročno gledano, istraživanja o gospodarskom rastu ubrajaju se zasigurno u područja koja bude najveći interes. Na koji način i uolikoj je mjeri potrebno poticati određene faktore gospodarskog rasta promatrajući onaj ukupni, pitanje je koje je mnoge ekonomiste dovelo do određenih neslaganja. Stoga se kroz povijest razvilo više teorija koje će biti objašnjene u nastavku.

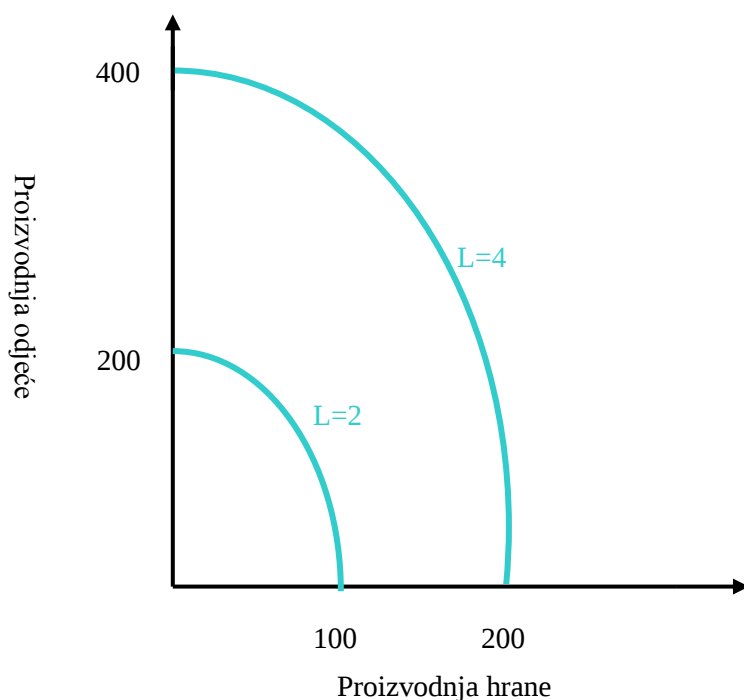
### 2.1. Klasična teorija

Pomoću elemenata rastućeg broja stanovnika te fiksne površine zemljišta opisan je Smithov i Malthusov klasični model gospodarskog rasta. Smithovo je polazište bilo od stanja u kojem nije bilo privatnog vlasništva nad zemljom i akumulacije kapitala. Cijene su se formirale isključivo na temelju utrošenog rada, dok se nacionalni proizvod kretao dinamikom stanovništva, a najamnina po radniku je bila konstantna.

---

<sup>1</sup>Cini, V., Borožan Đ., Ferenčak, I., Konkurentnost, ekonomski rast i blagostanje, Zbornik radova, Ekonomski fakultet, Osijek, 2014, str. 1

<sup>2</sup>Škare, M., Priroda gospodarskog rasta u Hrvatskoj, Ekonomija Vol.14 No.1, 2007., str. 108



**Slika 1.: Smithovo zlatno doba**

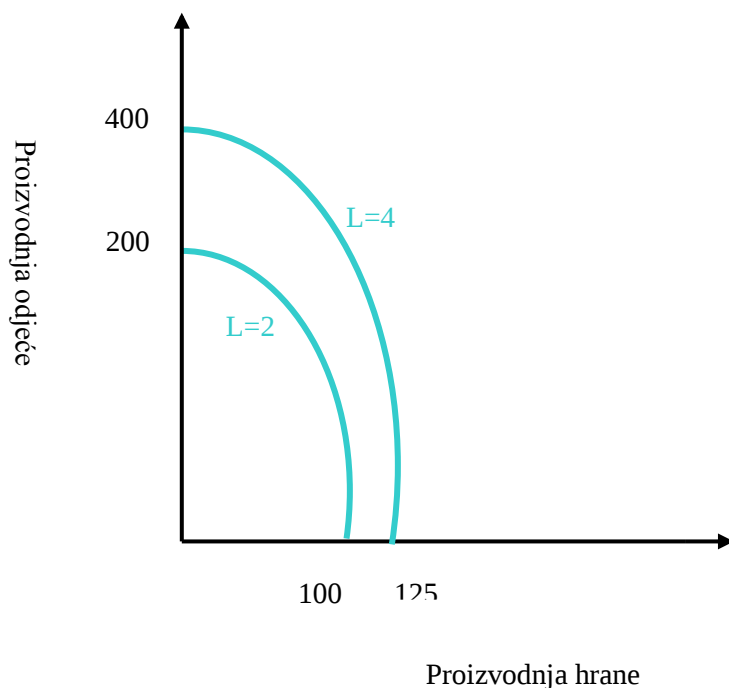
Izvor: [www.unizd.hr/portals/4/nastavni\\_mat/2/makroekonomija\\_18.doc](http://www.unizd.hr/portals/4/nastavni_mat/2/makroekonomija_18.doc) (13.08.2016.)

Ovakvom stanju je došao kraj u trenutku kada se s vremenom zaposjela sva zemlja. Istu je teoriju nastavio Malthus koji je smatrao kako će pritisci stanovništva ekonomiju dovesti do minimalne granice opstanka radnika sa Slike 1, odnosno prikaza gospodarskog rasta Smithovog zlatnog doba, može se vidjeti kako proizvodne mogućnosti rastu koliko raste i stanovništvo.

Naime, teorija se razvila se u SAD-u, a zemlja je kao prirodno bogatstvo bila dostupna svima besplatno. Naime, povećanjem broja stanovnika, gomilao se i kapital, pa tako i proizvodnja. Budući da nije postojao odbitak za kamate ili rentu, nadnice su bile izjednačene s ukupnim nacionalnim dohotkom.

Ovaj uravnoteženi rast zemlje, rada i proizvodnje nije više bio moguć kada se sva besplatna zemlja podijelila. Kako bi se zemlja racionalizirala za različitu uporabu, javile su se i rente, te proizvodnja počinje rasti sporije od broja radnika, a čiji je rezultat bio da svaki novi radnik radi na sve manjoj površini zemlje, pa se može govoriti o zakonu opadajućih prinosa.

Drugim riječima, više ljudi stvara veći odnos rada i zemlje što dovodi do nižih nadnica i manjih dohotka. Isto tako, veća oskudnost zemlje dovodi do veće rente.



**Slika 2.:Malthusova zlosretna znanost**

Izvor: [www.unizd.hr/portals/4/nastavni\\_mat/2./makroekonomija\\_18.doc](http://www.unizd.hr/portals/4/nastavni_mat/2./makroekonomija_18.doc) (10.08.2016.)

Zatim je Malthus zaključio kako će stanovništvo rasti sve dok su nadnice iznad egzistencijalne razine, nakon čega će se povećati njihova smrtnost jer je smatrao kako su upravo radnici osuđeni na kraći životni vijek. Prema njegovim tvrdnjama ekonomija je nazvana "zlosretna znanost".<sup>3</sup> Slika 2 prikazuje prethodno objašnjenu Malthusovu teoriju prema kojoj rast stanovništva ne prati jednak rast dostupne hrane.

## 2.2. Neoklasična teorija

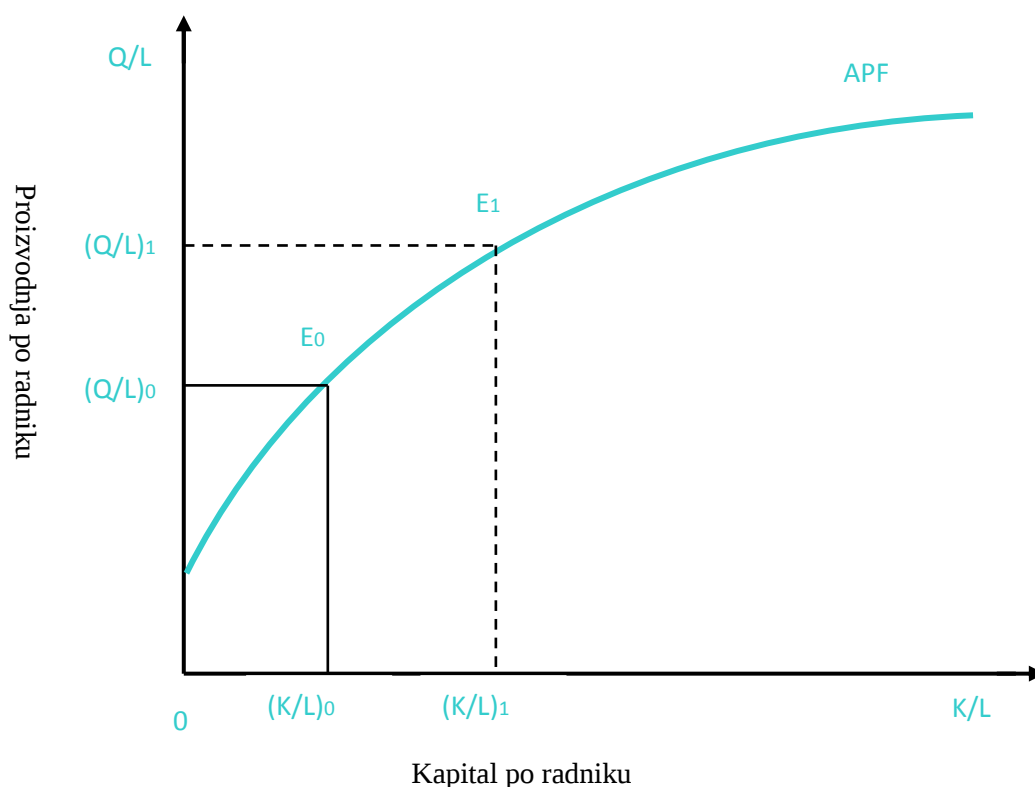
Sredinom 20. stoljeća, točnije 1956. godine, dolazi do razvoja neoklasične teorije gospodarskog rasta, čiji je začetnik bio Solow, budući da se Malthusova prognoza ekonomije pokazala netočnom. Naime, zbog tehnološkog razvoja koji se temeljio na brojnim izumima

<sup>3</sup>Samuelson, A.P., Ekonomija, IV izdanje, Mate, d.o.o., Zagreb, 2000., str. 221.

kao npr. mlazni pogon, atomska energija, računala, Internet itd., zemlja nije postala ograničavajući faktor proizvodnje.

Dakle, može se reći kako tehnološka promjena predstavlja poboljšanje proizvodnje ili pak uvođenje novih proizvoda tako da se s istim troškovima dobije više proizvoda. Prema ovoj teoriji akumulacija kapitala ima privremen učinak na rast proizvoda po zaposlenom, dok tehnološki napredak ima trajan efekt na rast proizvoda po zaposlenom.

Solow je naglašavao mogućnost supstitucije između rada u proizvodnom procesu i kapitala. Usporedi li se ova i klasična Harrod-Domarova teorija, razlika se ogleda u međusobnoj zamjenjivosti proizvodnih faktora, kapitala i rada. Naime, kod prethodno opisane teorije, radi se o fiksnom odnosu kapitala i rada, a dugoročna ravnoteža postići će se onda kada odnos kapitala i rada dođe do točke u kojoj je štednja po stanovniku jednaka potrebnoj štednji iz razloga opremanja novih radnika te zamijene otpisanog kapitala.

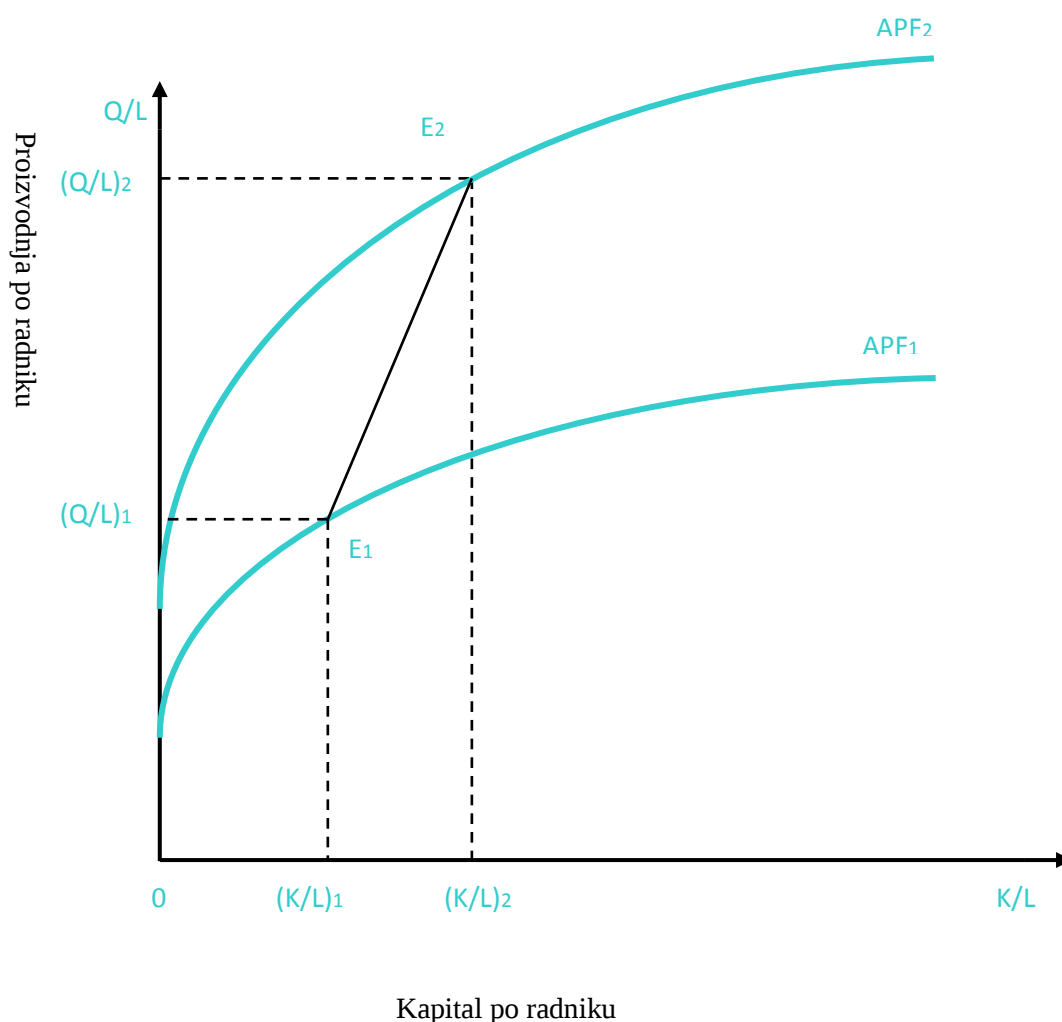


**Slika 3.: Ekonomski rast pomoću kapitalne opremljenosti rada**

Izvor: [www.unizd.hr/portals/4/nastavni\\_mat/2./makroekonomija\\_18.doc](http://www.unizd.hr/portals/4/nastavni_mat/2./makroekonomija_18.doc) (01.08.2016.)

Prema neoklasičnoj teoriji povećanje štednje i investicija ne dovodi do kontinuiranog povećanja stope rasta kapitala ili proizvodnje i to upravo zbog povećanja opadajućih prinosa kapitala. Stoga je ova teorija zapravo prikaz stabilnog društva i prosperiteta gdje je svatko nagrađen prema svom doprinosu zajedničkom dobru.

Na Slici 3 prikazana je krivulja agregatne funkcije proizvodnje (APF) koja prikazuje rast količine proizvodnje koju bi proizveo prosječan radnik u odnosu na rast količine kapitala koju ima svaki radnik. Rast proizvodnje je u početku, kao što je vidljivo na krivulji, vrlo intenzivan dok kasnije pri nepromijenjenoj tehnologiji dolazi do zasićenja rasta.



**Slika 4.: Funkcija proizvodnje s utjecajem tehnološkog napretka**

Izvor: [www.unizd.hr/portals/4/nastavni\\_mat/2./makroekonomija\\_18.doc](http://www.unizd.hr/portals/4/nastavni_mat/2./makroekonomija_18.doc) (28.07.2016.)

Solow pretpostavlja se da su kapital i rad jedini inputi koji proizvode output. Isto tako tehnologija se ne mijenja, a raste kapitalna opremljenost rada. Nadalje, u situacijama kada nema tehnološke promjene, povećanje kapitalne opremljenosti će uzrokovati povećanje proizvodnje po radniku, graničnog proizvoda rada i najamnina, može dovesti i do opadajućih prinosa na kapital te pada stope prinosa na kapital. Tada dugoročno ekonomija ulazi u stabilno stanje u kojem prestaje porast kapitalne opremljenosti rada pa najamnine, prinosi na kapital i realni kamatnjaci postaju konstantni.

Slika 4 prikazuje kako tehnološka promjena pomiče agregatnu funkciju proizvodnje prema gore. Taj pomak pokazuje povećanje produktivnosti. Ekonomija ne dolazi u stabilno stanje već ostvaruje rast proizvodnje po radniku, rast nadnica i rast standarda življenja. Realni se kamatnjak ne mora smanjiti zbog tehnološkog napretka. Inovacija povećava produktivnost kapitala i nadoknađuje tendenciju opadanja profitne stope.<sup>4</sup>

### 2.3. Suvremena teorija

Dotadašnje ekonomske teorije rasta počele su se mijenjati razvojem novih metoda njegovog izračuna. Naime, nastajale su nove teorije koje su svoje teze branile upravo na boljem izračunu rasta afirmirajući one čimbenike koji su iz tih izračuna proizašli. Drugim riječima, pogrešnom identifikacijom ključnih proizvodnih čimbenika u danom trenutku umanjuju se prinosi na kapital i zbog toga biva ostvaren manji gospodarski rast.<sup>5</sup>

Teorije rasta afirmirale su se kroz priznavanje važnosti čimbenika dugoročnog gospodarskog rasta. Sredinom 80-ih godina dolazi do procvata suvremenih teorija rasta odnosno endogenih teorija, o čemu svjedoče brojni Romerovi, Rebellovi i Lucasovi radovi. Endogeni gospodarski rast određen je ljudskim kapitalom i drugim čimbenicima na koje se može utjecati ekonomskim politikama.

Naime, začetnici ove teorije smatrali su kako u neoklasičnom modelu postoji zamka o uvjetovanosti dugoročnog rasta egzogenim tehnološkim napretkom. Stoga su eliminirali tendencije opadajućih povrata akumulacije kapitala uvođenjem kategorije ljudskog kapitala i

---

<sup>4</sup> [www.100megsfree.com/memo/mikro/dado28\\_teorija%20rasta.doc](http://www.100megsfree.com/memo/mikro/dado28_teorija%20rasta.doc) (29.07.216.)

<sup>5</sup> Škare, M., Priroda gospodarskog rasta u Hrvatskoj, Ekonomija Vol.14 No.1, 2007., str. 111.

sagledavanjem društvenih koristi investicija u ljudski kapital, što nepobitno ukazuje na važnost njegovog proučavanja.<sup>6</sup>

Paul Romer vjerovao je kako je tehnologija proizvod i pokretač rasta, dok su znanje i ideje pokretačka snaga novih tehnologija i tehnoloških promjena. Dvije vrlo bitne karakteristike ovog modela su da je stopa gospodarskog rasta pozitivna i konstantna kroz vrijeme te da se ona povećava zajedno s rastom stope štednje.

### **3. JAVNI RASHODI**

Pod svim izdacima države koji nastaju prilikom obavljanja njezinih ustavom i zakonom određenih funkcija, kao i izdacima koje ona čini radi zadovoljenja javnih, odnosno društvenih potreba, podrazumijevaju se javni rashodi. Sve do početka prošlog stoljeća javnim se rashodima u praksi se nije pretjerano posvećivala pažnja. Uglavnom su se u javnim financijama proučavali javni prihodi. Na javne se rashode gledalo vrlo ograničeno, kao na destruktivan predmet potrošnje.

U sljedećoj tablici se radi boljeg objašnjenja javnih rashoda analizirat će se produktivni i neproduktivni rashodi. Na primjer, rashodi za obrazovanje smatraju se produktivnim rashodima jer dovode do stvaranja prihoda što utječe pozitivno na gospodarski rast. Dok neproduktivni rashodi, kao što su primjerice socijalni rashodi, ne dovode do stvaranja prihoda i samim time ne utječu na gospodarski rast.

---

<sup>6</sup>Ibid. str. 113.

**Tablica 1.: Obuhvat rashoda prema funkcijskoj i ekonomskoj klasifikaciji**

|                                        |                                                                                                                     |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Produktivni rashodi_zdravstvo</b>   | Rashodi za zdravstvo                                                                                                |
| <b>Produktivni rashodi_obrazovanje</b> | Rashodi za obrazovanje                                                                                              |
| <b>Ostali produktivni rashodi</b>      | Rashodi za javni red i sigurnost<br>Rashodi za obranu<br>Rashodi za ekonomske poslove<br>Rashodi za zaštitu okoliša |
| <b>Neproductivni rashodi</b>           | Socijalni rashodi<br>Rashodi za rekreaciju<br>Rashodi za stanovanje<br>Rashodi za opće javne usluge                 |
| <b>Tekući rashodi</b>                  | Naknade zaposlenima<br>Socijalne naknade<br>Subvencije<br>Kamate<br>Ostali tekući rashodi i transferi               |
| <b>Investicijski rashodi</b>           | Rashodi za formiranje bruto fiksnog kapitala                                                                        |

Izvor: Dalić, M., Fiskalna politika i ekonomski rast u novim članicama EU: analiza panel podataka, 2013.

Kasnije se javio stav kako su javni prihodi jednako kao i rashodi bitni instrumenti javnih financija. Vjerovalo se kako upravo javni rashodi predstavljaju racionalno korištenje nacionalnog dohotka. Dakle, danas su oni predmet proučavanja javnih financija upravo zbog toga što predstavljaju vrlo efikasan instrument gospodarske i socijalne politike u modernim državama i njegovu važnu ulogu u gospodarstvu i društvu.

Oni predstavljaju rezultat financijskih aktivnosti države u procesu društveno-ekonomskog razvoja, usmjerenih prema realizaciji određenih ekonomskih i socijalnih ciljeva. Koriste se za financiranje javnih dobara, a njihov korisnik nije pojedinac već društvo općenito. Budući da se novac smatra glavnim sredstvom razmijene, najčešće se javnih rashodi

isplaćuju u novčanom obliku, iako postoje iznimke gdje se npr. socijalna pomoć može isplatiti i fizički, npr. u davanje hrane.

### **3.1. Vrste i struktura**

Govoreći o vrstama javnih rashoda treba reći kako se njihova klasifikacija vrši prema određenim kriterijima, a njihova najčešća podjela je na:

- redovne i izvanredne
- produktivne i neproduktivne
- investicijske i transferne
- osobne i materijalne
- odgodive i neodgodive
- novčane i nenovčane
- rashode centralnih, regionalnih i lokalnih tijela.<sup>7</sup>

Pod redovnim i izvanrednim javnim rashodima podrazumijeva se vrijeme u kojem se oni javljaju, gdje su redovni oni koji se mogu unaprijed predvidjeti, a čija je visina iznosa stabilna i kontinuirana te se redovito javlja u proračunu. S druge strane, tu su izvanredni javni rashodi koji se ne mogu unaprijed predvidjeti i ne odgovaraju klasičnim funkcijama države.

Govoreći o podjeli na produktivne ili rentabilne i neproduktivne ili nerentabilne rashode, kriterij je način na koji se oni reflektiraju na takvo povećanje proizvodnih kapaciteta koji dovodi do porasta prihoda. Produktivni rashodi uzrokuju povećanje gospodarskih ili proizvodnih kapaciteta i njima se stvaraju novi prihodi, dok neproduktivni rashodi ne dovode ni do povećanja gospodarskih ili proizvodnih kapaciteta niti dovode do novih prihoda.

Noviju podjelu čine javni rashodi na one investicijske i transferne. Investicijski rashodi su oni rashodi koji dovode do direktnog ili indirektnog povećanja BDP-a. Transferni

---

<sup>7</sup>Jelčić, B., Javne financije, RRI plus, Zagreb 2001.

rashodi ne stvaraju nova materijalna dobra niti utječu na povećanje BDP-a. Transferi su zapravo jednosmjerni oblik izdataka iza kojih ne stoji nikakva izravna protučinidba. To su npr. primanja na osnovi socijalnih osiguranja, mirovine, invalidnine, stipendije i slično.

Osobni izdaci su oni koje država čini prilikom isplate plaća, nagrada, mirovina, invalidnina i slično. Materijalni su oni izdaci koje država čini prilikom nabave nekih pokretnina ili nekretnina, radi mogućnosti ispunjavanja zadataka koje svaki sektor ima (ministarstvo, jedinica lokalne uprave).

Neodgodivi su rashodi oni koje država, prema Ustavu i drugim propisima, mora izvršiti upravo u onom trenutku kada je i planirano njihovo izvršenje, npr. isplata plaća. Odgodivi rashodi su oni čije izvršenje država može odgoditi na neki kasniji rok, jer je njihovo planirano izvršenje onemogućeno zbog nedostatka sredstava.

Uobičajeni oblik rashoda je onaj novčani. Međutim mogući su i nenovčani rashodi koji se rijetko pojavljuju i u nevelikom broju slučajeva. Primjeri nenovčanih rashoda su: organizirani besplatni prijevoz, besplatne knjige učenicima, besplatna izgradnja objekta od zajedničkog interesa u obliku dobrovoljnog rada i slično.

S obzirom na razinu vlasti rashode smo podijelili na rashode centralnih tijela, koje poduzima država, primjerice: vojni rashodi. Zatim, rashode regionalnih tijela koje poduzimaju uže teritorijalne jedinice i rashodi lokalnih jedinica koje poduzimaju još uže teritorijalne jedinice. Dakle, povećana decentralizacija popraćena je povećanjem užih teritorijalnih jedinica koje sudjeluju u ukupnim sredstvima namijenjenima za javne rashode.

### **3.2. Načela javnih rashoda**

Načela javnih rashoda su načelo javnog interesa, načelo štednje, načelo prioriteta i proporcionalnosti, načelo izvora sredstava te načelo podudarnosti prihoda i rashoda. Prvo načelo, načelo javnog interesa je da se javni rashodi troše za one potrebe koje su u interesu društva kao cjeline gdje je potrebno ostvariti najveću moguću korist za društvo tj. za javni interes. Drugim riječima, sredstva prikupljena za podmirivanje javnih potreba se ne smiju

upotrebljavati za zadovoljenje interesa pojedinaca ili neke uže zatvorene skupine korisnika te se ovdje isključivo misli na interes svih ili većine u određenoj društvenoj zajednici.

Nadalje, načelo štednje govori da se javni rashodi trebaju trošiti ekonomično odnosno bitno je sa što manje sredstava postići veće učinke. Iz načela prioriteta i proporcionalnosti jasno je kako se najprije moraju podmiriti prioritetni, hitni javni rashodi, a tek na kraju ostali javni rashodi.

Ukoliko se utvrdi kako je onih prioritetnih javnih potreba više, tada se podmiruju načelom proporcionalnosti. Načelo izvora sredstava zahtijeva uporabu javnih rashoda na najproduktivniji način za gospodarstvo i stanovništvo, a to je da se najviše troše za školstvo, znanost, kulturu, zdravstvo, itd. Posljednje načelo podudarnosti prihoda i rashoda nalaže da se javne potrebe odnosno javni rashodi podmiruju sukladno s priljevom javnih prihoda. Znači, dinamika rashoda mora biti usklađena s dinamikom prihoda.<sup>8</sup>

### **3.3. Instrumenti financiranja javnih rashoda**

Instrumente financiranja javnih rashoda čine proračun, javni zajam te javni dug, a o kojima će više biti rečeno u narednim poglavljima.

#### **3.3.1. Proračun**

Plan prihoda i rashoda za točno određeno vremensko razdoblje naziva se proračunom. Vrlo se često identificira s pojmom budžeta, koji korijene vuče od francuske riječi *bougette* koja je u srednjem vijeku označavala kožnu torbicu trgovaca u kojoj se držao novac. S druge strane, u Engleskoj je riječ *budget* bila naziv za kožnu torbu ministra financija koji je u parlament donosio plan prihoda i rashoda države za određeno vremensko razdoblje.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Dostupno na: [www.velegs-nikolatesla.hr/materijali/fju112015.pdf](http://www.velegs-nikolatesla.hr/materijali/fju112015.pdf) (20.07.2016.)

<sup>9</sup>Ott, K., Bajo, A., Bronić, M., Bratić, V., Medak Fell, D., Proračunski vodič za građane, drugo izmijenjeno izdanje, Institut za Javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, 2009.

On ne predstavlja isključivo pregled prihoda i rashoda, već je u prvom redu odraz programa rada Vlade te treba doprinositi održavanju ukupne gospodarske ravnoteže uvažavanjem ciljeva alokacijske, distribucijske i stabilizacijske politike.<sup>10</sup>

Zbog različitog pristupa proučavanja budžeta postoje određene razlike pri definiranju njegovog pojma, što ovisi naravno o tome radi li se o njegovom financijskom, ekonomskom, pravnom, političkom ili socijalnom aspektu njegovih funkcija.<sup>11</sup> U razdobljima gospodarskih kriza njegov je ekonomski aspekt posebno izražen jer Vlada njime pokušava djelovati na gospodarska kretanja.

Budući da predstavlja izvor financiranja javnog sektora, temeljna funkcija proračuna je utvrđivanje financijske potrebe te predlaganje načina njihovog pokrivanja.<sup>12</sup> Ipak, njegova važnost i spomenute funkcije mijenjale su se zajedno s razvojem financijske znanosti.

U prošlosti se naime isticala važnost neutralnosti proračuna. Drugim riječima, nije trebao predstavljati ništa više od običnog obračunskog instrumenta. Isticala se također njegova uravnoteženost te da bude što manji kako ne bi došlo do određenih poremećaja. Kasnije više dobiva na važnosti te se njime vodi određena politika za postizanje željenog cilja. Njegova današnja, uloga proračuna je da služi kao instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje, zatim da služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava te prikazuje najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini.<sup>13</sup>

Govoreći o analizi proračuna bitno je reći kako se iz nje može saznati na koji način država planira prikupiti sredstva, te kako država planira potrošiti prikupljene prihode. Nadalje on služi kao instrument ekonomske politike koji utječe na ekonomsko stanje države, odnosno na gospodarski rast, zaposlenost, raspodjelu dohotka, potrošnju, štednju, inflaciju, itd.

Osnovni elementi proračuna koji čine sadržaj i strukturu njegovog sustava su prihodi i primici proračuna, rashodi i izdaci proračuna te riznica. Kako bi mogla financirati zadovoljenje javnih potreba, potreban je određeni input sustavu proračuna, stoga država prikuplja određena sredstva. Spomenuti input predstavljaju proračunski prihodi koje

---

<sup>10</sup>Brümmerhoff, D., *Javne financije*, MATE, Zagreb, 2000.

<sup>11</sup>Jelčić, B., *Javne financije*, RRI plus, Zagreb 2001.

<sup>12</sup>Brümmerhoff, D., *Javne financije*, MATE, Zagreb, 2000.

<sup>13</sup>Ott, K. (2007) *Javne financije u Hrvatskoj*, Institut za javne financije, Zagreb, 2007.

karakteriziraju povećanje ekonomskih koristi tijekom izvještajnog razdoblja u obliku povećanja imovine i priljeva novca i novčanih ekvivalenata.<sup>14</sup>

Proračunski prihodi se prikupljaju na različite načine i iz različitih izvora, što ovisi o obliku političke vlasti, razvijenosti financijskih instrumenata, stupnju nezavisnosti državne vlasti i mnogim drugim faktorima.<sup>15</sup>

Nadalje, što se Republike Hrvatske tiče, proračun i cijeli proračunski proces je formalno određen Zakonom o proračunu koji proračun definira kao „akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu godinu, u skladu sa zakonom.“<sup>16</sup> Njime se definira proračunski proces i odnosi između institucija unutar sustava proračuna.

Glavni fiskalni ciljevi upravljanja javnim rashodima čine odredbe Zakona, a to su fiskalna disciplina, alokacija i mobilizacija sredstava te operativno upravljanje. Također, spomenutim zakonom definirana je i visina preuzimanja obveza na teret proračuna tekuće godine čime se ograničava visina plaćanja obveza, ali ne i njihova visina.

Naime, radi se o tome da korisnik mora voditi evidenciju o stvorenim obvezama i o njihovim planiranim dospijecima plaćanja kako bi znao koliko je obveza već stvorio, a koliko ih u okviru financijskog plana može još stvoriti.<sup>17</sup>

Proračun Republike Hrvatske donosi Hrvatski sabor, dok je za planiranje, izradu i izvršenje proračuna zadužena Vlada koja je obvezna redovito prikazivati detalje o prikupljanju i trošenju novca svojih građana. Nadalje, postoje tri razine proračuna i to državni proračun, proračun izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Svaki od njih čini poseban dokument koji prikazuje vlastite prihode i rashode. Zbrajanjem prihoda, primitaka i izdataka državnog proračuna i proračuna izvanproračunskih fondova dolazimo do konsolidiranog proračuna središnje države, dok proračun opće države obuhvaća proračun središnje države uvećan za proračune lokalnih jedinica.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup>Jakir Bajo, I. et al. Primjena računskog plana proračuna i poreznih propisa 2011./2012., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 2011.

<sup>15</sup>Budimir, V., Proračunsko računovodstvo, Veleučilište u Požegi, 2006.

<sup>16</sup>Zakon o proračunu, Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15

<sup>17</sup>Zagorec, M., Upravljanje obvezama-daljnja unapređenja u sustavu državne riznice, Riznica, 2011.

<sup>18</sup>Ott, K., Bajo, A., Bronić, M., Bratić, V., Medak Fell, D., *Proračunski vodič za građane*, drugo izmijenjeno izdanje, Institut za Javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, 2009.

### **3.3.2. Javni zajam**

S problemom nepodudarnosti prihoda i rashoda država se suočava u situacijama kada svi raspoloživi javni prihodi nisu dovoljni za podmirenje svih javnih rashoda. Kako bi se spomenuta situacija riješila, država na raspolaganju ima nekoliko mogućnosti.

Prva je mogućnost povećati porezno opterećenje i to povećanjem poreznih stopa ili uvođenjem novih, zatim ukidanjem olakšica, širenjem kruga poreznih obveznika, ali i smanjenje javnih rashoda, na način da njihova visina bude usklađena s visinom raspoloživih prihoda, dok posljednja mogućnost čine sredstva iz drugih izvora, npr. putem javnog zajma.<sup>19</sup>

Dakle, oblik javnog prihoda koji ostvaruje država ili drugi državni subjekt kao nositelj dohotka, a koji se raspisuje u cilju realizacije određenih ciljeva, odnosno pokriva u situacijama kada dolazi do pojave manjka javnih prihoda u odnosu na javne rashode, naziva se javnim zajmom. To je izvanredan javni prihod koji nastaje zaduživanjem države kod domaćih, ali i inozemnih pravnih i fizičkih osoba. U onom trenutku kada se javni zajam osigura, on se tretira kao javni prihod, a kada se plaća, tada se smatra javnim rashodom.

Javni zajam nastaje najčešće u situacijama kada država u što kraćem roku mora pribaviti potrebna sredstva za najčešće izvanredne javne rashode, a koji se ne mogu pokriti redovnim javnim prihodima. Država tada dolazi do potrebnih financijskih sredstava, koje vraća kroz dulje vremensko razdoblje, i to najčešće kroz anuitete koristeći se svojim redovnim prihodima.

### **3.3.3. Javni dug**

Nije rijetkost da za vrijeme izvršenja proračuna, javni rashodi prekorače ograničene iznose ukupnim državnim prihodima. Tada ih je potrebno financirati tuđim financijskim sredstvima. U svim zemljama prisutni su proračunski gubici pa dolazi do pojave javnoga duga.

---

<sup>19</sup>Jelčić, B., Javne financije, RRiF plus, Zagreb, 2011. str. 220

Pod javnim se dugom smatraju akumulirana uzajmljena sredstva države, odnosno kumulativ potraživanja koja prema javnom sektoru imaju njegovi vjerovnici u određenom trenutku. Radi se o tome da se, kako bi prikupila sredstva za državne potrebe, provođenja mjera stabilizacijske politike te izgladivanja poreznog opterećenja, država mora zadužiti.

Također, to je dug proračuna konsolidirane opće države s izdanim jamstvima. On predstavlja sve domaće i inozemne obveze javnih dužnika koji uključuju središnju državu i njezine agencije, niže razine vlasti i njihova tijela, ali i ona javna tijela kao što su državna poduzeća i podružnice u kojima imaju zajedničko vlasništvo s privatnim sektorom ili većinski udio.

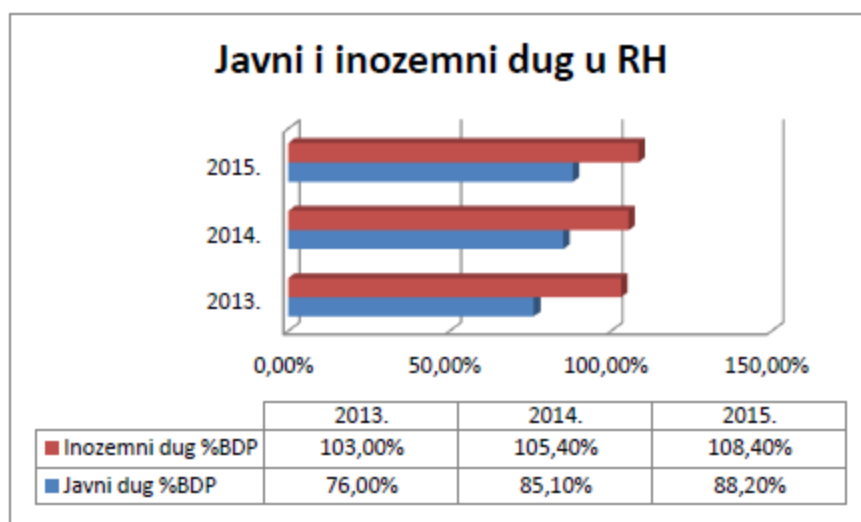
Upravljanje proračunom i upravljanje javnim dugom usko je povezano. Isto tako, odgovorno tijelo za izradu strategije državnog financiranja trebalo bi biti odgovorno i za njegovo provođenje u čemu je bitno istaknuti ulogu riznice u upravljanju javnim dugom.<sup>20</sup>

Nadalje, javni dug čini državni dug te dug javnih poduzeća. Prvi obuhvaća stanje dospjelih obveza, izravne obveze države prema ostalim dijelovima gospodarstva i svijeta, a koje su nastale kao posljedica prošlih financijskih operacija države te su raspoređene tako da se eliminiraju s onim budućim ili da se održavaju kao stalni dug države. S druge strane, slično je definiran i dug javnih poduzeća kroz eliminiranje potraživanja između ta dva sektora. Javni se dug klasificira prema institucionalnom obuhvatu, podrijetlu duga, ročnosti, strukturi valuta, vrsti kamatnih stopa i utrživosti instrumenata.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup>Vašiček, V., Nadzor i kontrola izvršenja proračuna, Revizija br.2. 1998

<sup>21</sup>Bajo, A., Primorac, M., Andabaka Badurina, A., Osnove upravljanja javnim dugom, Institut za javne financije, 2011.



**Slika 5.: Stanje javnog i inozemnog duga u Republici Hrvatskoj**

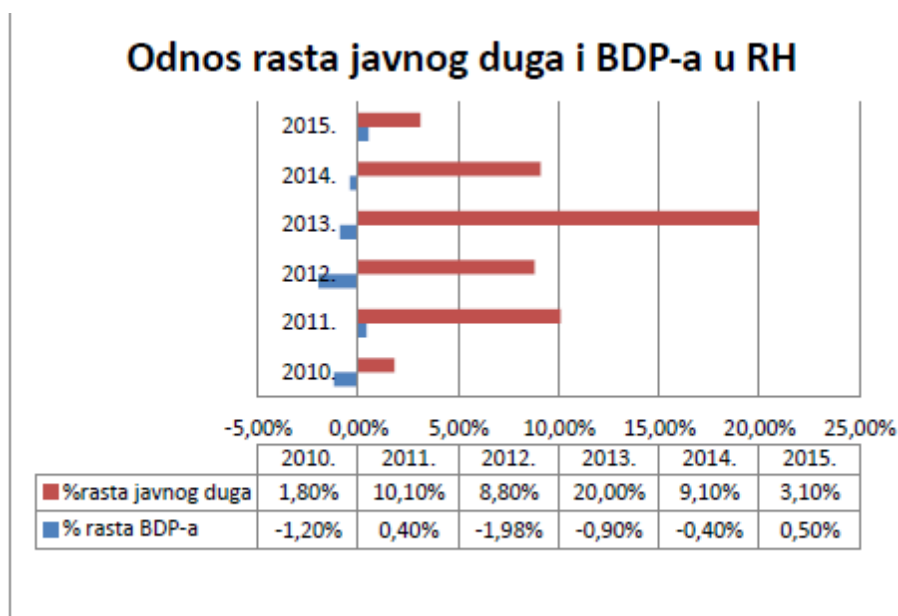
Izvor HNB 2015. (18.07.2016.)

Javni dug je u prvih šest mjeseci 2014. godine iznosio 224,6 milijardi kuna, što predstavlja oko 85,10% procijenjenog BDP-a za spomenutu godinu, a što je za 10% više u odnosu na isto razdoblje 2013. godine. Potencijalne se obveze u Republici Hrvatskoj najčešće iskazuju zajedno sa javnim dugom.

Na donjoj slici vidljiva je razina javnog duga po godinama te potencijalne obveze koje se odnose na dug HBOR-a<sup>22</sup> te na izdana jamstva koja obuhvaćaju potencijalne obveze kod kojih su direktni dužnici institucije izvan sektora države, a za koje ih država izdaje. Spomenuta se jamstva odnose na jamstva izdana Hrvatskim autocestama, Hrvatskim cestama, Autocesti Rijeka – Zagreb, Hrvatskim željeznicama te jamstva izdana brodogradnji.<sup>23</sup>

<sup>22</sup>Hrvatska banka za obnovu i razvitak

<sup>23</sup>Ministarstvo financija, Javni dug (trendovi i struktura), 2011. godina



**Slika 6.: Odnos rasta javnog duga i BDP-a Republike Hrvatske od 2010. do 2015. godine**

Izvor: HNB (2010., 2011., 2012., 2013., 2014., 2015.) Financijska stabilnost

<http://www.hnb.hr/publikac/financijska%20stabilnost/h-financijska-stabilnost.htm> (21.07.2016.)

Nadalje, gornja granica državnog duga iznosi 60% BDP-a. Elementi strategije upravljanja javnim dugom nisu propisani Zakonom. Međutim u skladu s načelom transparentnosti u upravljanju javnim dugom propisuje da se oni moraju definirati smjernicama trogodišnje strategije upravljanja dugom, koje se izrađuju svake godine i dostavljaju na odobrenje Vladi, zajedno s trogodišnjim projekcijama proračuna.<sup>24</sup>

<sup>24</sup>Novotny, D.: Javni i vanjski dug RH: utjecaj na ekonomski rast, stvaranje novih ekonomskih struktura i održivo upravljanje. Pregledni rad, 2008.

Kao što je vidljivo iz Slike 6., početkom 2010. godine na hrvatsko gospodarstvo počinje utjecati svjetska gospodarska i financijska kriza, što rezultira smanjenjem proračunskih prihoda uz rast deficita te dolazi do smanjenja BDP-a, što za posljedicu ima porast nominalnog iznosa javnog duga, kao i njegovog udjela u BDP-u. Isto tako, i nakon spomenutog razdoblja nastavlja se trend rasta javnog duga što je itekako primjetno u 2013. godini kada se povećao za 20% u odnosu na prethodnu, godinu ranije. Upravo zbog svjetske gospodarske krize BDP je varirao, stoga je u promatranom periodu najčešće bio u padu, međutim, dolazi do njegovog manjeg porasta u 2011. godini kada se odnosu na 2010. povećao za 0,40% .

#### 4. ANALIZA UTJECAJA RAZINE I STRUKTURE JAVNIH RASHODA NA GOSPODARSKI RAST

Standardna definicija gospodarskog rasta je porast u proizvodnji i potrošnji robe i usluga. On odgovara porastu umnoška broja stanovnika i proizvoda po glavi stanovnika. Najčešće se izražava porastom stvarnog bruto domaćeg proizvoda (BDP) ili stvarnog bruto nacionalnog proizvoda (BNP).<sup>25</sup> Bez obzira na činjenicu radi li se o siromašnoj ili razvijenoj državi, gospodarski se rast temelji na sposobnosti ljudi, prirodnim bogatstvima, kapitalu i tehnologiji, te svaki od njih na određen način doprinosi ukupnom gospodarskom rastu.

Njegov je temeljni cilj povećanje dobra i blagostanja društva i to kroz porast proizvodnosti, rast životnog standarda, bolju socijalnu i zdravstvenu skrb, visoku zaposlenost, veći izvoz i konkurentnost ekonomije.<sup>26</sup> Naime, radi se o tome da politika javnih rashoda orijentirana rastu treba voditi računa o visini tih rashoda, njihovoj strukturi te efikasnosti njihove uporabe.

Postoji određena veza između veličine državnog sektora i rasta, gdje snaga učinaka oporezivanja određuje razinu rashoda pri kojoj svako njihovo daljnje povećanje počinje efektivno smanjivati stopu rasta. O strukturi rashoda i poreznog sustava te efikasnosti uporabe javnih rashoda, ovisi koliko brzo ekonomija dolazi do točke u kojoj prestaju pozitivni učinci javnih rashoda. Analiza povezanosti javnih rashoda i rasta temelji se najčešće na razlikovanju proizvodnih kategorija rashoda, koji pridonose rastu, od onih neproizvodnih rashoda čiji je učinak na rast negativan.<sup>27</sup>

Govoreći o utjecaju javnih rashoda na gospodarski rast može se reći kako politika javnih rashoda može utjecati na dugoročni gospodarski rast. Naime, granični proizvod privatnog kapitala može se povećati pod utjecajem proizvodnih javnih rashoda, što je naravno pozitivno na stopu rasta.

---

<sup>25</sup>Center of Advancement of the Steady State Economy - <http://steadystate.org/act/sign-the-position/read-the-position-statement/stav-o-gospodarskom-rastu-croatian/>

<sup>26</sup>Ćosić, K., Fabac, R., Gospodarski rast, tehnološki razvitak i suvremeno obrazovanje, Ekonomski pregled Vol. 52 No. 5-6, 2001., str 517.

<sup>27</sup>Dalić, M., Utjecaj razine i strukture javnih rashoda na rast, Privredna kretanja i ekonomska politika, Vol.9 No.73, 1999.

U isto vrijeme, oni proizvodni i neproizvodni državni rashodi se financiraju porezima, koji snižavaju stopu rasta te smanjuju privatni granični prinos kapitala. O međusobnom odnosu pozitivnih učinaka proizvodnih rashoda i učinaka oporezivanja ovisi neto učinak veličine državnog sektora.<sup>28</sup>

Govoreći o Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1960. godine, karakteristični su klasični i neoklasični modeli rasta, koji imaju povezanost stope rasta sa zaposlenošću i kapitalom, a koji su ujedno i glavni izvori ekonomskog rasta. Naime, realni se GDP Hrvatske nalazio se nešto iznad potencijalnog GDP-a sve do osamdesetih godina, koji je ujedno predstavljao i priliku za jači budući gospodarski rast. Isto tako, rast investicija nije bio praćen adekvatnim rastom dohotka i agregatne potrošnje, što je rezultiralo manjom akumulacijom zaliha kapitala, padom proizvodnosti kapitala i njegovom supstitucijom rada.<sup>29</sup>

#### **4.1. Rast javnih rashoda**

Iako se vrlo često nailazi na mišljenje da utjecaj i kretanje javnih rashoda u gospodarstvu neke zemlje ovise isključivo o visini tih javnih rashoda, ipak nije tako. Javni rashodi su dinamična kategorija čiji utjecaj i kretanje ovisi o mnogim faktorima.

Neki od njih su sljedeći:

- izvorima njihovog financiranja,
- strukturi,
- obliku i načinu osjetljivosti na osnovna gospodarska kretanja,
- ciljevima tekuće ekonomske i razvojne politike,
- političkim i socijalnim odnosima u društvu te
- njihovoj ranije dostignutoj razini i strukturi javnih rashoda.

Uzroci ubrzanog rasta javnih rashoda uočeni su krajem 19. stoljeća kroz vrlo izražen proces podjele rada, rastući broj stanovnika i gustoći naseljenosti, ali i procesima urbanizacije.

---

<sup>28</sup>Ibid.

<sup>29</sup>Škare, M., Priroda gospodarskog rasta u Hrvatskoj, Ekonomija Vol.14 No.1, 2007., str. 116.

Uočen je i tzv. *učinak izmještanja*. Drugim riječima, on označava pojavu rapidnog rasta javnih rashoda posebno u situacijama velikih katastrofa, koji se ni nakon njih ne smanjuju već ostaju na istom nivou.

Nadalje, ovisno o tome dovode li uzroci do stvarnog ili prividnog rasta javnih rashoda. Uzroci njihovog povećanja grupirani su dvije osnovne skupine i to na uzroke prividnog rasta javnih rashoda u koje se ubrajaju smanjenje kupovne snage novca, povećanje broja stanovnika te promjene u tehnici izrade proračuna te uzroke stvarnog povećanja javnih rashoda koji mogu biti ekonomski, politički i financijski.

Isto tako, može se reći kako je obujam javnih rashoda uvjetovan obujmom javnih prihoda. Drugim riječima, visinu javnih rashoda određuje visina javnih prihoda, dok obujam javnih prihoda uvjetuje obujam javnih rashoda te stupanj zadovoljenja javne potrošnje. Bitno je voditi brigu onjichovoj optimalnoj visini odnosno o usklađenosti između visine ukupnih javnih rashoda, njihove strukture, proizvodnosti i efikasnosti uporabe. Na ubrzani rast javnih rashoda prvi je upozorio njemački teoretičar Adolf Wagner u 19. stoljeću. On je smatrao kako se glavni uzroci rasta javnih rashoda mogu podijeliti u sljedeće kategorije:

- širenje funkcija države
- povećanje broja stanovnika
- veća podjela rada
- proces urbanizacije
- veća gustoća naseljenosti
- demokratizacija društva
- globalizacija.

Polovicom prošlog stoljeća, **Pikok i Wizman** analizirali su točnost Wagnerovog zakona te došli do zaključka kako on i dalje vrijedi, iako su ga na drukčiji način objasnili. Dakle, smatrali su kako javni rashodi rastu zbog rasta javnih prihoda, a ne obrnuto.

## 4.2. Javni rashodi u RH

Na samom početku ovog poglavlja potrebno je najprije kratko analizirati prihode i rashode na razini proračuna Republike Hrvatske, kako bi se donijela adekvatna procjena njihovih kretanja. Isto tako, bitno je spomenuti i podatke pronađene na stranicama Ministarstva financija, koji kazuju kako su se, u posljednjih deset godina javni rashodi povećali čak 61%. Ukoliko se iz spomenutog porasta izostavi inflacija koja je u navedenom razdoblju iznosila 32%, ispada kako je realni rast javnih rashoda iznosio 29%, dok je kumulativni rast realnog BDP-a iznosio samo 18%.<sup>30</sup>

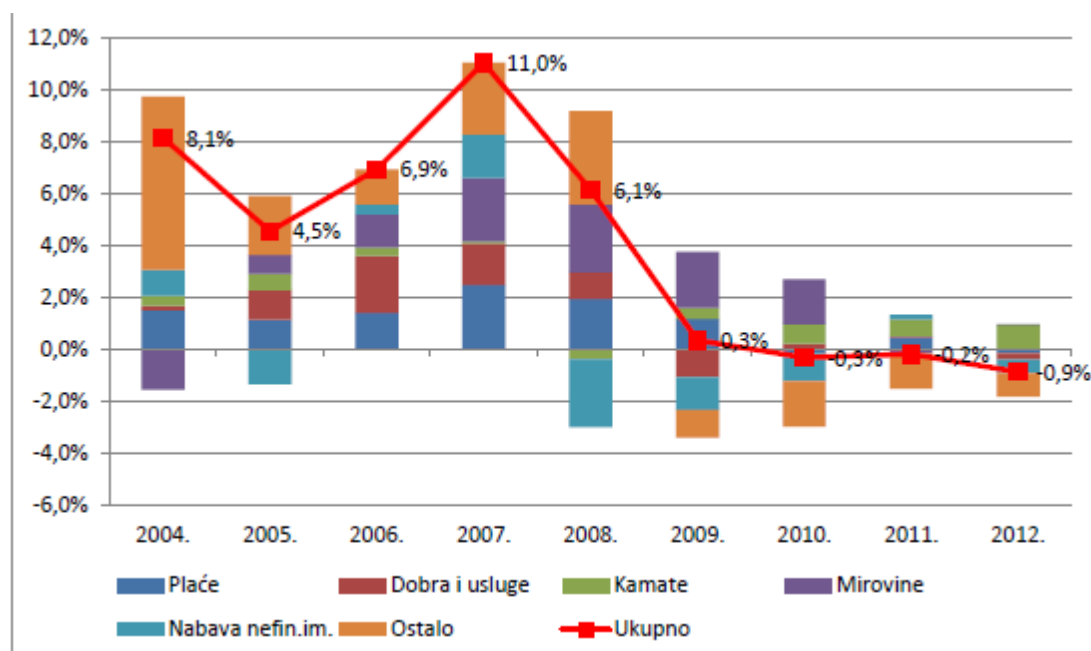
Jednostavnije rečeno, u državama u kojima se ekonomska politika kreće u granicama normale, taj bi se rast manifestirao kao rast kvalitete i opsega javnih usluga za isti taj postotak. Međutim, na primjeru Republike Hrvatske puno je vjerojatnije da će kvaliteta javnih usluga ostati ista ili će se čak i smanjiti.

Naime, javni rashodi na razini države nisu bili u značajnijem padu, za razliku od prihoda. Drugim riječima, zadržani su na razdoblju prije krize, što je kasnije utjecalo na rast javnog duga.<sup>31</sup> Na Slici 7 vidljivo je ukupno kretanje rashoda države i doprinos pojedinih kategorija javnih rashoda tom rastu u razdoblju od 2004. do 2012. godine. Radi boljeg razumijevanja pojedinih kategorija rashoda, njihova je podjela izvršena prema najproblematičnijim kategorijama javnih rashoda.

---

<sup>30</sup>Dostupno na: [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr) (12.08.2016.)

<sup>31</sup>Šimović, H., Čorić, T., Deskar-Škrbić, M., (2015). Mogućnosti i ograničenja fiskalne politike u Hrvatskoj, Ekonomski pregled, Vol.65 No.6 - [http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=196254](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=196254)



**Slika 7.: Kretanje rashoda države**

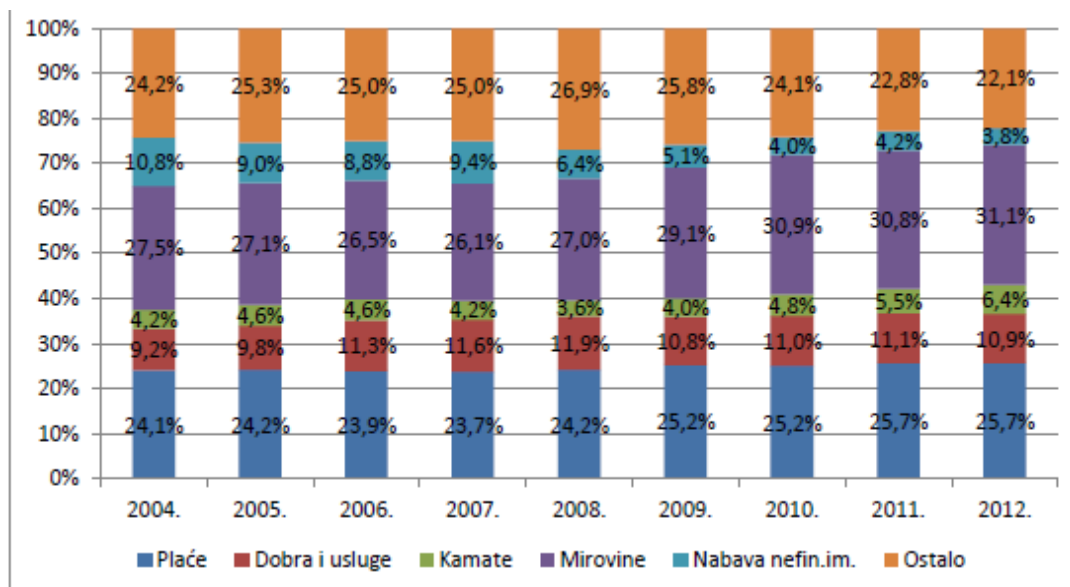
Izvor: Preuzeto sa: Ministarstvo financija (2014), Vremenske serije podataka, <http://www.mfin.hr/hr/vremenske-serije-podataka> (01.08.2016.)

U razdoblju prije krize gotovo sve kategorije javnih rashoda bilježe rast, kojemu doprinose upravo one s najvećim udjelom u javnim rashodima kao npr. plaće, mirovine i izdaci za dobra i usluge. Dolaskom krize nije došlo do većeg pada spomenute kategorije nego tek do njene stagnacije, izuzevši tek jednu kategoriju kod koje je zabilježeno smanjenje, a to su kapitalni rashodi, što zapravo djeluje vrlo čudno iz razloga što upravo oni, u odnosu na ostale kategorije rashoda, daju najveći impuls za poticanje gospodarskog rasta.

Nadalje, rashodi za kamate su jedina kategorija rashoda koja u promatranom razdoblju bilježi kontinuirani rast, od čak prosječno 9,4%. U posljednjim godinama krize, dolazi do visoke razine javnog duga. Isto tako, uvjeti na financijskim tržištima te pad kreditnog rejtinga, poskupili su zaduživanje države. Nakon 2009. godine, kao posljedica spomenutog, rashodi za kamate u prosjeku rastu preko 15,2%.

### 4.3. Struktura javnih rashoda

Budući da su javni rashodi pokretači neučinkovite fiskalne politike, vrlo je bitno analizirati i njihovu strukturu sa ekonomskog i funkcijskog aspekta. Stoga je, promatrajući ih sa ekonomskog aspekta, na Slici 6 prikazana struktura rashoda opće države za razdoblje od 2004. do 2012. godine.

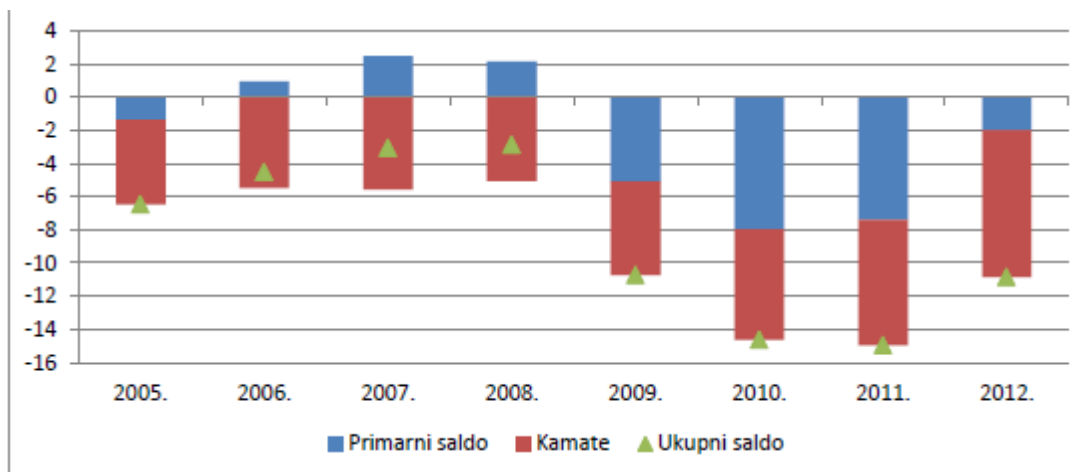


**Slika 8.: Struktura rashoda države**

Izvor: Preuzeto sa: Ministarstvo financija (2014), Vremenske serije podataka,

<http://www.mfin.hr/hr/vremenske-serije-podataka> (01.08.2016.)

Jasno je kako se u promatranom razdoblju struktura javne potrošnje nije bitno promijenila, posebno ne što se tiče njenog razvoja, a kojom se najčešće financira ona tekuća. Plaće i mirovine čine najveći udio u rashodima države, što je ukupno u 2012. godini iznosilo 56,8%, a koji se, u promatranom razdoblju povećao za 5,2 postotna boda godišnje i to posebno na mirovinama, vjerojatno zbog porasta broja njezinih korisnika.



**Slika 9.: Primarni saldo i rashodi za kamate u milijardama kuna**

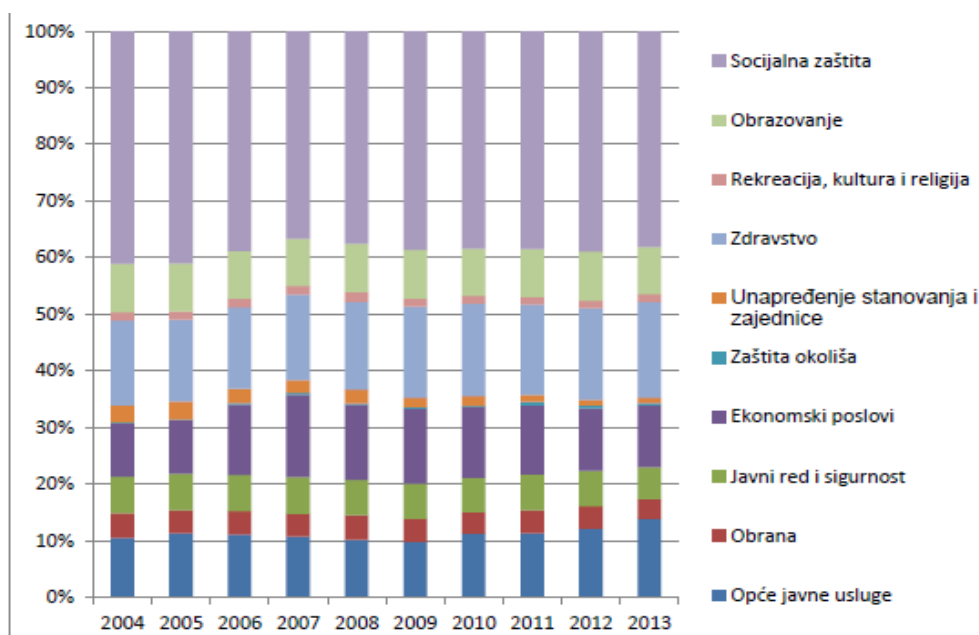
Izvor:Ministarstvo financija (2014), Vremenske serije podataka,

<http://www.mfin.hr/hr/vremenske-serije-podataka> (01.08.2016.)

U prethodnom dijelu je već navedeno a grafički prikaz potvrđuje konstantan pad udjela izdataka za nabavku nefinancijske imovine s 10,8% u 2004. na 3,8% u 2012. godini. Radi se o izravnom smanjenju razvojnog aspekta. Već je prethodno spomenuto razvojno smanjenje javnih rashoda jer je riječ o kapitalnim rashodima. Međutim, prema podacima iz 2012. godine, raste udio rashoda za kamate koji je, u odnosu na ranije godine, povećan za 50%.

Na Slici 9 prikazano je u kojoj mjeri izdaci za kamate umanjuju prostor za djelovanje fiskalne politike na kojoj su prikazani primarni saldo i rashodi za kamate. Uzmimo za primjer razdoblje od 2006. do 2008. Kada je Republika Hrvatska bilježila višak, ali zbog rashoda za kamate ukupni saldo je bio u manjku. Gledajući današnju situaciju, može se reći kako su tekući rashodi kao i prihodi uravnoteženi, međutim, ali povećani rashodi za kamate ne daju prostora za produktivnije deficitarno financiranje i rast.

Jasno je kako rast plaća, mirovina i izdataka za kamate iz godine u godinu ne ostavlja prostora za kapitalne rashode. Nadalje, kako bi se utvrdila namjena pojedinih rashoda potrebna je i zahtijeva analizu funkcijske klasifikacije javnih rashoda odnosno državnog proračuna za razdoblje od 2004. do 2013. godine (Slika 10).



**Slika 10.: Struktura rashoda državnog proračuna**

Izvor: Preuzeto sa: Ministarstvo financija (2014), Vremenske serije podataka,

<http://www.mfin.hr/hr/vremenske-serije-podataka> (01.08.2016.)

Vidljivo je kako država trenutno troši preko 55% proračunskih sredstava na socijalnu zaštitu (38,1%) i zdravstvo (16,9%). To su tekući rashodi čiji udio raste u promatranom razdoblju. Nakon javnih usluga, najveći udio rashoda države odnosi se na ekonomske poslove koji u svojoj suštini predstavljaju rashode.

Govoreći o Republici Hrvatskoj, riječ je o većem udjelu države u gospodarstvu, međutim nedostaje očekivani učinak na ekonomsku aktivnost i stopu rasta zbog rashoda za ekonomske poslove kod kojih su naglašene subvencije sektorima poput prometa (cestovni 3,25 mlrd. kuna, željeznički 1,17 mlrd. kuna) i poljoprivrede (3,4 mlrd. kuna).

Nadalje, kod ekonomskih poslova rashodi za istraživanje i razvoj iznosili su samo oko 116 milijuna kuna u 2013. godini što je manje (0,084%) u ukupnim rashodima državnog proračuna. Ukoliko se za usporedbu uzme 2008. godina, taj je iznos bio 299,1 milijun kuna, dok je 2012. pao čak na 84,6 milijuna kuna, a riječ je o vrsti rashoda koji imaju pozitivne multiplikativne učinke na jačanje konkurentnosti zemlje.

Struktura javnih rashoda uvelike utječe na gospodarski razvoj zemlje (na njegovu strukturu) te shodno tome, na razvoj društva i standard života. Zbog toga države nastoje održavati najoptimalniju strukturu javnih rashoda kojom bi se osigurale neke od sljedećih ključnih stavki koje su povezane sa strukturom i dinamikom javnih rashoda:

- stabilnost privrede i optimalan ekonomski rast
- određenu strukturu razvoja
- socijalnu politiku
- sigurnost unutar zemlje i teritorijalni integritet
- odgovarajuću politiku razvoja nautike, obrazovanja, kulture itd.

Pri tome treba imati na umu da manji javni rashodi ne znače uspjeh u njihovom upravljanju. Javni rashodi trebaju biti na onoj razini koja je jednaka produktivnosti.

Prilikom kretanja javnih rashoda moguće je kod različitih država primijetiti različite utjecaje koje je promjena razine i strukture javnih rashoda ostavila na gospodarsku strukturu, tj. gospodarski i društveni razvoj.

No ovdje je ključno obratiti pozornost na efekte javnih rashoda na gospodarski razvoj. Točnije, na utjecaj javnih rashoda na gospodarstvo.

Javni rashodi svojom dinamikom utječu na proizvodnju, potrošnju te ekonomsko socijalne odnose. Kao što je spomenuto, cilj upravljanja javnim rashodima nije njihova eliminacija nego postizanje razine njihove produktivnosti. U uvjetima takve razine rashoda, a kada je riječ o utjecaju rashoda na proizvodnju, struktura i visina javnih rashoda utječu na stvaranje proizvodnih kapaciteta, ulaganja u proizvodnju i slično. Sasvim je jasno da proizvodnja nadalje većim dijelom utječe na stopu zaposlenosti ljudske radne snage.

Utjecaj javnih rashoda na potrošnju se ogledaju uglavnom u tome što se preko nekih kategorija javnih rashoda sredstva prelijevaju u kupovnu snagu. Dolazi do povećanja ili smanjenja potrošnje.

Kada je riječ o ekonomsko socijalnim odnosima, govori se o utjecaju putem transfernih javnih rashoda. Oni čime raspodjelu društvenog proizvoda (dohotka).

## 5. ZAKLJUČAK

Cilj svake ekonomske politike predstavlja gospodarski rast. Smatra se posljedicom svjesnih akcija aktera koji donosi odluku tih akcija. Njegova se važnost u prvom redu ogleda kroz rast proizvodnje odnosno broja i količine roba kojom se opskrbljuje tržište, zatim kroz rast dobiti društva i pojedinaca, te na raju i kroz rast zaposlenosti odnosno broj potrošača. Međutim, najprimjetniji je u primjeni tehnologije koje potiču investicije na temelju kojih se i stvaraju određeni uvjeti za proizvodnju. Isto tako, itekako ovisi o boljem kombiniranju rada i kapitala, smanjenju troškova i gubitaka, te o pronalaženju novih tržišta.

Gospodarski rast je dugoročni ekonomski cilj svake zemlje te se pod njime podrazumijeva povećanje potencijalnog BDP-a, odnosno proizvodnje i proizvodnih kapaciteta. Isto tako, on predstavlja osnovicu za rast životnog standarda odnosno za bolje zadovoljenje materijalnih potreba ljudi. Važan je indikator ekonomske razvijenosti BDP-a koji se prvenstveno odnosi na materijalni porast proizvodnje. On je dakle, osnovica za razvoj, s time da ne mora uvijek njime rezultirati.

Uzimajući za primjer Republiku Hrvatsku može se reći kako će negativan utjecaj na BDP imati svaka olako pripremljena reforma smanjenja javnih rashoda. Potrebno je izmijeniti njihovu strukturu te dati veću važnost onima koji će, dugoročno gledano, pozitivno djelovati na BDP, pri čemu će se smanjiti i svi ostali koji imaju negativan utjecaj. Iz spomenutih objašnjenja i analize može se zaključiti kako su upravo kapitalne investicije jedine koje bi dugoročno imale pozitivan utjecaj na BDP. Pri tome valja voditi računa o njihovoj stabilnosti te ih je potrebno pažljivo isplanirati kroz proračune.

Prilikom rasprave utjecaja javnih rashoda na gospodarski rast – pri teoriji rasta – javni rashodi imaju značajan utjecaj na rast, ali je ponajviše važno da nositelji politike javnih rashoda vode računa o njihovoj usklađenosti, strukturi, proizvodnosti i efikasnosti upotrebe. Proizvodnost specifičnih vrsta rashoda, isto kao i ukupnih rashoda, pokazuje se presudnom odrednicom orijentiranosti politike javnih rashoda na rast. Stoga upravljanje javnim rashodima možda i više no sama visina javnih rashoda, u konačnici utječu na gospodarski rast.

## LITERATURA

1. Bajo, A., Primorac, M., Andabaka Badurina, A., (2011), Osnove upravljanja javnim dugom, Zagreb: Institut za javne financije
2. Brümmerhoff, D., (2000). Javne financije, Zagreb: MATE
3. Budimir, V., (2006). Proračunsko računovodstvo, Požega: Veleučilište u Požegi - [www.vup.hr/.../Proracunsko\\_racunovodstvo-redovni-19.10.06..ppt](http://www.vup.hr/.../Proracunsko_racunovodstvo-redovni-19.10.06..ppt)(03.08.2016.)
4. Center of Advacement oft he Steady State Economy - <http://steadystate.org/act/sign-the-position/read-the-position-statement/stav-o-gospodarskom-rastu-croatian/>(03.08.2016.)
5. Cini, V., Borozan Đ., Ferenčak, I., (2014). Konkurentnost, ekonomski rast i blagostanje, Zbornik radova, Osijek: Ekonomski fakultet - [http://www.efos.unios.hr/konkurentnost-ekonomski-rast-i-blagostanje/wp-content/uploads/sites/378/2014/10/Zbornik\\_IFK\\_2014\\_konacni.pdf](http://www.efos.unios.hr/konkurentnost-ekonomski-rast-i-blagostanje/wp-content/uploads/sites/378/2014/10/Zbornik_IFK_2014_konacni.pdf) (03.08.2016.)
6. Ćosić, K., Fabac, R., (2001). Gospodarski rast, tehnološki razvitak i suvremeno obrazovanje, Ekonomski pregled Vol. 52 No. 5-6 file:///C:/Users/Ban/Downloads/02cosic.pdf(06.08.2016.)
7. Dalić, M., (1999). Utjecaj razine i strukture javnih rashoda na rast, Privredna kretanja i ekonomska politika, Vol.9 No.73 - file:///C:/Users/Ban/Downloads/pkiep73\_dalic%20(1).pdf(09.08.2016.)
8. Jakir Bajo, I. et al. (2011). Primjena računskog plana proračuna i poreznih propisa Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika
9. Jelčić, B., (2001). Javne financije, Zagreb: RRiF plus
10. Ministarstvo financija (2014), Vremenske serije podataka, <http://www.mfin.hr/hr/vremenske-serije-podataka>(09.08.2016.)
11. Novotny, D., (2008). Javni i vanjski dug RH: utjecaj na ekonomski rast, stvaranje novih ekonomskih struktura i održivo upravljanje, Pregledni rad
12. Ott, K. (2007). Javne financije u Hrvatskoj, Zagreb: Institut za javne financije
13. Ott, K., Bajo, A., Bronić, M., Bratić, V., Medak Fell, D., (2009). Proračunski vodič za građane, drugo izmijenjeno izdanje, Institut za Javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, <http://www.ijf.hr/proracunski/2009.pdf>(06.08.2016.)
14. Samuelson, A.P., (2000). Ekonomija IV izdanje, Zagreb: Mate, d.o.o.

15. Šimović, H., Ćorić, T., Deskar-Škrbić, M., (2015). Mogućnosti i ograničenja fiskalne politike u Hrvatskoj, Ekonomski pregled, Vol.65 No.6 - [http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=196254](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=196254)(11.08.2016.)
16. Škare, M., (2007). Priroda gospodarskog rasta u Hrvatskoj, Ekonomija Vol.14 No.1 [www.rifin.com](http://www.rifin.com)(11.08.2016.)
17. Vašiček, V., (1998). Nadzor i kontrola izvršenja proračuna, Revizija br.2.
18. Zagorec, M., (2011). Upravljanje obvezama-daljnja unapređenja u sustavu državne riznice, Riznica
19. Zakon o proračunu, Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15 - <http://www.mfin.hr/hr/zakonodavstvo?id=16&type=zakon>(11.08.2016.)

## POPIS SLIKA I TABLICA

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tablica 1. Obuhvat rashoda prema funkcijskoj i ekonomskoj klasifikaciji.....                 | 10 |
| • Slika 1. Smithovo zlatno doba.....                                                         | 4  |
| • Slika 2. Malthusova zlosretna znanost .....                                                | 5  |
| • Slika 3. Ekonomski rast pomoću kapitalne opremljenosti rada .....                          | 6  |
| • Slika 4. Funkcija proizvodnje s utjecajem tehnološkog napretka .....                       | 7  |
| • Slika 5.: Stanje javnog i inozemnog duga u Republici Hrvatskoj.....                        | 18 |
| • Slika 6.: Odnos rasta javnog duga i BDP-a Republike Hrvatske od 2010. do 2015. godine..... | 19 |
| • Slika 7.: Kretanje rashoda države.....                                                     | 25 |
| • Slika 8.: Struktura rashoda države.....                                                    | 26 |
| • Slika 9.: Primarni saldo i rashodi za kamate u milijardama kuna.....                       | 27 |
| • Slika 10.: Struktura rashoda državnog proračuna.....                                       | 28 |

## **SAŽETAK**

Javni rashodi igraju veoma značajnu ulogu u razvoju nacionalnog gospodarstva neke države. Ne podrazumijevaju svi javni rashodi isključivo negativne rezultate na nacionalno gospodarstvo. Kako bi se postigla njihova maksimalna razina produktivnosti, potrebno je dati važnost onim javnim rashodima trebaju koji će omogućiti tu produktivnost. Pri tome država igra ulogu sa svojom politikom rashoda. Pri tome treba voditi računa o zdravstvu, obrazovanju, vojsci, tekućim rashodima te investicijskim rashodima. Na taj način država upravlja utjecajem javnih rashoda na nacionalno gospodarstvo.

Ključne riječi: javni rashodi, produktivnost, gospodarstvo

## **ABSTRACT**

Public expenditure plays important role in national economy. Public expenditure doesn't allude to entirely negative results in national economy. To achieve their maximal level of productivity, it is necessary to give importance to those public expenditure need to enable this productivity. Here the state plays role with politics of expenditure. State should focus on health care, education, army, current and investment expenses. On that way state manage the influence of public expenditure on national economy.

Key words: public expenditure, productivity, economy