

# FISKALNA POLITIKA RH U EU OKRUŽENJU: POSTPANDEMIJSKI OPORAVAK I SUVREMENI IZAZOVI

---

**Matijević, Dragana**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics in Osijek / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:145:645973>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-08-09**



*Repository / Repozitorij:*

[EFOS REPOSITORY - Repository of the Faculty of Economics in Osijek](#)



Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku  
Ekonomski fakultet u Osijeku  
Sveučilišni preddiplomski studij, Financijski menadžment

Dragana Matijević

**FISKALNA POLITIKA RH U EU OKRUŽENJU:  
POSTPANDEMIJSKI OPORAVAK I SUVREMENI IZAZOVI**

Završni rad

Osijek, 2022.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku  
Ekonomski fakultet u Osijeku  
Sveučilišni preddiplomski studij, Financijski menadžment

Dragana Matijević

**FISKALNA POLITIKA RH U EU OKRUŽENJU:  
POSTPANDEMIJSKI OPORAVAK I SUVREMENI IZAZOVI**

Završni rad

**Kolegij: Financijski menadžment**

JMBAG: 0010231299

e-mail: dmatijevic@efos.hr

Mentor: izv. prof. dr. sc. Nataša Drvenkar

Osijek, 2022.

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek  
Faculty of Economics in Osijek  
Undergraduate Study Financial management

Dragana Matijević

**FISCAL POLICY OF THE ROC IN THE EU ENVIRONMENT:  
POST-PANDEMIC RECOVERY AND CONTEMPORARY  
CHALLENGES**

Final paper

Osijek, 2022.

**IZJAVA**  
**O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI, PRAVU PRIJENOSA**  
**INTELEKTUALNOG VLASNIŠTVA, SUGLASNOSTI ZA OBJAVU U**  
**INSTITUCIJSKIM REPOZITORIJIMA I ISTOVJETNOSTI**  
**DIGITALNE I TISKANE VERZIJE RADA**

1. Kojom izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je završni rad isključivo rezultat osobnoga rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu. Potvrđujem poštivanje nepovredivosti autorstva te točno citiranje radova drugih autora i referiranje na njih.
2. Kojom izjavljujem da je Ekonomski fakultet u Osijeku, bez naknade u vremenski i teritorijalno neograničenom opsegu, nositelj svih prava intelektualnoga vlasništva u odnosu na navedeni rad pod licencom Creative Commons Imenovanje – Nekomercijalno – Dijeli pod istim uvjetima 3.0 Hrvatska.
3. Kojom izjavljujem da sam suglasan/suglasna da se trajno pohrani i objavi moj rad u institucijskom digitalnom repozitoriju Ekonomskoga fakulteta u Osijeku, repozitoriju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te javno dostupnom repozitoriju Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15).
4. izjavljujem da sam autor/autorica predanog rada i da je sadržaj predane elektroničke datoteke u potpunosti istovjetan sa dovršenom tiskanom verzijom rada predanom u svrhu obrane istog.

**Ime i prezime studenta/studentice: Dragana Matijević**

**JMBAG: 0010231299**

**OIB: 87630823089**

**e-mail za kontakt: dragana.matijevic21@gmail.com**


**Naziv studija: Preddiplomski studij Financijski menadžment**

**Naslov rada: Fiskalna Politika RH u EU okruženju – postpandemijski oporavak i suvremeni izazovi**

**Mentor rada: izv. prof. dr. sc. Nataša Drvenkar**

## IZJAVA

### O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI, PRAVU PRIJENOSA INTELJEKTUALNOG VLASNIŠTVA, SUGLASNOSTI ZA OBJAVU U INSTITUCIJSKIM REPOZITORIJIMA I ISTOVJETNOSTI DIGITALNE I TISKANE VERZIJE RADA

1. Kojom izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je završni rad (navesti vrstu rada: završni / diplomski / specijalistički / doktorski) rad isključivo rezultat osobnoga rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu. Potvrđujem poštivanje nepovredivosti autorstva te točno citiranje radova drugih autora i referiranje na njih.
2. Kojom izjavljujem da je Ekonomski fakultet u Osijeku, bez naknade u vremenski i teritorijalno neograničenom opsegu, nositelj svih prava intelektualnoga vlasništva u odnosu na navedeni rad pod licencom *Creative Commons Imenovanje – Nekomercijalno – Dijeli pod istim uvjetima 3.0 Hrvatska*. 
3. Kojom izjavljujem da sam suglasan/suglasna da se trajno pohrani i objavi moj rad u institucijskom digitalnom repozitoriju Ekonomskoga fakulteta u Osijeku, repozitoriju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te javno dostupnom repozitoriju Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15).
4. izjavljujem da sam autor/autorica predanog rada i da je sadržaj predane elektroničke datoteke u potpunosti istovjetan sa dovršenom tiskanom verzijom rada predanom u svrhu obrane istog.

**Ime i prezime studenta/studentice:** Dragana Matijević

**JMBAG:** 0010231299

**OIB:** 87630823089

**e-mail za kontakt:** dragana.matijevic21@gmail.com

**Naziv studija:** Financijski menadžment

**Naslov rada:** Fiskalna politika RH u EU okruženju – postpandemijski oporavak i suvremeni izazovi

**Mentor/mentorica diplomskog rada:** Izv. Prof. dr. sc. Nataša Drvenkar

U Osijeku, 12.09.2022. godine

Potpis Dragana Matijević

## SAŽETAK

Tema ovog završnog rada je fiskalna politika RH u EU okruženju kroz analizu postpandemijskog oporavka i suvremenih izazova. U svrhu istraživanja analizirana je i diskutirana relevantna znanstvena i stručna literatura, a analiza podataka provedena je korištenjem prikladnih statističkih metoda. U radu je prvenstveno definirana fiskalna politika, koja predstavlja svjesnu promjenu svih državnih prihoda i rashoda u svrhu ostvarenja makroekonomskih ciljeva ekonomske politike. Osnovni istraživački ciljevi vezani su za pokušaj pronalaženja načina postizanja interne gospodarske ravnoteže u smislu postizanja pune zaposlenosti, stabilnosti cijena, te eksterne ravnoteže u smislu konkurentnosti nacionalnog gospodarstva u europskom okruženju, a sve to pod uvjetima gospodarskog rasta i razvoja. U Republici Hrvatskoj, ulaskom u Europsku uniju, dolazi do niza promjena i reformi vezanih za fiskalnu politiku, a strukture se mijenjaju te postaju slične strukturama fiskalne politike u drugim zemljama članicama. Globalizacija kroz povećanje mobilnosti i mogućnosti otvorene trgovine pozitivno utječe na gospodarski rast (moglo bi se reći svih zemalja), no zbog olakšane mobilnosti povećane su mogućnosti prijenosa zaraznih bolesti, što je došlo do izražaja naglim razvojem pandemije COVID-19. Osim opterećenja zdravstvenih sustava, pandemija je ostavila izrazito negativan utjecaj na ekonomski sustav što je rezultiralo provođenjem brojnih mjera usmjerenih na očuvanje radnih mjesta i poduzeća ugroženih pandemijom. Epidemiološke mjere zatvaranja, koje su bile uspješne u suzbijanju širenja infekcije dovele su do ograničene mobilnosti i pada gospodarske aktivnosti, što je rezultiralo padom proračunskih prihoda, te značajnim povećanjem rashoda, padom potrošnje i povećanjem javnog duga države. Održivost fiskalne politike značajno je smanjena zbog nepovoljnih kretanja u primarnom proračunskom saldu, nižeg gospodarskog rasta, rastućeg tereta kamata i potreba za značajnim financijskim potporama, što smanjuje sposobnost države u procesu podmirivanja svojih obveza i dodatno komplicira politiku fiskalne održivosti. Osim niza zdravstvenih intervencija, diljem svijeta usvojene su diskrecijske fiskalne politike bez presedana koje su imale važan utjecaj na ublažavanje gospodarske krize i osiguravanje održivosti fiskalne politike.

**Ključne riječi:** fiskalna politika, pandemija, Republika Hrvatska

## SUMMARY

The subject of this thesis is the fiscal policy of the Republic of Croatia in the EU environment through the analysis of the post-pandemic recovery and current challenges. For the study, the relevant scientific and professional literature was analyzed and discussed, and data analysis was performed using appropriate statistical methods. The paper primarily defines fiscal policy, which is a deliberate change in all government revenues and expenditures to achieve the macroeconomic goals of economic policy. The main research objectives pursued refer to the attempt to find a way to achieve internal economic equilibrium in terms of full employment and price stability, and external equilibrium in terms of competitiveness of the national economy in the European environment, under the conditions of economic growth and development. In the Republic of Croatia, with its accession to the European Union, a series of changes and reforms are taking place in the area of tax policy, the structures of which are changing and becoming more similar to the structures of tax policy in other member countries. Globalization through increased mobility and the possibility of open trade has a positive effect on economic growth (this can be said of all countries), but facilitated mobility has increased the possibility of transmission of infectious diseases, which was evident in the sudden development of the pandemic COVID -19. In addition to the strain on health care systems, the pandemic had an extremely negative impact on the economy, leading to the implementation of numerous measures aimed at preserving jobs and businesses threatened by the pandemic. Epidemiological closure measures that successfully suppressed the spread of infection led to reduced mobility and a decline in economic activity, resulting in a decrease in budget revenues as well as a significant increase in spending, a decrease in consumption, and an increase in the government's public debt. Fiscal sustainability has been significantly constrained by the unfavorable performance of the primary budget balance, lower economic growth, the growing interest burden, and the need for significant financial support, which reduces the government's ability to meet its obligations and further complicates fiscal sustainability policies. In addition to a range of public health policies, unprecedented discretionary fiscal actions were taken around the world, which had an important impact on mitigating the economic crisis and ensuring fiscal sustainability.

**Keywords:** fiscal policy, pandemic, Republic of Croatia



# SADRŽAJ

1. Uvod .....	1
2. Metodologija rada .....	2
2.1. Metode istraživanja .....	2
2.2. Sadržaj i struktura rada.....	3
3. Fiskalna politika .....	4
3.1. Pojam fiskalne politike.....	4
3.1.1. Instrumenti fiskalne politike.....	5
3.1.2. Značaj fiskalne politike za nacionalno gospodarstvo.....	7
3.2. Fiskalna politika EU .....	10
3.2.1. Fiskalna politika RH u EU okruženju .....	13
4. Globalne promjene i njihov utjecaj na fiskalnu održivost RH.....	18
4.1. Pandemija COVID 19 kao globalna promjena i problem .....	18
4.2. Fiskalna politika RH u uvjetima pandemije COVID 19 .....	23
4.2.1. Kretanje fiskalne politike RH u uvjetima pandemije COVID 19 .....	24
4.2.2. Mjere potpore u uvjetima pandemije COVID 19.....	25
4.2.3. Održivost fiskalne politike u RH u uvjetima pandemije COVID 19 .....	27
4.2.4. Otpornost fiskalne politike RH na promjene uzrokovane pandemijom COVID 19 .....	28
4.2.5. Oporavak fiskalne politike RH od promjena uzrokovanih COVID 19 .....	28
4.3. Suvremeni izazovi fiskalne održivosti u RH.....	31
6. Zaključak.....	33
Literatura .....	34

# 1. Uvod

Glavna tematika ovog završnog rada je fiskalna politika RH u EU okruženju te postpandemijski oporavak i njezini suvremeni izazovi. Fiskalna politika može se definirati kao skup promjena svih državnih prihoda i rashoda kojima je temeljna namjena ostvarenje makroekonomskih ciljeva ekonomske politike. Određeni ekonomski ciljevi koji bi se trebali ostvariti su: puna zaposlenost, stabilnost cijena, ostvarenje eksterne ravnoteže te prihvatljive stope rasta gospodarstva. Jednostavnije, fiskalnu politiku može se definirati kao smišljeno korištenje fiskalnih mjera u svrhu ostvarivanja ekonomskih ciljeva i drugih politika. Posebno će se detaljno pojasniti uloga Republike Hrvatske u fiskalnom sustavu Europske unije te utjecaj Europske unije na fiskalni sustav Republike Hrvatske (u nastavku: RH). Nakon toga, pobliže će se objasniti pojam globalizacije i njezine promjene na cjelokupno društvo u suvremenim uvjetima i njezin utjecaj na funkcioniranje fiskalnog sustava nacionalnih gospodarstava. U radu će biti definirana pandemija bolesti COVID-19 kao jedna od najaktualnijih globalnih promjena koja je uvelike utjecala na cjelokupni fiskalni sustav u svijetu kao i u RH. Precizno će se objasniti cjelokupan utjecaj pandemije na fiskalni sustav RH, te suvremeni izazovi s kojima će se susresti fiskalni sustav RH. Na samom početku ovog rada objasnit će se metodologija rada, odnosno detaljnije će se pojasniti korištene metode rada te njegov sadržaj i struktura. Potom slijedi nastavak rada u kojem će se opisati teorijska podloga i pojmovno određenje. U ovom poglavlju rada pobliže će se objasniti sam pojam fiskalne politike i njezini glavni instrumenti. U zadnjem odlomku teorijske podloge objasnit će se značaj fiskalne politike za nacionalno gospodarstvo. Nakon toga, slijedi dio rada koji se odnosi na opis istraživanja i rezultate istraživanja. U tom dijelu rada prikazati će se fiskalna politika u vrijeme pandemije bolesti COVID-19, jedne od kao jedan od glavnih globalnih promjena koja ima utjecaj na kretanje, održivost, otpornost, oporavak i suvremeni izazovi održivosti fiskalne politike. Na samom kraju rada će se donijeti zaključak o koji će biti argumentiran teorijskom podlogom i pojmovnim određenjem, te rezultatima provedenog istraživanja i analize.

## **2. Metodologija rada**

Ovo poglavlje završnog rada temelji se na analiziranoj, proučenoj i istraženoj metodologiji, odnosno odnosi se na njegov sadržaj i strukturu, koji se sastoje od dva podnaslova koji se nalaze u nastavku rada, a koji su korišteni u svrhu pisanja ovog rada. Kroz ovu cjelinu opisat će se svaka korištena metoda za potrebe istraživanja i proučavanja dostupnog završnog rada.

### **2.1. Metode istraživanja**

Tijekom pisanja ovog završnog rada koristile su se neke od općeprihvaćenih metoda istraživanja, te će se temeljem njih doći do podataka potrebnih za provedbu istraživanja. S obzirom na veliki broj metoda prvo će se koristiti dvije temeljne istraživačke metode, deskriptivna metoda i metoda analize. Kako bi se svi podaci obradili što detaljnije i na najbolji mogući način koristit će se još neke navedene metode kao što su: komparativna metoda, statistička metoda te metoda sinteze i ostale metode. Deskriptivna ili opisna metoda će se koristiti za što precizniji opis i pojašnjenje teme i same problematike ovog rada, a kao što je već navedeno da je glavna tema ovog rada fiskalna politika RH u EU okruženju te postpandemijski oporavak i suvremeni izazovi. Između ostalog, navedena metoda koristit će se za opis i očitavanje svih navedenih činjenica, procesa i predmeta te njihovih subjektivnih utvrđivanja veza i odnosa, odnosno utjecaj pandemije na fiskalnu politiku RH. Također, u radu će se koristiti i metoda dokazivanja koja će se primijeniti u teorijskoj podlozi rada, pri čemu će se utvrditi istinitost stavova koji su temeljeni na znanstvenim činjenicama, što znači da utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na fiskalnu politiku biti dokazan iz povjerljivih izvora. Jedna od glavnih istraživačkih metoda je metoda analize koja služi za raspodjelu cjelina i pojmova na razumljivije dijelove te će se time obraditi detaljniji i jasniji pregled teorijske podloge, ali i sam opis istraživanja i njegov rezultat rada. Što se tiče ove metode u ovom radu konkretnije će se opisati dijelovi rada kao što su održivost, otpornost te oporavak fiskalne politike i na kraju toga će se spojiti u cjelinu na temelju koje će se donijeti zaključak rada. U daljnjem istraživačkom dijelu rada, kao što je već navedeno, koristit će se statistička i komparativna metoda koje se koriste s ciljem uspoređivanja fiskalne politike u odnosu na fiskalnu politiku u uvjetima globalnih promjena. Metoda sinteze korištena je s ciljem prikazivanja dijelova rada u jednoj

cjelini s ciljem jednostavnijeg definiranja i obrađivanja problematike rada te što preciznijeg, točnijeg i konkretnijeg obrazloženja donesenog konačnog zaključka.

## **2.2. Sadržaj i struktura rada**

Cilj pisanja završnog rada zamišljen je na način da sadržaj i struktura rada budu prilagođeni temi. Završni rad opisan je u šest cjelina, a cjelokupni sadržaj je formiran na način da se u njemu nalaze sve korisne informacije i dokazi u korist promatranog problema. Prvi dio strukture rada predstavlja metodologija rada u kojoj su analizirane i precizno navedene metode koje su korištene prilikom istraživanja teme te sadržaja i strukture rada. Sljedeća cjelina predstavlja teorijsku podlogu odnosno analizu pojma fiskalne politike njezinih instrumenata i područja djelovanja te ukazuje na važnost ove specifične ekonomske politike u gospodarskom sustavu zemlje s posebnim naglaskom na postpandemijski oporavak. Kroz tematski prilagođena poglavlja slijedi detaljnija razrada predmeta istraživanja ovog završnog rada. Tako se, primjerice, u Trećem poglavlju definira fiskalna politika, koje su njene zadaće i funkcije, temeljni instrumenti, te važnost za nacionalno gospodarstvo. U ovoj cjelini također će se precizno pojasniti fiskalnu politiku Europske unije, uz naglasak na pozitivne promjene i postignuća. Nakon objašnjene fiskalne politike Europske unije, biti će prikazan povijesni pregled fiskalne i fiskalna politika Republike Hrvatske u Europskom okruženju. Četvrto poglavlje „Globalne promjene i njihov utjecaj na fiskalnu održivost RH“, tematski obrađuje suvremene globalne izazove koji se odražavaju na fiskalnu politiku RH u EU okruženju, pri čemu se opisuje kretanje fiskalne politike, mjere potpore u vrijeme pandemije, te održivost, otpornost i oporavak fiskalne politike u odnosu na promjene uzrokovane pandemijom bolesti COVID 19. Također, definirane su globalne promjene i njihov utjecaj na uspostavljanje stabilnosti Republike Hrvatske. Jedna od glavnih globalnih promjena čiji se utjecaj na fiskalnu politiku detaljno istražuje i analizira je pandemija bolesti COVID-19, te se prikazuju suvremeni izazovi s kojima se fiskalna politika suočava u vremenima teške globalne krize. Nakon toga, slijedi peta cjelina, odnosno zaključak, koji se temelji na analizi u kojoj će se raspravljati o rezultatima istraživanja te će se ti rezultati usporediti s teorijskim dijelom rada. Na temelju napisanog i objašnjelog cijelog rada donijet će se zaključak u kojem će se iznijeti subjektivno mišljenje.

### 3. Fiskalna politika

Fiskalna politika važan je dio ekonomske politike koji se odnosi na upravljanje državnim prihodima i rashodima, a podjela instrumenata fiskalne politike obuhvaća javne prihode i rashode, fiskalni deficit i javni dug. Sustavni pregled planiranih prihoda i rashoda svake države definiran je državnim proračunom, koji se formira od strane Vlade, a osim što predstavlja plan, također je ključan u procesu izvršenja u određenom vremenskom razdoblju.

#### 3.1. Pojam fiskalne politike

Fiskalna politika temelji se na teorijama britanskog ekonomista Johna Maynarda Keynesa. Naziv fiskalna politika potječe od eng. *fiscal policy*, što u doslovnom prijevodu znači politika javnih prihoda. Pojam politika potiče od grč. *polis* – država, tj. riječi grč. *politikos* – državni, javni, građanski. Politika je djelatnost vezana za upravljanje odnosno rukovođenje državom. Pojam fiskalan potiče od lat. *fiskus*, što 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 (Reić, Mihaljević Kosor, 2011). Prema Babiću (1999), smatra se kako je fiskalna politika dio ekonomske politike koja se odnose na oporezivanje i javnu potrošnju. Fiskalna se politika može definirati kao svjesna promjena državnih prihoda i rashoda kojima je svrha ostvarivati makroekonomske ciljeve ekonomske politike, poput pune zaposlenosti, stabilnih cijena, zadovoljavajuće stope rasta gospodarstva, te eksterne ravnoteže (Babić, 1998). Temeljne zadaće ili funkcije fiskalne politike:

1. rast bruto domaćega proizvoda (BDP po stanovniku uz, posljedično, poboljšanje životnog standarda),
2. stabilnost cijena,
3. što pravednija raspodjela dohotka u nacionalnom gospodarstvu.

Pri tome, funkcije fiskalne politike, načelno se dijele na sljedeće najvažnije: stabilizacijska, alokativna i redistributivna. Stabilizacijska funkcija kreira se i provodi od strane nosioca fiskalne politike, koji nastoje fiskalnim instrumentima osigurati gospodarsku stabilnost kao temelj za nesmetano obavljanje svi potrebnih ekonomskih aktivnosti. Stabilizacijska politika nastoji održati gospodarstvo u ravnomjernom položaju povećanjem ili smanjenjem kamatnih

stopa prema potrebi. Politika stabilizacije nastoji ograničiti nestalne oscilacije u ukupnoj proizvodnji gospodarstva, mjereno BDP-om, kao i kontrolirati valove inflacije ili deflacije. Stabilizacija ovih čimbenika općenito dovodi do zdravih razina zaposlenosti. Izraz stabilizacijska politika također se koristi za opisivanje vladinih radnji kao odgovora na gospodarsku krizu, a iste mogu uključivati hitne radnje i reformu zakona. Većina modernih gospodarstava primjenjuje politiku stabilizacije, a velik dio posla obavljaju središnja bankarska tijela. Intervencije koje se provode s ciljem stabilizacije gospodarstva su snižavanje ili povećanje kamatnih stopa, smanjenje ili povećanje poreza, te smanjenje ili povećanje državne potrošnje (Hayer, Anderson, Munichiello, 2021). Što se tiče alokativne funkcije fiskalne politike ona politikom javnih prihoda i rashoda utječe na sve odluke gospodarskih subjekata u vezi s alokacijom resursa koji se odnose na različite djelatnosti. Temeljem ove funkcije država ima zadatak utjecati na ulaganje i primjenu resursa s ciljem da osigura svu potrebnu ponudu dobara. Alokativnom funkcijom iz državnog proračuna se izdvajaju potrebna sredstva u svrhu financiranja javnih potreba, što predstavlja način ravnomjerne raspodjele sredstava u odnosu na javnu i ostalu potrošnju (Sirotković, 1996). I zadnja, u ovom završnom radu analizirana, funkcija fiskalne politike jest redistribucijska funkcija fiskalne politike koja osigurava ravnomjernu opskrbu javnih dobara, javne potrošnje i potrebnih transfer sredstava prema svim ugroženim dijelovima stanovništva. Promjenom raspodjele bogatstva, potrošnje ili dohotka država postiže zadovoljavanje socijalnih i političkih kriterija, odnosno postiže se pravednija raspodjela dohotka (Rast, 2017). U nastavku rada detaljnije se analiziraju instrumenti fiskalne politike.

### **3.1.1. Instrumenti fiskalne politike**

Podjele instrumenata fiskalne politike su brojne, pa se tako osnovnim instrumentima smatraju javni prihodi, javni rashodi, fiskalni deficit i javni dug, ističe Šehović (2015). Instrumenti fiskalne politike dijele se također i na automatske stabilizatore, diskrecijske mjere i fiskalna pravila (Deskar Škrbić, 2018). Pod automatskim stabilizatorima podrazumijevaju se oni javni prihodi i javni rashodi koji održavaju sposobnost sustava poreza i javne potrošnje da automatski reagiraju na promjene u poslovnom ciklusu, bez izravne intervencije države. Ovim postupkom pokušavaju se ublažiti učinci promjene ponude i potražnje. Važnost automatske stabilizacije očituje se u održavanju poreznih prihoda široko razmjernim nacionalnim prihodima i rashodima, neovisno radili se o poslovnom ciklusu ili naknadama za nezaposlene koje su

usmjerene za potpore potrošnje u krizi. Kao jedan od najvažnijih automatskih stabilizatora je porez na dohodak koji za cilj ima smanjiti mogući porast nacionalnog dohotka u fazi poleta, te pad dohotka u vrijeme recesije.

Nadalje, jedan od najvažnijih instrumenata fiskalne politike su diskrecijske mjere, koje se odnose na mjere koje nadležna državna tijela poduzimaju na temelju svoje vlastite procjene, odnosno na ciljano modificiranje javne potrošnje i poreznih instrumenata od strane Vlade kako bi se nadoknadile negativne promjene poslovnih ciklusa. Primjena diskrecijskih mjera ovisi o vrsti i veličini promjena u gospodarstvu, a zahtjeva veću količinu vremena od automatskih stabilizatora i fiskalnih pravila, što u konačnici i predstavlja jedan od nedostataka diskrecijskih mjera. I zadnji instrument fiskalne politike su fiskalna pravila koja postavljaju brojčane ciljeve, odnosno stalna ograničenja za fiskalnu politiku, i to na način izražen u pokazateljima o stanju državnog proračuna, prihoda, rashoda i duga. Stalna primjena fiskalnih pravila vodi poboljšanju fiskalne discipline i makroekonomske stabilnosti.

Jedan od glavnih, a ujedno i temeljnih fiskalnih instrumenta u svakoj državi je državni proračun. Prema Zakonu o proračunu (NN 144/2021), državni proračun je akt koji predstavlja sustavni pregled planiranih prihoda i rashoda neke države u određenom vremenskom razdoblju (Tablica 1). Državni proračun formira Vlada, a proglašava Hrvatski sabor. Osim što predstavlja okvirni plan prihoda i rashoda, služi i kao segment za njihovo izvršenje (Hrvatski sabor, 2021). Kvalitetnu analizu državnih financija i sliku javnog sektora koji se financira iz javnih izvora moguće je provesti samo na razini državnog proračuna opće države, koji sadrži državni proračun, područni i lokalni proračun i planove izvanproračunskih korisnika (Šimović, 2017). U RH postoje sve tri navedene vrste proračuna. Kao glavni fiskalni instrument, proračun može biti uravnotežen i neuravnotežen. Uravnoteženim proračunom smatra se izjednačenost prihoda s rashodima, dok a veći (suficit) ili manji (deficit) prihodi od rashoda smatraju se neuravnoteženim proračunom. Osnovne funkcije proračuna su prikaz najvažnijih ciljeva fiskalne politike države, kontrola prikupljanja i potrošnje sredstava, a također služi kao instrument utjecaja na ekonomski sustav zemlje (Rast, 2017).

Jedan od instrumenata fiskalne politike koji se koristi u podizanju konkurentnosti države, a samim tim i u povećanju uspješnosti gospodarskog sektora su porezni poticaji, koji predstavljaju najčešće državne intervencije i prepoznaju se kao poticaji za inovacije, izvoz i povlačenje investicija. Da bi se postigla željena učinkovitost, ova vrsta fiskalne intervencije treba se provoditi u sklopu industrijske politike koja podrazumijeva široko područje ekonomske

politike i obuhvaća instrumente državne intervencije (Šimović 2006). Kako navode Škuflić, Kovačević i Sentigar (2011), konkurentnost gospodarstva RH nije na zadovoljavajućoj razini, no kako navode isti autori, ona se može promijeniti provođenjem instrumenata monetarne i fiskalne politike. Osnovne poteškoće koje onemogućavaju gospodarski napredak RH su zaposlenost, poslovno upravljanje, vrijednosti i stavovi, institucionalni i zakonodavni okviri i financije. Navedeni problemi zahtijevaju nužno rješavanje jer u suprotnom nije moguće ostvariti željeni napredak gospodarstva. Niska faza gospodarskog razvoja, kojom se karakterizira RH odnosi se na nisku fazu gospodarskog razvoja, neefikasnu ekonomiju i nedostatak poticaja u potenciranju inovativnosti (Škuflić, Kovačević i Sentigar, 2011). Osim navedenih RH se suočava također i sa problemima vezanim za birokraciju i administraciju, poreznu regulaciju, korupciju, restriktivnu regulaciju rada, siromašnu radnu etiku, inflaciju, siromaštvo, lošu infrastrukturu, te nestabilnost politike. Izgradnja i jačanje konkurentnosti uvelike ovisi o fiskalnoj politici i fiskalnom sustavu fiskalna politika sama po sebi predstavlja instrument kompletne strukturne politike, stoga se može smatrati ključnom komponentom u izgradnji konkurentnosti i jačanju gospodarstva države (Šimović, 2006).

Prema Škuflić, Kovačević i Sentigar (2011), instrumenti državne potpore mogu se primijeniti u obliku subvencija, izuzeća, udjela u vlasničkom kapitalu, potporama jamstva i povoljnim zajmovima. Subvencije su u RH najčešće primjenjivani instrument fiskalne politike. Pomoć koja se pruža i proizvođačima i potrošačima instrument je fiskalne politike koji se definira kao državna pomoć, ali ista je uvjetovana i dodjeljuje se u odnosu na postavljene kriterije, koji obavezno obuhvaćaju vrstu djelatnosti i ponašanje primatelja pomoći (Škuflić, Kovačević i Sentigar, 2011). Državna jamstva kao jedan od instrumenata fiskalne politike mogu se dodijeliti u sektorima poljoprivrede, brodogradnje, prometa i turizma, no dodjelom sredstava povećava se rizik od povećanja javnog duga kao posljedica nerazboritog upravljanja rizicima povezanim s državnim jamstvom (AZTN, 2010).

### **3.1.2. Značaj fiskalne politike za nacionalno gospodarstvo**

Kad govorimo o značaju fiskalne politike za nacionalno gospodarstvo može se reći kako je državna potrošnja usko povezana s gospodarskim rastom. Glavni izvori prihoda države su porezni i neporezni prihodi. Porezi uključuju porez na dohodak, porez na dobit i neizravne poreze, dok neporezni prihod dolazi od jedinica javnog sektora. Državna potrošnja može se



klasificirati kao prihodi i kapitalni rashodi. Prihodni rashodi uključuju isplate plaća vladinim zaposlenicima, isplate ministrima i drugim zaposlenicima unutar državnih institucija, dok kapitalni rashodi predstavljaju ulaganja sredstava u infrastrukturu s ciljem poticanja gospodarskog razvoja (ceste, mostovi, škole...). Razumijevanje državne potrošnje ne bi se trebalo ograničiti isključivo na analizu prihoda i rashoda, jer prema Keynesovoj teoriji (1930), državna potrošnja potiče rast ubrizgavanjem kupovne moći u gospodarstvo, a državna vlada ima moć poboljšati situaciju gospodarskog pada kroz posuđivanje novca od privatnog sektora i vraćanje istog kroz različite programe potrošnje. Program državne potrošnje namijenjen je samo kratkoročnom poticaju za prevladavanje situacije slične recesiji ili gospodarskoj krizi, a kreatori politike u svakom trenutku trebaju biti spremni smanjiti državnu potrošnju nakon što se gospodarstvo oporavi kako bi se spriječila inflacija, koja proizlazi iz prevelikog gospodarskog rasta. Posljedice fiskalnog deficita, posebno ako je isti izvan kontrole, mogu biti visoka inflacija, visoka kamatna stopa i visoki porezi. Povećana državna potrošnja može stvoriti višestruke učinke, odnosno ako se kao rezultat državne potrošnje smanji stopa nezaposlenosti, jer se stvara više prihoda za potrošnju, što u konačnici dovodi do povećanja agregatne potražnje. U navedenim situacijama, državna potrošnja može uzrokovati veći konačni porast BDP-a. Ako je gospodarstvo u punom kapacitetu, povećanje državne potrošnje imalo bi tendenciju istiskivanja privatnog sektora i neto povećanja agregatne potražnje od prelaska s potrošnje privatnog sektora na potrošnju državnog sektora, a kroz povećanje poreza može doći do neučinkovite raspodjele resursa jer su vlade u ovim situacijama manje učinkovite u trošenju novca (Elearnmarkets, 2022).

Prema Hodžić, Demerović i Bačić (2020) utjecaj fiskalne politike na gospodarstvo očituje se kroz korištenje niza fiskalnih instrumenata koji se usmjeravaju na poticanje gospodarskog rasta, regulaciju cijena, preraspodjelu dohotka i smanjenje stope nezaposlenosti i siromaštva. U skladu s navedenim, autori utjecaj fiskalne politike na gospodarstvo definiraju kao korištenje oporezivanja i državne potrošnje (Hodžić, Demerović, Bačić 2020). Istraživanje odnosa fiskalne politike i gospodarskog rasta provedeno 1999. godine (Keller i sur.), u trajanju od 25 godina i koje je obuhvatilo 22 zemlje pokazalo je da distorzijско oporezivanje u odnosu na nedistorzijско smanjuje stopu gospodarskog rasta. Prema Keller (1999.) smanjenjem distorzijско oporezivanja za 1 % BDP-a i povećanjem proizvodnih rashoda postiže se, no razina povećanja ovisi i o sastavu državnih rashoda.

Kao jedan od primarnih ciljeva fiskalne politike smatra se poticanjem gospodarskog rasta i razvoja. Intervencijama usmjerenima na ostvarenje primarnih ciljeva fiskalna politika ostvaruje

stabilizacijsku ulogu u gospodarstvu. Standardno se utjecaj fiskalne politike na gospodarstvo reflektira kroz temeljni utjecaj, koji je ujedno javna potrošnja ili proračunski rashodi. Proračunski rashodi financiraju se proračunskim prihodima i proračunskim deficitom koji se financira zaduživanjem kod financijskog ili nefinancijskog sektora. Fiskalna politika stvara svoj utjecaj na gospodarski rast pomoću instrumenata koji utvrđuju poreznu politiku, odnosno visinu javnih prihoda i strukturu javnih rashoda. Sposobnost prikupljanja i kontroliranja poreza ključna je za sposobnost zemlje da financira socijalne usluge poput zdravstva i obrazovanja, kritične infrastrukture poput električne energije i cesta te drugih javnih dobara. Načini kontroliranja značajnog poreznog opterećenja na gospodarski rast: ljudski kapital, akumulacija kapitala, osobna potrošnja, javna potrošnja i neto izvoz. Donositelji odluke ekonomske politike trebali bi biti upućeni u moguće efekte koji bi utjecali na fiskalnu politiku koja bi se ujedno odrazila i na gospodarski rast. S obzirom da fiskalna politika utječe na gospodarstvo na temelju svojih odluka, gospodarstvo može biti u defcitu i suficitu. Slučaj kad je gospodarstvo u defcitu je kada su proračunski rashodi veći od prihoda, a u suprotnom gospodarstvo je u suficitu. Kada vlada ima suficit, ona ima dodatni novac koji se može reinvestirati ili koristiti za otplatu dugova, a kada potrošnja premašuje prihode, država mora posuditi novac kako bi financirala potrošnju (deficit). Kako navodi Kuligowski (2022), da bi se lakše razumjelo kako fiskalna politika može utjecati na gospodarstvo, važno je prvenstveno razmotriti fiskalnu ekspanziju koja dovodi do povećanja potražnje, što zauzvrat povećava proizvodnju. Ako se ovo povećanje potražnje dogodi u gospodarstvu s visokom zaposlenošću, rezultirati će varijacijama cijena proizvoda. Međutim, u gospodarstvu s niskom stopom zaposlenosti, ova će potražnja dovesti do većeg zapošljavanja i proizvodnje, ali ne nužno i do varijacije cijena. Promjena BDP-a ovisi o tome koja je od ovih situacija primjenjiva (Kuligowski, 2022).

Često se može postaviti pitanje zašto je Hrvatska zaostajala u odnosu na neke druge tranzicijske zemlje, a isto tako postavlja se pitanje postoje li dovoljno dobre strategije za uspješno poticanje gospodarskog rasta. Prema Škare i Škrtić (2002) svaka država kroz monetarnu i fiskalnu politiku, politiku dohotka, te politiku međunarodnih odnosa ima mogućnost regulirati gospodarstvo unutar države. U razdobljima ekspanzije i recesije gospodarstva dolazi do konjunkturalnih ciklusa kojima se definiraju prisutna kolebanja, dok se dugotrajne i duboke recesije definiraju kao gospodarske krize ili depresije. Ekspanzivna fiskalna i monetarna politika ključ je u rješavanju razdoblja recesije, odnosno u gospodarstvo se pušta veća količina novca kako bi se povećala stopa potrošnje, a u konačnici se povećava stopa proizvodnje u zemlji (Škare, Škrtić, 2002). Prema Šimoviću (2006), fiskalni sustav i fiskalna politika svake države,

kroz korištenje fiskalnih instrumenata utječe na povećanje međunarodne konkurentnosti, koja bitno utječe na domaću proizvodnju novih profitabilnih i tehnološki naprednih proizvoda, što pak pozitivno utječe na uspješnost gospodarskog sektora. Državne intervencije u gospodarstvu i industriji dijele se na pet stupnjeva, a svakim stupnjem uloga države se mijenja i postaje drugačija, a ciljevi kojima se teži postaju kompleksniji (Šimović, 2006). Pet stupnjeva državnih intervencija u gospodarstvu:

- Pasivno i negativno – restrikcije, kontrola, penalizacije, regulacija monopola
- Pasivno i pozitivno – poticanje povoljnog ekonomskog okruženja, monetarna politika, financijske, fiskalne i pravne mjere
- Aktivno i negativno – politika trgovine i sektorska trgovina, obuzdavanje prijetnji rastućih novih ekonomija
- Aktivna i pozitivna – koordinacija ekonomskih politika, odabir najbolje i najpovoljnije politike, država u ulozi ponuđača kapitala
- Aktivno, pasivno i izravno uključeno – država kao inovator i poduzetnik (Šimović, 2006).

Kako navodi Obadić (2005), širenje EU osim što donosi uspjeh za sobom nosi rizike, jer učinkovita koordinacija velikog broja suverenih država samo po sebi je kompleksno, a članstvo u EU za svaku državu predstavlja dodatne fiskalne pritiske. Obaveza svake države članice je sudjelovati u financiranju proračuna EU, sufinanciranju projekata koji se provode iz EU fondova, te poštivanje propisa na području infrastrukture, okoliša, državne administracije i granične kontrole u skladu s pravnim i institucionalnim okvirom EU. Postoje dvije osnovne grupe čimbenika koji definiraju direktne fiskalne posljedice s kojima se suočavaju sve države članice EU: veličina transfera EU koja je direktno usmjerena prema državnom sektoru i doprinos zemalja članica proračunu EU. Doprinos članica proračunu EU je predvidljiv čimbenik, a ujedno je i najvažniji fiskalni trošak pristupanja EU (Obadić, 2005).

### **3.2. Fiskalna politika EU**

Fiskalna politika Europske unije provodi se u odnosu na definirane ciljeve koji su vezani za uspostavljanje stabilnog i učinkovitog okvira za koordinaciju i praćenje fiskalnih politika svih država članica (Šimović, 2005; Reuter, 2020). Kao rezultat provedenih reformi od 2011. do 2013. godine, koje su predstavile direktan odgovor na krizu državnog duga, dokazana je potreba za uvođenjem novih i strožih pravila fiskalne politike. Osnovni instrument fiskalne politike je

proračun Europske unije, koji ima funkciju financiranja zajedničkih ciljeva, funkcija i politika zemalja članica. Fiskalna politika kao makroekonomski instrument u nadležnosti je zemalja članica, stoga se ne može definirati kao institucija Europske unije (Šimović, 2005; Reuter, 2020).

U Europskoj ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU), jedinstvena monetarna politika dopunjena je fiskalnim politikama koje su u nadležnosti nacionalnih vlada. Ove proračunske politike podliježu zajedničkom skupu fiskalnih pravila i aranžmana za pojedinu zemlju. Fiskalna pravila važan su dio fiskalnih okvira potrebnih za postizanje zdravih javnih financija. Održive fiskalne pozicije posebno su važne u monetarnoj uniji, budući da pojedinačne zemlje ne mogu koristiti monetarnu politiku i politiku tečaja kako bi odgovorile na ekonomske šokove specifične za zemlju (Leiner-Killinger, Nerlich, 2019). Kao što je pokazala europska kriza državnog duga, nezdrave fiskalne pozicije u jednoj zemlji mogu dovesti do učinaka prelijevanja na druge, utječući tako na monetarnu uniju u cjelini. Numerička fiskalna pravila široko su prihvaćena kao podrška postizanju zdravih fiskalnih politika i stoga su ključna za osiguranje održivih javnih financija. Štoviše, njihov pozitivan učinak na javne financije može se dodatno ojačati tržišnom disciplinom. Nedovoljna usklađenost s fiskalnim pravilima u povoljnim vremenima može imati visoku cijenu, no ako fiskalna pravila dopuštaju premalo fleksibilnosti u recesiji, to može ograničiti sposobnost zemalja da stabiliziraju svoja gospodarstva tijekom gospodarske krize što je posebno naglašen problem u zemljama koje nisu izgradile dostatne fiskalne rezerve (Nerlich, Reuter, 2016). Definiranjem fiskalnih pravila potrebno je osigurati da su fiskalne politike dovoljno protuciklične tijekom poslovnog ciklusa, odnosno pravila moraju biti definirana na način da ispravljaju utjecaj cikličkih kretanja. Osim navedenog, u slučaju duboke ekonomske recesije, učinkovita podjela rizika kroz fiskalni kapacitet u središtu monetarne unije je nužan (Leiner-Killinger, Nerlich, 2019). Neki od postignuća Europske unije su:

A. Pakt o stabilnosti i rastu

- Preventivni ogranak Pakta o stabilnosti i rastu
- Korektivni ogranak Pakta o stabilnosti i rastu
- Opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu

B. Fiskalni ugovor

C. Dodatne reforme za jačanje gospodarskog upravljanja u euro području

D. Predstojeća preispitivanja ključnog zakonodavstva

Pakt o stabilnosti i rastu skup je pravila osmišljenih kako bi se osiguralo da zemlje Europske unije vode zdrave javne financije i koordiniraju svoje fiskalne politike. Preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu ima za cilj osigurati zdrave proračunske politike u srednjoročnom razdoblju postavljanjem parametara za fiskalno planiranje i politike država članica tijekom normalnih gospodarskih razdoblja, dok korektivna strana osigurava da države članice usvoje odgovarajuće političke odgovore za ispravljanje prekomjernih deficita (i/ili dugova) provedbom postupka u slučaju prekomjernog deficita. Programi stabilnosti koje podnose države članice europodručja trebali bi se temeljiti na makroekonomskim prognozama (predviđanjima) koje su izradila ili odobrila neovisna tijela, a koje se potom uspoređuju s predviđanjima Komisije. Kao dio godišnjeg ciklusa gospodarskog upravljanja EU-a, Komisija ocjenjuje programe stabilnosti i programe konvergencije prije i nakon provedbe, što omogućuje identifikaciju i analizu svih rizika neusklađenosti prije nego do istih dođe, te identifikaciju stvarnih slučajeva nesukladnosti koji bi u konačnici mogli opravdati sankcije (Europska Komisija, 2017).

Zemlje članice Europske unije moraju poštovati veliki broj pravila i ograničenja kao što je Pakt o stabilnosti i rastu, te Maastrichtski kriterij, kako bi se fiskalne politike međusobno što bolje prilagodile. Pakt o stabilnosti i rastu predstavlja primarno zakonodavstvo Europske unije. Jedan od prvih paketa o gospodarskom upravljanju koji se ujedno sastoji od šest mjera stupio je na snagu 13. srpnja 2011. godine, što je rezultiralo nizom novih reformi i pravila iz Pakta o stabilnosti i rastu (Europski Parlament, 2021). Pakt o stabilnosti i rastu predstavlja temeljni instrument za kontrolu fiskalne politike država članica Europske unije. Zbog velikog gospodarskog pada u Europskoj uniji, uzrokovan krizom COVID-19 Vijeće je donijelo odluku na temelju prijedloga Komisije o aktiviranju prve klauzule u kojoj glasi mogućnost odstupanja u okviru Pakta o stabilnosti i rastu iz razloga kako bi se državama članicama omogućio prostor za donošenje jako važnih i hitnih mjera s velikim proračunskim posljedicama. Fiskalni ugovor predstavlja fiskalnu sastavnicu kojim se ujedno definira „zlatno pravilo“ održavanja uravnoteženog proračuna, pri čemu se naglašava niža granica strukturnog deficita koji prema preporukama iznosi 0,5 % BDP-a (Reuter, 2020).

### 3.2.1. Fiskalna politika RH u EU okruženju

Republika Hrvatska od trenutka osnivanja ima značajno smanjen gospodarski potencijal, što je rezultat ratne agresije, gubitka više desetaka tisuća ljudskih života i povećane stope osoba s invaliditetom zbog ratnih događanja, raspada zemlje, nasljeđa iz prošlosti, i tranzicije, što se očitovalo padom BDP-a većim od 35 % (Rast, 2017). Najteže posljedice rata su gubitak ljudskih života, smanjenje broja radno aktivnog stanovništva i materijalna šteta koja je iznosila preko 300 milijardi kuna (Jurković, 2002). Stabilizacijski program (1993.), zakonska regulativa vezana za poreze (1994.), porezne reforme (1994., 1998.) i reforma carinskog sustava (1996.) postavili su temelje za sustavnu provedbu gospodarske tranzicije i održivog gospodarskog rasta, te početak strukturiranja fiskalne politike u RH (Kuliš, 2007; Družić, Krtalić, 2006). Tijekom 1998. godine započinje proces koji za cilj ima smanjenje troškova, no u 1999. godini dolazi do pogoršanja likvidnosti što je rezultat neurednih izvršavanja obveza od strane gospodarskog sektora (Mervar, Rohatinski, 1999). Nova porezna reforma započela je 2000. godine, a prema definiranim ciljevima usmjerena je na poticanje gospodarskog rasta, a važnost preciznog praćenja smjernica za poboljšanje učinkovitosti fiskalne politike ističe se 2004. godine, kada je RH postala kandidat za ulazak u EU. Prema preporukama, postavljeni su zahtjevi za reforme mirovinskog i zdravstvenog sustava, a kao glavni problemi RH ističu se visok javni dug i proračunski deficit. Također, istaknuta je nužnost smanjenja doprinosa na plaće i stope poreza na dohodak, te povećanje likvidnosti kroz vraćanje duga gospodarstvu (Benazić, 2006).

Značajan pad aktivnosti u gospodarstvu događa se 2008. i 2009. godine, što zahtjeva revidiranje poreznih opterećenja i ističe potrebu za fiskalnom politikom, koja do tada nije bila provedena na adekvatan način, što je dovelo do pada kupovne moći građana (Petek, 2012; Radman Pleša, Stanković, Štajduhar, 2011). Ulaskom u EU, događa se niz promjena u fiskalnoj politici RH, a fiskalni sustav poprima sličnosti s fiskalnim sustavima drugih zemalja članica EU. Fiskalna politika u RH određena je nizom pravila koja su definirana kako bi se postigla kontrola političkih i ekonomskih aktivnosti unutar EU, što je uvjet za poboljšanje javnih financija unutar država članica. Osim upravljanja deficitom zemalja, važna komponenta u postizanju održivosti fiskalne politike je stvaranje transparentnih fiskalnih institucija i smanjenje korupcije u svim zemljama članicama (Europska komisija, 2017). Ulaskom u EU, od 2014. do 2017. godine prekomjerni deficit u RH je korigiran, odnosno pao je ispod 3 % PDB-a, što je rezultiralo stabilizacijom javnog duga. Bez obzira na stabilizaciju u navedenom razdoblju, jačanje fiskalne

discipline i kreiranje fiskalnog prostora nužno je za smanjenje negativnih posljedica krize (Banić, Arčabić, 2022).

Utjecaj financijske i ekonomske krize 2008. godine predstavlja značajnu odrednicu gospodarstva, početak duboke recesije i šestogodišnjeg pada BDP-a, što je Hrvatsku svrstalo u zemlje članice EU s najvećim gospodarskim padom gospodarske aktivnosti, državne i osobne potrošnje, te padom vrijednosti izvoznih usluga. Nakon značajnog pada izvoznih aktivnosti i nacionalnog „ne snalaženja“, porast stope izvoza bilježi se 2014. godine, već nakon prve godine ulaska RH u EU, odnosno događa se kao rezultat slobodne trgovine s drugim zemljama članicama (HGK, 2017). Kako Šimović i Batur (2017) ističu, neadekvatna politika upravljanja javnim dugom najveća je slabost hrvatskog gospodarstva, što je rezultiralo udvostručenjem istog u razdoblju od 2008. do 2015. godine, odnosno sa 39,6 % javni dug porastao je na 86,7 % BDP-a. Dinamika rasta javnog duga (Tablica 2) se objašnjava rastom ukupnog deficita, što je uvjetovano padom poreznih prihoda, rastom kamate i neadekvatnom prilagodbom javnih rashoda (Šimović, Batur, 2017).

Tablica 1. Dinamika kretanja javnog duga Republike Hrvatske, odabrane godine, u milijardama kuna i kao postotak BDP-a

	<b>mil. HRK</b>	<b>% BDP-a</b>
<b>2015.</b>	286,675	83,3
<b>2016.</b>	284,044	79,8
<b>2017.</b>	285,425	76,7
<b>2018.</b>	286,584	73,3
<b>2019.</b>	293,210	71,1
<b>2020.</b>	330,229	87,3
<b>2021.</b>	351,469	83,1
<b>2022.</b>	365,860	80,7
<b>2023.</b>	375,071	78,0
<b>2024.</b>	381,751	75,3

Izvor: autorica prema Ministarstvo financija, Rebalans državnog proračuna za 2021. godinu i prijedlog državnog proračuna za 2022. – 2024. godinu

Do 2019. godine dolazi do smanjenja javnog duga, poboljšanja salda državnog proračuna, konsolidacije javnih financija i pozitivnog ekonomskog razvoja, što se očituje padom javnog duga na 73,2 % BDP-a. RH u 2019. godini u ukupnom BDP-u bilježi visok udio turizma (19,5 %), što je čini državom članicom koja najviše ovisi o turizmu (World Bank, 2020). Važno je naglasiti da Republika Hrvatska teži provođenju odgovorne politike kada se govori o javnim financijama, što uvelike pridonosi postizanju ravnoteže na području makroekonomije, što je prvi i osnovni uvjet za uvođenje Eura početkom 2023. godine. Makroekonomska ravnoteža nužna je za rast RH na gospodarskom planu, odnosno za održivi gospodarski oporavak. Prema planu, smanjenje proračunskog deficita i javnog duga očekuje se do kraja 2024. godine (Tablica 2) (Republika Hrvatska, 2022).

Tablica 2. Plan smanjenja proračunskog deficita i javnog duga za razdoblje 2021. – 2024. godine

	<b>Proračunski deficit</b>	<b>Javni dug</b>
<b>2021.</b>	3,8 %	86,6 % BDP-a
<b>2022.</b>	2,6 %	82,5 % BDP-a
<b>2023.</b>	1,9 %	79,5 % BDP-a
<b>2024.</b>	1,5 %	76,8 % BDP-a

Izvor: autorica prema Republika Hrvatska, Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2022. – 2024.

Od kraja 2019. godine, odnosno od početka pandemije bolesti COVID-19, kretanja u gospodarstvu negativna su, što se značajno odrazilo na tržište rada. Bez obzira na provedene mjere potpore poslodavcima koje su za cilj imale očuvanja radnih mjesta, ipak je došlo do povećanja stope nezaposlenosti u 2020. godini u odnosu na razdoblje prije pandemije. Smanjenje stope nezaposlenosti u RH karakteristično je za ljetne mjesec jer je Hrvatska zemlja koja u odnosu na druge članice EU najviše ovisi o turizmu, stoga je potražnja za ljudskim resursima tijekom sezone povećana. Mjere zatvaranja i ograničavanja rada ugostiteljskih objekata rezultirale su negativnom stopom sezonalnog zapošljavanja u 2020. godini, što je jedan od pokazatelja negativnih učinaka pandemije na gospodarstvo i fiskalnu politiku. Ograničavanje rada svih djelatnosti i smanjenje prihoda od poreza na dobit značajno su pridonijele smanjenju prihoda državnog proračuna što je rezultiralo rebalansom i donošenjem



mjera za ublažavanje negativnih posljedica za gospodarstvo. Brza reakcija i fiskalna potpora u tijeku pandemije, te prilagodba na novu krizu bile su neizbježne akcije kako bi se očuvala zaposlenost i gospodarska aktivnost. Struktura rashoda u 2020. godini značajno je promijenjena u odnosu na razdoblje prije pandemije jer uslijed neočekivanih okolnosti došlo je do narušene profitabilnosti ekonomskih subjekata, neplaniranih troškova i promjena u strukturi financiranja. Najznačajnija povećanja proračunskih rashoda bilježe se na području poslovanja, što se objašnjava povećanim troškovima naknada za nezaposlene i potrebe za dodatnim sredstvima usmjerenim na pružanje financijske potpore i stabilizaciju poslovanja. Odgovor državnih vlasti na pandemiju očituje se u promjeni strukture financiranja subvencija, gdje se bilježi rast u odnosu na vrijeme prije pandemije, a najveći izvor prihoda predstavljaju opći prihodi i prihodi iz fondova EU. Porast subvencija posljedica je mjera koje su se provodile s ciljem očuvanja radnih mjesta usmjerenih na poduzeća koja su ispunjavala definirane kriterije, te ostvarila pravo na potporu u određenom iznosu za svakog radnika. Povećani rashodi za nezaposlene rezultat su zatvaranja kao mjere sprječavanja širenja infekcije koje su se negativno odrazile na mala i mikro poduzeća s nedovoljnim financijskim kapacitet koji je nužan za opstanak poduzeća u vrijeme krize. Uzimajući u obzir pad stope sezonalnog zapošljavanja, rashodi za nezaposlene u 2020. godini povećani su i tijekom ljetnih mjeseci za razliku od razdoblja prije epidemije.

Porezna reforma koja je provedena u razdoblju od 2017. do 2019. godine rezultirala je promjenama unutar primjene stope PDV-a od 13 %, koja se primjenjuje na isporuku električne energije, dječje sjedalice za automobile, gnojiva, sadnice i sjemenje, pesticide i druge agrokemijske proizvode, hranu za životinje, usluge pogrebnih poduzeća (ljesovi i urne) i javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada, dok se stopa PDV-a od 25 % primjenjuje na bijeli šećer i na ugostiteljske usluge. U 2017. godini osobni odbitak povećava se sa 2.600,00 kn na 3.800,00 kn, a koeficijent za uzdržavane članove obitelji povećava se s 0,5 na 0,7 za djecu, odnosno sa 0,3 na 0,4 ili 1,5 za invalidnost. Također, povećani su porezni razredi i uvedene samo dvije porezne stope (24 %, 36 %). Stope doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje snižene su sa 20 % na 10 %, odnosno sa 15 % na 7,5 %. U 2018. godini prag za ulazak u sustav PDV-a povećava se na 300.000,00 kn i omogućuje se odbitak od 50 % pretporeza za najam ili kupovinu sredstava za osobni prijevoz, što se u 2019. godini ukida. U 2019. godini stopa PDV-a za sve lijekove snižava se na 5 %, dok se stopa PDV-a od 13 % primjenjuje na dječje pelene, određene prehrambene namirnice, te na usluge i autorska prava umjetnika izvođača, pisaca i skladatelja. U 2019. godini, u sklopu reforme provodi se usklađivanje s EU stečevinom, provode se promjene u institut prijenosa porezne obveze i

propisuje se mogućnost prijenosa porezne obveze. U 2020. godini opća stopa PDV-a se smanjuje na 24 % i uvode se promjene koje utječu na likvidnost poreznih obveznika (Ministarstvo financija, 2019).

Izmjene i dopune Zakona o porezu na dohodak (NN 138/20) primjenjuju se od 1. siječnja 2021. godine. Dokumentom su definirane nove porezne stope od kojih se neke odredbe primjenjuju od 1. srpnja 2021., odnosno 1. siječnja 2022. godine. Tijekom 2021. godine provedene su porezne reforme koje su se odnosile na porez na dohodak koje su primjenjivane pri oporezivanju dohodaka na godišnjoj razini sa 24 % na 20 %, konačnih dohodaka sa 36 % na 30 % i paušalnih djelatnosti sa 12 % na 10 %. Smanjenje stope poreza na 10 %. U 2020. godini donesena je odluka za povećanje minimalne plaće u 2021. godini na 4.250 kn (bruto), koja je u 2019. godini iznosila 4.062,51 kn (bruto). Nove stope poreza na dohodak primjenjuju se počevši od obračuna plaće za siječanj 2021. godine, a oporezivanje od 24 % na dobitke iznad 12.500,00 kn se ukida (HOK, 2021).

## **4. Globalne promjene i njihov utjecaj na fiskalnu održivost RH**

Prisutnost visoko zaraznih bolesti koje su postale pandemije, kao što je COVID-19 stvara ozbiljne zdravstvene i ekonomske probleme zbog različitih globalnih društvenih i ekoloških transformacija koje su se dogodile kao rezultat ekonomskog razvoja. Kao posljedica gospodarskog razvoja, svjetska populacija postala je urbanizirana i koncentrirana u velikim gradovima, a mobilnost ljudi u svim geografskim dimenzijama strahovito je porasla. Ovi čimbenici olakšavaju izbijanje novih zaraznih bolesti i njihovo širenje. Učestalost COVID-19 u osnovi uključuje zdravstveni problem okoliša jer njegova pojava ovisi o stanju okoline pojedinca. Povećan ekonomski utjecaj i veća podjela rada popraćena širenjem tržišta i rastućom ekonomskom globalizacijom povećavaju rizik pojedinca da dođe u kontakt s izvorima koji olakšavaju pojavu i prijenos visoko zaraznih bolesti kao što je gripa ili COVID-19. Nepovoljne ekonomske posljedice novih oblika ili tipova ovih bolesti mogu biti teške s obzirom na visok stupanj međuovisnosti ekonomske aktivnosti u modernim gospodarstvima (Tisdell, 2020). Tako, primjerice, Barai i Dhar (2021) ističu kako je COVID-19 utjecao na sve zemlje na više načina, što se može promatrati iz ljudskih, ekonomskih i društvenih troškova, te kroz niz drugih perspektiva. Istodobno, kriza izazvana COVID-19 pokrenula je ozbiljna pitanja koja su strateška i imaju globalni značaj, što uključuje ekonomsko, industrijsko i političko upravljanje svjetskim poretom koji se pojavio nakon 1980-ih kao rezultat globalizacije gospodarstava diljem svijeta (Barai, Dhar, 2021). Upravo će o ovoj problematici biti riječi u nastavku rada.

### **4.1. Pandemija COVID-19 kao globalna promjena i problem**

Većina globalnih pandemija značajno smanjuje globalnu gospodarsku proizvodnju i povećava nezaposlenost. U slučaju pandemije bolesti COVID-19, mjere za zaustavljanje širenja ove bolesti i smanjenje stope smrtnosti značajno su smanjile zapošljavanje i gospodarsku aktivnost diljem svijeta. S obzirom na to da nezaposlenost raste, a ukupna ekonomska aktivnost pada kada su društvena ograničenja za smanjenje pojave COVID-19 stroža, vlade diljem svijeta su se suočile s teškim problemom kompromisa. Prema navedenom postavlja se pitanje koliku stopu smanjenja zaposlenosti i ekonomske aktivnosti prihvatiti kao rezultat dopuštanja liberalnijih prilika za društvenu interakciju. Pandemija bolesti COVID-19 rezultirala je zdravstvenom i ekonomskom krizom na globalnoj razini, kako je već ranije istaknuto. Izazovi

s kojima se suočavaju kreatori politike su izvanredni, nepoznati i izrazito kompleksni, stoga zahtijevaju nove strategije i nove vrste intervencija. Ovi izazovi su globalni, a da bi se kao takvi uspješno riješili zahtijevaju međunarodnu suradnju, ističu Susskind i Vines (2020). Isti autori upozoravaju kako je karantena optimalni odgovor na suzbijanje prijenosa uzročnika, s obzirom na brzinu širenja, no visoki troškovi koji su nastali kao posljedica zatvaranja zahtijevaju provođenje drugih strategija i alternativnih intervencija (Brown, Susskind, 2020).

Alternativne strategije uključuju mjere odozdo prema gore koje su usvojili pojedinci: socijalno distanciranje, osobne odluke najugroženijih da se zaštite, nošenje maski i pranje ruku, no također uključuju dodatne intervencije odozgo prema dolje koje su definirane od strane vladajućih struktura u svakoj državi. Ove dvije vrste strategija usko su povezane, a određivanje obaveznih karantena imalo je značajan učinak na početku pandemije, jasno pokazujući kritičnost situacije što je rezultiralo promjenama ponašanja ljudi (Rowthorn, Maciejowski, 2020). Jasno je da su ciljana ograničenja i karantene dio strategije, a umjesto globalnog ograničavanja, ograničavanje kretanja se stratificira prema određenim čimbenicima rizika, poput lokacije, dobne skupine, u odnosu na rizične skupine i epidemiološku sliku određenog područja. Još jedna važna intervencija, kako ističu Kasy i Teytelboym (2020) je učinkovita strategija testiranja pojedinaca na infekciju i izolacija onih koji su pozitivni, no ova strategija zahtjeva resurse koji su u nekim zemljama ograničeni. Ako je broj infekcija u populaciji dovoljno nizak ili je sveden na dovoljno nisku razinu, tada se testiranje i praćenje može koristiti kao važan dio strategije. Provođenjem navedene politike, zarazne osobe i njihovi kontakti se identificiraju i izoliraju tako da ne mogu zaraziti druge. Učinak takve politike omogućiti će da se „*lockdown*“ napusti mnogo ranije, iako prijetnja od nestabilnog širenja bolesti ostaje prisutna. Takva politika je moguća jer učinkovito testiranje i praćenje brzo „uklanjaju“ iz javnog djelovanja svakoga za koga se pokaže da je zarazan (Rowthorn, Maciejowski, 2020).

Uzimajući u obzir negativne učinke epidemioloških mjera, može se zaključiti da je ekonomski utjecaj pandemije bolesti COVID-19 je iznimno visok. Povećana stopa smrtnosti, smanjenje obima posla i povećanje stope bolovanja radno aktivne populacije izrazito je skupo, no isto vrijedi i za svaku zaraznu bolest. Ono što je posebno kod COVID-19 je to što je virus izrazito zarazan, a bolest ima visok potencijal za smrtni ishod, što zahtjeva radikalna rješenja od strane vlada i državnih organizacija. Na samom početku pandemije, procijenjeno je da bi u SAD-u učinak virusa prvog reda ugrozio 22 % BDP-a, 24 % zaposlenosti i smanjio prihode od plaća za 17 % (del Rio-Chanona i sur., 2020). Ove su brojke u početku izgledale relativno visoke, no pokazalo se da su predviđanja bila iznenađujuće blizu, ne samo na području SAD- već na

globalnoj razini. Troškovi pandemije varirali su od zemlje do zemlje, no prema istraživanjima, tjedna prodaja malih poduzeća i prihodi kućanstva padali su za 90 %, a najveći problem kućanstava početkom travnja 2020. godine bio je kako osigurati hranu, dok oko 70 % malih poduzeća nije bilo u mogućnosti plaćati obaveze (Malik i sur, 2020).

Uz brojne mjere i strategije koje su provedene s ciljem ublažavanja zdravstvene krize, postoje i izvanredne intervencije koje su provedene za rješavanje ekonomske krize. Diljem svijeta usvojene su diskrecijske fiskalne politike bez presedana. Vlade su predložile brze i značajne hitne mjere za zaštitu radnika i poduzeća. Međunarodni monetarni fond (MMF) prvi je put izmjerio ove intervencije u travnju 2020. godine, ali kako su zemlje pojačale svoje napore, ažurirao je svoje izračune: u svibnju 2020. je ukupan iznos troškova bio oko 9 trilijuna američkih dolara (MMF, 2020). Riječ je o zapanjujućoj svoti, ono što je potrošeno ili iznosi oko 10 % svjetskog BDP-a. Raščlamba troškova izgleda ovako: izravna proračunska potpora se globalno procjenjuje na 4,4 bilijuna dolara, a dodatni zajmovi javnog sektora i kapitalne injekcije, jamstva i druge kvazifiskalne operacije (kao što su nekomercijalne aktivnosti javnih poduzeća) iznose još 4,6 dolara trilijuna (MMF, 2020.). Ove intervencije imale važan utjecaj na ublažavanje gospodarske krize. U Ujedinjenom Kraljevstvu, kroz provedene mjere pad prihoda kućanstava ravnomjernije je raspoređen po raspodjeli dohotka nego što je gubitak radnih mjesta raspoređen po raspodjeli zarada (Brewer, Gardiner, 2020.).

S druge strane, za razliku od financijske krize 2008. godine, financijski sustav ostao je snažan i stabilan tijekom pandemije, što nije bio slučaj prije deset godina, kada su i bilance banaka i bonitetni regulatorni standardi koje su banke morale slijediti bili vrlo različiti od onoga što su sada, ističu Giese i Haldane (2020). Monetarna i financijska politika u Velikoj Britaniji uspjele su poduprijeti fiskalnu politiku, *Bank of England* je povećala svoje bilance za gotovo trećinu u tri mjeseca tijekom krize (Hauser, 2020). U Ujedinjenom Kraljevstvu središnji dio politike bio je *Job Retention Scheme* (JRS) ili shema „odsustva“, gdje poslodavci primaju 80 % (do limita od 2500 britanskih funti mjesečno) plaće zaposlenika koji su privremeno zamoljeni da prestanu raditi (Mayhew, Anand, 2020). Ova intervencija ne odražava samo razmjere onih viđenih u drugim zemljama, već i njihove nesavršenosti. Do početka svibnja 6,3 milijuna radnika dobilo je otkaz, a očekivalo se da će taj broj porasti na 9 milijuna (Susskind, Vines, 2020). Ova posljednja točka je ključna jer diljem svijeta, mnoge od ovih izvanrednih gospodarskih intervencija bile su zamišljene kao privremene hitne mjere. Postojao je trenutak na početku pandemije kada se činilo da bi kriza mogla biti relativno brza, odnosno nametnut će se karantena, ali nakon što prođe vrhunac infekcije za nekoliko tjedana, izvanredne, ali privremene

mjere mogle bi se ublažiti, gospodarstva bi prošla kroz brzi oporavak, a ekonomski život kakav je bio prije pandemije bi se vratio, ističu Susskind i Vines (2020). Dugotrajnost pandemije, pojava novih sojeva virusa i različito manifestiranje pandemije u različitim društvima, te oporavak ekonomije različitom brzinom, rezultiralo je općim razmatranjima o javnim financijama u globalnom kontekstu na način da ona ostaju zaglavljena u „*slagalici bez kraja*“ (Capano, 2012.). Dok su pandemija i s njom povezana ograničenja glavni pokretači gospodarskih fluktuacija u posljednje dvije godine, politike fiskalnih poticaja su oblikovale odgovor potrošnje i proizvodnje na ograničenja i preferencije potrošača, što se odražava promjenama u mobilnosti (de Soyes i sur., 2022). Pitanja promjene politike u javnim financijama nastavljaju se pojavljivati i ostat će u središtu pozornosti javnih menadžera sve dok se pandemija COVID-19 ne završi (Chohan, 2022).

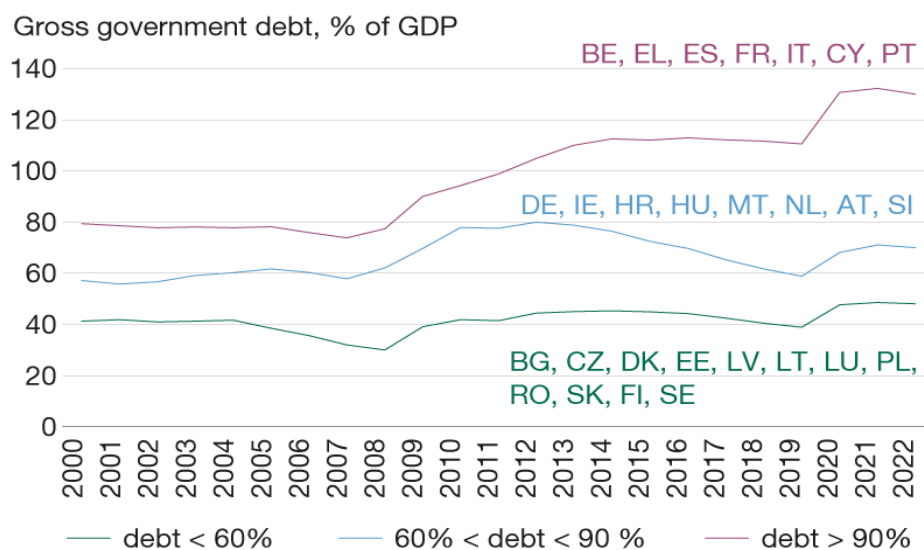
Prema Darvas i sur. (2022) ponovno uspostavljanje europske fiskalne politike očekuje se 2023. godine jer fiskalna potpora koja je pružena za vrijeme pandemije rezultirala je povećanjem proračunskih deficita i dugova svih zemalja članica. Prema Cuerdo i sur. (2022) odgovor na pandemiju COVID-19 ističe dva povezana pitanja u okviru fiskalnog nadzora EU-a u trenutnom režimu niskih kamatnih stopa:

- sve veću udaljenost nekih država članica od praga državnog duga od 60% BDP-a
- nedostatak jasnoće o budućnosti fiskalnog okvira EU-a nakon što suspenzija opće klauzule o izuzeću završi (Cuerdo i sur., 2022).

Prekretnica ekonomske situacije u Europi je vidljiva, isto kao i jasni znakovi oporavka i povećane dinamike na tržištu rada. Odgovor na pandemiju uključivao je različite sheme poput skraćenog radnog vremena, javna jamstva i širok izbor mjera za potporu kućanstvima i tvrtkama, što je jednim dijelom omogućeno kroz aktivaciju opće klauzule o izlasku unutar Pakta o stabilnosti i rastu i pomaku prema kvalitativnijem nadzoru u EU. Europske institucije pokazale su otpornost, a zajedničke sigurnosne mreže pokazale su visoku učinkovitost u pružanju potpore tvrtkama i građanima. Strategije koje se provode usmjerene su na poticanje održivosti gospodarstva i osiguranje stabilnog financijskog okvira, kako bi se spriječila globalna financijska kriza, a zemljama članicama omogućilo brzo smanjenje strukturne štete. Neizvjesnost je još uvijek vrlo visoka zbog novih valova COVID-19 koji se brzo šire u pojedinim zemljama. Osim navedenog, poremećaji vezani za opskrbu, zajedno s povećanjem troškova energenata, dovode do kratkoročnih inflatornih pritisaka, što zahtjeva fleksibilnost političkih odgovora. Na nivou svake države gospodarski oporavak provodi se na temelju

Planova oporavka i otpornosti, dok se na razini EU provode intenzivne rasprave koje uključuju strateška područja u upravljanju gospodarstvom ((Cuerpo, 2022). Kako navodi Regling (2022) vjerodostojan i pojednostavljen fiskalni okvir, koji se kreće oko granice proračunskog deficita od 3 % pozitivno bi utjecao na smanjenje duga nakon poboljšanja gospodarske situacije. Fiskalni okvir prije pandemije nije preporučljiv u razdoblju nakon pandemije jer postojeće fleksibilnosti ne daju dovoljno visoku učinkovitost, niti mogućnost zaobilaženja nedostataka (Regling, 2022). Prema Beetsma (2022) fiskalne politike svake zemlje članice EU imaju prekogranične učinke prelijevanja, koje se smatraju zajedničkom brigom svih zemalja članica. Pandemija je dovela do povećanja javnog duga svih zemalja članica (Slika 1) kao rezultat rada automatskih stabilizatora, velikih diskrecijskih mjera i pada BDP-a (Beetsma, 2022).

Slika 1. Kretanje javnog duga po skupini zemalja na temelju prosječnih razina duga u vremenskom razdoblju 2000. – 2019. godine



Intereconomics

Izvor: autorica preuzela gotovo grafičko rješenje iz članka: Beetsna, Intereconomics, 2022.

Reforma fiskalnih pravila EU-a trebala bi pružiti vjerodostojan i transparentan okvir koji podupire rast i ulaganja te, u isto vrijeme, poticati realno i transparentno smanjenje duga gdje je to potrebno kako bi se zajamčila održivost duga za sve članice europodručja. Održavanje održivosti duga mora ostati glavni cilj okvira fiskalnog nadzora, a visoki državni dug, posebno ako je veći od 100 % BDP-a, trebao bi se smanjiti u situacijama kada to dopuštaju

makroekonomski uvjeti. Ovisno o nacionalnim okolnostima, zemlje se moraju pripremiti za dodatne fiskalne troškove povezane sa suvremenim izazovima fiskalne politike, a koji uključuju starenje stanovništva na globalnoj razini i klimatske promjene. Također, važno je stvoriti fiskalni prostor za odgovor na sljedeću krizu (Regling, 2022).

#### **4.2. Fiskalna politika RH u uvjetima pandemije COVID-19**

Od početka 2020. godine gospodarstvo u RH suočava se s izazovima u novonastalim okolnostima pandemije COVID-19, što zahtjeva snažnu potporu javnih financija kako bi se ublažile negativne posljedice pandemije i potaknula agregatna potražnja. Kako Čavrak (2020) ističe, u Hrvatskoj prevladavaju mala i mikro poduzeća, koja bez obzira na fleksibilnost, u slučaju dugotrajnog pada prometa i proizvodnje nemaju dostatan financijski kapacitet, stoga je njihova održivost u vrijeme krize neizvjesna (Čavrak, 2020). Regulatorno okruženje u državi uvelike ograničava ekonomiju, dostupnost kapitala i konkurentnost malim poduzećima, a neučinkovita koordinacija između institucija i neadekvatno provođenje politika imaju negativan utjecaj na poslovno okruženje, što u konačnici rezultira padom produktivnosti i izrazito sporim povećanjem konkurentnosti. Nezaposlenost prije pandemije imala kontinuiran porast, no bez obzira, sudjelovanje na tržištu rada bilo je nedostavno, a stopa aktivno radnog zaposlenog stanovništva jedna od najnižih u EU. Navedeno se objašnjava nedostatkom kvalificiranog kadra, prijevremenim umirovljenjem i negativnim demografskim kretanjima (Europska komisija, 2020). Fiskalni učinci pandemije obuhvaćali su rashode za očuvanje radnih mjesta i provođenje mjera s ciljem postizanja kontrole i sprječavanja širenja infekcije, što su aktivnosti koje se provode na globalnoj razini, no njihov intenzitet ovisi o epidemiološkoj situaciji unutar države. Ostali rashodi vezani za pandemiju odnosili su se na nabavu osobne zaštitne opreme, robnih zaliha, potpore poljoprivredi, kulturi, sportu, turizmu, zdravstvu i dr. što je dovelo do poremećaja koji su utjecali na saldo proračuna. U 2021. godini saldo proračuna se mijenja jer mijenjaju se izvori financiranja. Očekivani manjak u proračunu rezultirao je izmjenama očekivanih razina prihoda i rashoda, pri čemu se očekuje značajan rast prihoda, no i mnogo veći rast rashoda. Predviđeno povećanje rashoda temelji se na povećanju izdvajanja za nezaposlene i umirovljenike, te provođenju mjera za osiguranje likvidnosti poduzeća. Mjere kontrole i suzbijanja pandemije negativno su utjecale na proračunska kretanja, jer dovele su do pada prihoda i povećanja rashoda, koji se pripisuju poreznim otpisima, odnosno potporama za očuvanje radnih mjesta.



#### 4.2.1. Kretanje fiskalne politike RH u uvjetima pandemije COVID-19

Kretanje fiskalne politike u RH za vrijeme pandemije uvjetovano je mjerama koje se uvode u svrhu sprječavanja i kontrole širenja infekcije. Odluke o mjerama donosi Stožer civilne zaštite RH, koji je osnovan od strane Vlade, a čija je osnovna uloga prikupljanje i analiza podataka, razvoj plana djelovanja, upravljanje sustavom civilne zaštite, informiranje javnosti, predlaganje odluka i provođenje aktivnosti unutar sustava civilne zaštite. Iznimne mjere usmjerene na kontrolu i sprječavanje monopolističkog određivanja cijena donesene su od strane Vlade RH za određene proizvode. U ožujku 2020. godine na snagu stupa mjera ograničavanja rada u uslužnim djelatnostima i trgovini, ograničavaju se društvena, kulturna i sportska okupljanja, te prelazak državnih granica (Kudrić, Prkačin 2021). Iznimno je rad dozvoljen trgovinama s prehrambenim i higijenskim proizvodima, ribarnicama, ljekarnama, pekarama, benzinskim postajama i trgovinama hrane za životinje. Zabrana napuštanja mjesta prebivališta donesena je 23. ožujka, a ukinuta 19. travnja 2020. godine (Kudrić, Prkačin 2021).

Mjere za pokretanje gospodarskih i drugih djelatnosti i aktivnosti u uvjetima proglašene epidemije prihvaćene su u travnju 2020. godine, a obuhvaćale su tri faze mjera. Prva faza omogućila je rad u djelatnosti trgovine, uslužnim i određenim kulturnim djelatnostima. Sljedeća faza karakteristična je radom javnog zdravstvenog sustava i radom uslužnih djelatnosti u punom opsegu. U trećoj fazi dolazi do popuštanja mjera vezanih za okupljanja, predškolske i školske ustanove, parkove prirode i nacionalne parkove, te omogućavanje rada ugostiteljskih objekata u vanjskom prostoru. U trećoj fazi omogućeno je kretanje preko granice za određene države (Kudrić, Prkačin 2021). Daljnje postupanje Stožera karakterizira se odlukama o provođenju mjera u odnosu na procjenu epidemiološke situacije, stoga se mjere donose na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, ovisno o porastu broja zaraženih na određenom području. Drugo zatvaranje, u studenom 2020. bilo je manje rigorozno, a uključivalo je ograničenja društvenih skupova, radnog vremena i rada ugostiteljskih objekata, a u prosincu se donosi mjera zabrane napuštanja županije. Početkom cijepjenja dolazi do popuštanja epidemioloških mjera, koje se donose na dnevnoj bazi, u skladu s procjenama, opterećenosti zdravstvenog sustava i brzini širenja virusa (Kudrić, Prkačin 2021).

Značajan gospodarski pad i proračunski deficit su rezultirali povećanjem udjela javnog duga, odnosno dug je u 2020. godini povećan za 329 milijardi kuna, što je godišnje povećanje od 36,8 milijardi kuna, a gledano prema udjelu BDP-a javni dug je povećan sa 72,5 % krajem 2019. na

88,7 % do kraja 2020. godine (Povjerenstvo za fiskalnu politiku, 2021). Prema navedenim podacima, premašena su oba kriterija javnih financiranja, nije ostvareno propisano smanjenje javnog duga, koji u 2020. godini premašuje referentne vrijednosti definirane Paktom o stabilnosti i rastu. Pogoršanje javnih financija u pandemijskoj godini bilo je nužno kako bi se osigurala protuciklična fiskalna politika i ublažile kratkoročne i srednjoročne posljedice pandemije, no razvoj ekonomske situacije zahtjeva precizno praćenje jer u slučaju bržeg oporavka nužno je nastaviti u smjeru fiskalne konsolidacije od prije pandemijske krize. Praćenje preporuka Europske Komisije, Povjerenstva i Europskog vijeća o fiskalnim mjerama, te suzdržavanje od uvođenja ekspanzivnih mjera važno je kako bi se održala srednjoročna i dugoročna održivost javnih financija (Povjerenstvo za fiskalnu politiku, 2021).

Raskorak između ponude i potražnje koji je rezultat smanjene mobilnosti uslijed pandemije, doveo je do cjenovnih napetosti što je povezano s fiskalnim poticajima, neovisno da li su oni domaći ili strani, te inflacijom. Javnozdravstvena ograničenja i velika neizvjesnost gospodarskih i zdravstvenih uvjeta doprinijeli su velikom smanjenju ukupne stvarne potrošnje tijekom pandemije, koji počinje postupno rasti ukidanjem mjera zatvaranja i razvojem cjepiva. Kako bi se ublažile zdravstvene i ekonomske posljedice Vlada donosi niz mjera i poticaja usmjerenih na poslovanje i poduzeća s povećanim financijskim rizikom. Javni dug tijekom pandemije je značajno porastao u odnosu na prethodno razdoblje u kojemu se bilježilo postupno smanjenje, što je također posljedica negativnog utjecaja pandemije, odnosno značajnog pada gospodarskih aktivnosti i povećane potrebe za zaduživanjem u odgovoru na fiskalne učinke pandemije.

#### **4.2.2. Mjere potpore u uvjetima pandemije COVID 19**

Mjere suzbijanja pandemije dovele su do potrebe za pružanjem potpore poduzećima kako bi se osigurao njihov opstanak, no isto tako izražena je potreba za pružanjem potpore najranjivijim kućanstvima. Brze i opsežne mjere fiskalne politike kao odgovor na pandemiju usmjerene su na zaustavljanje pada ekonomske aktivnosti i očuvanje proizvodnih kapaciteta. Mjere fiskalne politike obuhvaćaju kriterije, potrebitosti i nužnosti, kako bi se potpore usmjerile na najpotrebnija područja. Očuvanje poduzetnika osnovni je cilj monetarne i fiskalne politike, no ograničenja gospodarskih djelatnosti i mjere zdravstvene zaštite uvelike ograničavaju poticanje

gospodarskih aktivnosti, koje su nužne za stvaranje povoljnih uvjeta financiranja (Žunić Kovačević, 2021).

Brza i učinkovita ekonomska potpora usmjerena na privatni sektor, mala i mikro poduzeća koja obuhvaća fiskalnu potporu, financijsku pomoć i pružanje logističkih rješenja u skladu sa zakonskim okvirima mjera je kojom se na efektivan način omogućilo zatvaranje bez trajne ekonomske štete i gubitka outputa. Na ovaj način spriječeni su problemi solventnosti zdravih poduzeća, a povećanje stope nezaposlenosti je ograničeno (Vlada RH, 2020). U svrhu očuvanja radnih mjesta doneseno je niz mjera i postavljen je okvir otplate i financiranja ugroženih poduzeća i kućanstava koji obuhvaća odgodu, oslobađanje i/ili obročnu poreznih obveza u određenom razdoblju, financijsku potporu za očuvanje radnih mjesta, COVID-19 zajmove, te mjere likvidnosti (moratorij na obveze) i pomoći agronomiji, turizmu i drugim gospodarskim djelatnostima (World Bank, 2020).

Mjere očuvanja radnih mjesta usmjerene su na privatna poduzeća, a dodjela financijskih sredstava zahtijevala je ispunjavanje određenih kriterija od kojih je najvažniji bio pad prihoda u odnosu na određeni minimalni postotak. Mjera je prvenstveno iznosila 3250 kn po radniku, a u travnju 2020. povećava se na 4000 kn po radniku. U lipnju je donesena odluka o skraćivanju radnog vremena, a potpora od 10 % određena je na temelju gubitka radnih sati osoba koje su kod poslodavaca zaposlene na puno radno vrijeme. Osim navedenih, dokazani pad prihoda za definirani postotak je kriterij prema kojemu se poslodavcu isplaćivala potpora u iznosu do 2800 kn po radniku, koja od siječnja 2021. iznosi do maksimalno 3600 kn (HZZ, 2021). U ožujku 2021. godine donosi se mjera koja uključuje isplatu potpore za očuvanje radnih mjesta (COVID-19 i područja pogođena potresom) u iznosu od 4000 kn po radniku koji radi u punom radnom vremenu, a srazmjerni dio potpore se isplaćuje u visini iznosa koji se određuje u odnosu na broj sati rada, s tim da se radnicima koji rade od 40 % do 44,99 % radnog vremena isplaćuje 2000 kn potpore (najmanji iznos), dok se radnicima koji rade 60 % i više u odnosu na puno radno vrijeme isplaćuje maksimalni iznos potpore. Za poslodavce koji ne mogu u potpunosti obavljati vlastite djelatnosti uslijed odluke o provođenju mjera epidemiologa, isplaćuju se potpore u iznosu od 2000 kn po radniku u punom radnom vremenu, a 4000 kn po radniku u slučaju ako je djelatnost zatvorena duže od 15 dana. Pravne osobe koje su u sustavu sporta, neovisno o padu prometa ostvaruju potporu u prethodno navedenom iznosu za puno radno vrijeme, odnosno u srazmjernom iznosu u odnosu na broj radnih sati (HZZ, 2021).

### 4.2.3. Održivost fiskalne politike u RH u uvjetima pandemije COVID-19

Održivost fiskalne politike značajno je smanjena zbog nepovoljnih kretanja u primarnom proračunskom saldu, nižeg gospodarskog rasta, rastućeg tereta kamata i potreba za značajnim financijskim potporama, što smanjuje sposobnost države u procesu podmirivanja svojih obveza i dodatno komplicira politiku fiskalne održivosti. Analiza fiskalne održivosti zahtijeva procjenu povezanosti između fiskalne politike, makroekonomskih kretanja i rizika financijskog sektora. Vjerodostojne politike fiskalne konsolidacije utječu na jačanje fiskalne održivosti jer fiskalna konsolidacija poboljšava primarni strukturni proračunski saldo i smanjuje akumulaciju duga. Navedeno utječe na porast realnog BDP-a, a strukturne reforme utječu na smanjenje duga javnog i privatnog sektora. Referentna vrijednost razine udjela javnog duga u BDP-u ne postoji, no Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine definiran je na razini od 60% BDP-a, a potvrđen je Paktom o stabilnosti i rastu. Definiranjem navedene razine uz ograničavanje proračunskog deficita na 3% BDP-a stvara se fiskalna disciplina i održavaju javne financije zemalja članica zdravima (Deskar Škrabić, 2018).

Pandemija COVID-19 predstavlja specifični čimbenik fiskalnog rizika što od države zahtijeva neplanirano izdvajanje značajnih sredstava što utječe na promjene u strukturi prihoda i rashoda državnog proračuna i predstavlja prijetnju održivosti javnih financija i stabilnosti, te je rezultiralo rebalansom proračuna u 2020. godini. Usporavanje i blokada gospodarskih aktivnosti prouzročilo je gubitak prihoda proračuna i rezultiralo većom potrošnjom, a samim tim makroekonomski rizici su povećani. U RH, kao i u većini zemalja svijeta fiskalni odgovor na troškove pandemije financiran je novim zaduživanjem koje je utjecalo na povećanje javnog duga, pri čemu se posebno ističu troškovi zdravstvenog sustava. Potrošnja na zdravstvo porasla nadmašila je ekonomski rast što je dovelo do problema vezanih za fiskalnu stabilnost (Primorac, 2020; Primorac, Golub, 2019). rast potrošnje zdravstvenog sustava, osim pandemijom COVID-19, uzrokovan je i starenjem stanovništva, porastom očekivane životne dobi, uvođenjem novih tehnologija i inovacija. Zdravstveni sustav u vrijeme pandemije predstavlja najveći izazov u upravljanju javnim politikama zemlje jer istovremeno postoje zahtjevi za pružanjem kvalitetne zdravstvene skrbi i osiguravanjem fiskalne održivosti. Potrošnja zdravstvenog sustava u 2021. godini iznosila je 5,9 % BDP-a, a predviđanja za 2070. godinu iznose 6,6 % BDP-a (Republika Hrvatska, 2022).

Raskorak između ponude i potražnje koji je rezultat smanjene mobilnosti uslijed pandemije, doveo je do cjenovnih napetosti što je povezano s fiskalnim poticajima, neovisno da li su oni domaći ili strani, te inflacijom. Javnozdravstvena ograničenja i velika neizvjesnost gospodarskih i zdravstvenih uvjeta doprinijeli su velikom smanjenju ukupne stvarne potrošnje tijekom pandemije, koji počinje postupno rasti ukidanjem mjera zatvaranja i razvojem cjepiva. Kako bi se ublažile zdravstvene i ekonomske posljedice Vlada donosi niz mjera i poticaja usmjerenih na poslovanje i poduzeća s povećanim financijskim rizikom.

#### **4.2.4. Otpornost fiskalne politike RH na promjene uzrokovane pandemijom COVID-19**

Hrvatsko gospodarstvo karakterizira se slabom otpornošću na ekonomske šokove, lošim institucijskim sposobnostima i neadekvatnom politikom poticanja ekonomskog rasta i brzog oporavka. Navedena obilježja rezultat su makroekonomske neravnoteže, ograničene slobode monetarne politike i nedostatka fiskalnog prostora i smanjene mogućnosti relokacije resursa (World Bank, 2020). Javna uprava i poslovno okruženje nedovoljno su efikasni, a produktivnost rada i sudjelovanje na tržištu izrazito je nisko, stoga se provođenjem mjera usmjerenih na otklanjanje slabosti ne postiže željeni učinak i ujednačena dinamika. Porast plaća, pozitivna kretanja na tržištu rada, povećanje ulaganja i povlačenje sredstava iz fondova EU doveli su do stabilizacije i povećanja gospodarskog outputa 2019. godine, no javna i privatna ulaganja i dalje su ostala značajno niža u odnosu na ostale zemlje članice EU (Europska komisija, 2020). Pojava pandemije COVID-19 rezultiralo je naglim i značajnim padom ekonomske aktivnosti u RH, posebno ako se u obzir uzme provođenje mjere potpunog zatvaranja u relativno ranoj fazi pandemije, što je dovelo do značajnih ekonomskih gubitaka (World Bank, 2020). Nepovoljni demografski trendovi predstavljaju izazov za mirovinski sustav što dodatno stvara pritiske na sustav generacijske solidarnosti i dugoročno može imati negativne posljedice na održivost javnih financija (Republika Hrvatska, 2022).

#### **4.2.5. Oporavak fiskalne politike RH od promjena uzrokovanih COVID-19**

Mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna obuhvaćaju pokretanje i provođenje projekata usmjerenih na poboljšanje izvještavanja, fiskalnu procjenu zakona, drugih propisa i

akata strateškog planiranja, te naknadnu analizu rashoda i izdataka. Predavanje financijskih izvješća proračunskih i izvanproračunskih obveznika provodi se prema Zakonu o proračunu i Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Zbog potrebe direktnog pristupa podacima u okviru projekta „*Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja*“ pokrenuta je aplikacija koja podržava prikupljanje, analizu i upravljanje podacima financijskih izvještaja, prema čemu se informatička podrška FINA-e mijenja novom web aplikacijom Ministarstva financija. Moderniziranje i ujednačavanje načina pripreme i izrade financijskih izvješća pridonosi poboljšanju financijskog planiranja i alokacije javnih sredstava. U sklopu reforme uspostavlja se platforma JLP(R)S koja omogućuje implementaciju sustava za unos, prihvata i javnu objavu proračunskih podataka. Također, u tijeku je provođenje projekta „*Jačanje sustava fiskalne odgovornosti i sustava unutarnjih kontrola*” kojim se uspostavlja informacijski sustav koji omogućuje prikupljanje i analizu podataka iz Izjava o fiskalnoj odgovornosti, a omogućuje popunjavanje i dostavu obrazaca, te kreiranje i čuvanje Izjava o fiskalnoj odgovornosti, praćenje trendova, brzu i kvalitetnu analizu i obradu podataka, a osim navedenog podaci se redovito ažuriraju i provodi se ažurno izvještavanje Vlade (Republika Hrvatska, 2022).

U 2022. godini također se planira izrada i razvoj IT sustava koji bi s bio pušten u rad 2023. godine, nakon što se provede edukacija o korištenju programa. Navedeni projekti poboljšavaju učinkovitost upravljanja poslovnim procesima, te povećavaju transparentnost i učinkovitost financijskog i statističkog izvještavanja. Novi Zakon o proračunu definira mjere za učinkovitije upravljanje sredstvima državnog proračuna, a izrada fiskalne procjene proširena je na tumačenja kolektivnih ugovora i amandmane. Fiskalna procjena mijenja se i dostavlja se Ministarstvu financija, a kroz tumačenja kolektivnih ugovora mijenja se njihova fiskalna procjena provedbe, no da bi se provedla, tumačenje mora sadržavati i mišljenje od strane Ministarstva financija. Procjena fiskalnog učinka važan je alat za usvajanje fiskalno provedivih propisa u procesima planiranja, a istovremeno sustav procjene znatno je jednostavniji od postojećeg. Novi Zakon o proračunu analiza fiskalno značajnih programa, projekata i aktivnosti formalno je integrirana u proračunski proces, te mora sadržavati preporuke za povećanje učinkovitosti trošenja proračunskih sredstava pri čemu se pozornost mora usmjeriti na optimizaciju, svrhovitost trošenja, opravdanost provedbe i održivost rezultata. Mjere koje su donesene značajno će pridonijeti kvalitetnoj fiskalnoj konsolidaciji i djelotvornoj raspodjeli proračunskih sredstava (Republika Hrvatska, 2022).

U 2022. godini Vlada RH planirano provodi mjere saniranja društvenih, ekonomskih i zdravstvenih posljedica pandemije, no posljedični problemi povezani s nestabilnošću tržišta, poremećajima u opskrbnim lancima i rastom inflatornih pritisaka dovodi do izazova u kreiranju ekonomskih i fiskalnih politika. Mjere vezane za prihodovnu stranu proračuna usmjerene su na promjene u oporezivanju na dodatnu vrijednost i promjene u poreznom tretmanu trošarina. U travnju 2022. stope PDV-a smanjene su sa 25 % na 13 % i 5 % (HOK, 2022).

Porezna stopa od 5 % primjenjuje se za jestiva ulja i masti, dječju hranu, maslac i margarin, svježe meso i ribu, voće, povrće, jaja, hranu za životinje, gnojiva i pesticide, na ulaznice za sportska i kulturna događanja i dr. Isporuka plina također će se obračunavati po stopi od 5 %, dok je trajna stopa od 13 % primjenjiva na sve vrste grijanja i menstrualne potrepštine. Trošarine su smanjene za 40 lipa po litri benzina, a 20 lipa po litri dizelskog goriva na razdoblje od 90 dana, no ova mjera ne obuhvaća goriva s više oktana, čija se cijena može slobodno formirati (Dojčić, 2022). Donošenje mjera vezanih za trošarine ublažava negativne učinke inflatornih pritisaka na životni standard građana, no ne može ih potpuno neutralizirati. Jedan od poticajnih čimbenika oporavka je korištenje stimulativnih paketa EU sredstava, što predstavlja temelj za ulaganja. Korištenjem bespovratnih sredstava potiču se strukturne reforme, digitalna tranzicija i reforme u području obrazovanja, znanosti, tržišta rada i inovacija, a samim tim povećava se konkurentnost i otpornost hrvatskog gospodarstva. Od strane Europske Komisije i Vijeća EU u svrhu provođenja Nacionalnog plana oporavka i otpornosti odobreno je 6,3 milijarde eura bespovratnih sredstava (Republika Hrvatska, 2022).

Vlada RH u kontekstu fiskalne politike u planu ima prelazak iz ekspanzivnog u neutralni impuls, pri čemu se prate vanjske i domaće okolnosti koje su promjenjive i imaju utjecaj na potencijalne rizike. Također, u planu je smanjenje javnog duga pridonosi potencijalnom rastu i oporavku od posljedica pandemije. Fiskalna prilagodba temelji se na investicijama i reformama koje utječu na rast i osiguravaju održivu putanju smanjenja udjela javnog duga u BDP-u, a provode se putem Mehanizma za oporavak i otpornost, strukturiranih fondova i Fonda solidarnosti kroz projekte koji su financirani sredstvima iz EU fondova. Fiskalna konsolidacija planira se provoditi kroz poboljšanje strukture rashoda i očuvanje investicija namijenjenih digitalnoj i zelenoj tranziciji. U skladu s navedenim mjerama, fiskalna kretanja na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna rezultirati će smanjenjem proračunskog manjka s 2,9 % BDP-a na 2,8 % BDP-a u 2022. godini, dok se prema predviđanjima manjak proračuna od 1,6 % očekuje u 2023. i 2024. godini, a u 2025. godini od 1,2 % (Republika Hrvatska, 2022).

Praćenjem smjernica i provođenjem navedenih mjera postići će se istovremeno smanjenje udjela javnog duga u nominalnoj vrijednosti BDP-a sa 76,2 % u 2022. godini na 66,9 % u 2025. godini. Prema ovom makroekonomskom okviru očekuje se rast BDP-a od 3,0 %, dok se od 2023. godine očekuje ubrzanje rasta na 4,4 %, 2,7 % u 2024. i 2,5 % u 2025. godini. Provođenje odgovorne politike od strane RH unutar koje se naglašava fiskalna održivost pridonosi jačanju konkurencije, oporavka od posljedica pandemije i ukupne otpornosti gospodarstva, bez obzira na izrazito promjenjive geopolitičke i ekonomske okolnosti (Republika Hrvatska, 2022).

### **4.3. Suvremeni izazovi fiskalne održivosti u RH**

Prema Globalnom izvješću o održivom razvoju (Messerli i sur., 2019.) suvremeni izazovi fiskalne održivosti brojni su, a kao najznačajniji modus se navesti tehnološke promjene i rastuća ulaganja umjetne inteligencije, starenje stanovništva i nepovoljni demografski trendovi, klimatske promjene i održivo korištenje resursa, rastuća urbanizacija i očuvanje kvalitete života, te sigurnosni izazovi. Suočavanje s navedenim izazovima, stvaranje kvalitetnih uvjeta života i podizanje životnog standarda ovisi o ubrzanju uključivo gospodarskog rasta, što je ujedno i osnovni cilj kojemu se teži kako bi se smanjile posljedice pandemije COVID-19. Kako navodi Muhleisen (2018) tehnološke promjene mijenjaju društvo i imaju utjecaj na ekonomiju i gospodarstvo u svim segmentima. Promijenjen je način života, odnosi, kultura, radni odnosi, privatnost i ponašanje, a tehnološka transformacija osim brojnih prednosti za sobom nosi i niz prijetnji. Stvaraju se nove djelatnosti, digitalizira se sustav financija, a roboti i umjetna inteligencija imaju sposobnost zamijeniti ljudske resurse na određenim radnim mjestima (Hrvatski Sabor, 2021).

Ubrzani tehnološki napredak otvorio je brojna pitanja koja su od društvenog, osobnog, političkog i poslovnog interesa, te postavio zahtjeve za donošenjem novih propisa u borbi protiv monopola industrija temeljenih na tehnologiji (Muhleisen, 2018). Posljedice nestanka radnih mjesta koja se temelje na tradicionalnim vještinama, ugroženost privatnosti i osobne slobode su samo neki od izazova koji proizlaze iz tehnološke transformacije. Ulaganja u nove tehnologije i inovacije trebao bi biti u fokusu pokretača rasta države, no uz podizanje kvalitete i kompetentnosti ljudskih potencijala i ulaganja u istraživanja, potrebno je provoditi reforme usmjerene na povećanje funkcionalnosti tržišta rada i digitalne konkurentnosti. Povećanje životne dobi na globalnoj razini jedan je od najznačajnijih izazova u kreiranju fiskalne politike,



a rezultat je smanjene stope fertiliteta i povećanja očekivane životne dobi. S ovim izazovom suočavaju se sve zemlje članice jer pritisci na mirovinski sustav su iznimno visoki, a broj radno sposobnog stanovništva se smanjuje. Navedeno rezultira povećanim potrebama za zdravstvenim i socijalnim uslugama i pritiscima na mirovinski sustav, što dovodi u pitanje održivost javnih financija. Klimatske promjene događaju se u najvećoj mjeri zbog tehnoloških poremećaja koji imaju značajan negativan utjecaj na okoliš u smislu smanjenja prirodnih resursa, gubitka bioraznolikosti, suša, poplava, požara i potresa, a pogađaju rizične skupine i siromašno stanovništvo. Globalni rast emisija ugljikovog dioksida, podizanje razine mora i globalno zatopljenje rezultiraju poremećajima u gospodarstvu, poljoprivredi, energetici, zdravlju i migracijama ljudi, koje se događaju zbog navedenih klimatskih promjena. Izazovi povezani s okolišem zahtijevaju provođenje strategija kojima bi se racionaliziralo korištenje prirodnih resursa i osigurala dovoljna količina energije, čiste i pitke vode, te zdravih prehrambenih namirnica (Hrvatski Sabor, 2021).

Hrvatska kao članica EU treba modificirati i usmjeriti politiku u odnosu na politike EU koja je usmjerena na energetska učinkovitost i prelazak na kružno gospodarstvo. Do 2030. godine se očekuje povećanje broja stanovništva u urbanim sredinama i broja megagrađova, koji su s druge strane najznačajniji generator stakleničkih plinova. Bez obzira što u gradovima postoje znatno veće ekonomske mogućnosti, broj siromašnog stanovništva je iznimno visok. Ovaj izazov je izrazito kompleksan jer zahtjeva pronalaženje socijalnih rješenja u skladu s ekonomskim. Sigurnosni izazovi proizlaze iz terorizma, krijumčarenja ljudi, kibernetičkih prijetnji i nekontroliranih migracija. Kroz tehnološki napredak stvorene su mogućnosti za nove oblike ugrožavanja sigurnosti, a isti mogu imati izrazito destruktivne posljedice na ekonomiju, gospodarstvo i društvo. Uzroci sigurnosnih prijetnji mogu se naći u klimatskim promjenama, izgradnji zajednica bez planskog ulaganja u smanjenje rizičnih čimbenika, te nekontroliranom razvoju (Hrvatski Sabor, 2021).

## 6. Zaključak

Fiskalna politika je dio ekonomske politike koja se odnosi na oporezivanje i javnu potrošnju, a kroz stabilizacijsku, alokativnu i redistributivnu funkciju ima zadaću osigurati rast domaćega proizvoda, stabilnost cijena i domaćega proizvoda i pravednu raspodjelu dohotka. Također, definira se kao svjesna promjena prihoda i rashoda državnog proračuna s ciljem ostvarenja makroekonomskih ciljeva ekonomske politike. Pandemija COVID-19 rezultirala je globalnom zdravstvenom krizom i ubrzala nagli pad gospodarske aktivnosti bez presedana u novijoj povijesti. U samo nekoliko mjeseci pandemija COVID-19 pretvorila se iz zdravstvene krize u globalnu ekonomsku krizu uzrokujući mnogo veće smanjenje globalnog BDP-a od globalne financijske krize 2008. Zemlje diljem svijeta usvojile su širok raspon fiskalnih mjera u 2020. kako bi ublažile negativne zdravstvene i ekonomske učinke pandemije COVID-19. Brze i održive političke mjere poduprle su zdravstveni i gospodarski oporavak s globalnim BDP-om koji se postupno vraća na razine prije pandemije, no oporavak je i dalje neujednačen, s izrazito različitim ishodima po zemljama, sektorima i demografskim skupinama. U mnogim zemljama i dalje postoje jazovi u proizvodnji i zapošljavanju, osobito na tržištima u nastajanju i gospodarstvima u razvoju. Kriza izazvana COVID-19 uzrokovala je značajno pogoršanje javnih financija, što zahtijeva preispitivanje poreznih politika i politika potrošnje nakon što oporavak bude uvelike krenuo. Mjere zatvaranja, povećana državna potrošnja i niži porezni prihodi doveli su do povećanja proračunskog deficita i državnog duga, koji je kao postotak BDP-a dosegao najviše razine u posljednjih nekoliko desetljeća. Dok su trenutna plaćanja kamata na državni dug u većini zemalja podnošljiva, zbog niskih prinosa na obveznice i prilagodljive monetarne politike, održavanje visokog duga povećava osjetljivost na povećanje kamatnih stopa i usporavanje rasta te povećava rizike prenamjene duga. Fiskalna politika inherentno političko pitanje i stoga je sklona politizaciji nakon što se pandemija smiri, a ciljevi će ovisiti o stupnju i opsegu stečenog iskustva i znanja iz fiskalne potrošnje tijekom i nakon kriznog razdoblja.

## Literatura

1. AZTN (2010) *Godišnja izvješća o državnim potporama po godinama*. Zagreb: Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja
2. Babić, M. (1998) *Makroekonomija*. Zagreb: Narodne novine.
3. Barai, M. K., Dhar, S. (2021) *COVID-19 Pandemic: Inflicted Costs and Some Emerging Global Issues*. Global Buisness Review. URL: <https://doi.org/10.1177/0972150921991499> (Datum pristupa: 25.7.2022.)
4. Barnić, F., Arčabić, V. (2022) *Karakteristike fiskalne politike u Hrvatskoj: Ovisi li o fazi poslovnog ciklusa?*. URL: <https://www.hnb.hr/-/karakteristike-fiskalne-politike-u-hrvatskoj-ovise-li-o-fazi-poslovnog-ciklusa> (Datum pristupa: 25.5.2022.)
5. Beetsma, R. (2022) *The Economics of Fiscal Rules and Debt Sustainability*. Intereconomics. 57(1), 11-15.
6. Benazić, M. (2006). *Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj: model kointegracije*. Ekonomski pregled, 57(12), 882-918.
7. Bratić, V. (2006). *Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije / Jure Šimović i Hrvoje Šimović*. Zagreb: Pravni fakultet, 2006. Financijska teorija i praksa, 30 (2), 197-199.
8. Brewer, M., and Gardiner, L. (2020) *The Initial Impact of COVID-19 and Policy Responses on Household Incomes*, Oxford Review of Economic Policy, 36, 187-199.
9. Brown, G., Susskind, D. (2020) *International Cooperation During the COVID-19 Pandemic*. Oxford Review of Economic Policy, 36, 64-76.
10. Brummerhoff, D (1996) *Javne financije*. Zagreb: MATE.
11. Chohan, U. W. *The return of Keynesianism? Exploring path dependency and ideational change in post-covid fiscal policy*. Policy and Society. 41(1), 68-82.
12. Cuerpo, C. (2022) *Economic Recovery in the Age of COVID-19*. Intereconomics. 57(1), 5-7.
13. Čavrak, V. (2020). *Makroekonomija krize COVID-19 i kako pristupiti njenom rješavanju*. EFZG working paper series, (03), 1-19.
14. Darvas, Z., Dermertzis, M., Lautar, K., Heijsra M. (2021) *Fiscal policy and rules after the pandemic*. Bruegl. URL: <https://www.bruegel.org/event/fiscal-policy-and-rules-after-pandemic> (Datum pristupa: 16.9.2022.)

15. de Soyres, F., Santacreu A. M., Young H. (2022). *Demand-Supply imbalance during the Covid-19 pandemic: The role of fiscal policy*. International Finance Discussion Papers 1353. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System
16. Deb, P., Furceri, D., Ostry, J. D., Tawk, N. (2020) *The Effect of Containment Measures on the COVID-19 Pandemic*. IMF Working Papers, 2/159
17. del Rio-Chanona, R. M., Mealy, P., Pichler, A., Lafond, F., Farmer, J. D. (2020) *Supply and Demand Shocks in the COVID-19 Pandemic: An Industry and Occupation Perspective*. Oxford Review of Economic Policy, 36, 94-137.
18. Delivorias, A., Scholz, N. (2020.) Economic impact of epidemics and pandemics. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646195/EPRS\\_BRI\(2020\)646195\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646195/EPRS_BRI(2020)646195_EN.pdf) (Datum pristupa: 25.7.2022.)
19. Deskar – Škrbić M. (2018) *Karakter fiskalne politike i politička ekonomija fiskalne konsolidacije u Hrvatskoj u post-kriznom razdoblju*. EFZG working paper series, 02, 1-23.
20. Dojčić, I. (2022) *Izmjene i dopune Zakona o PDV-u 2022*. TEB poslovno savjetovanje. URL: <https://www.teb.hr/novosti/2022/izmjene-i-dopune-zakona-o-pdv-u-od-142022/> (Datum pristupa: 1.9.2022.)
21. Družić, G., Krtalić, S. (2006) *Kakvu ulogu treba imati fiskalna politika u Republici Hrvatskoj?* Ekonomija-časopis za ekonomsku teoriju i politiku. 1, 67-85.
22. Elearnmarkets. (2022) How does Government Spending Affect the Economy. URL: <https://www.elearnmarkets.com/blog/government-spending-affect-the-economy/> (Datum pristupa: 2.9.2022.)
23. Europska komisija. (2017) *Tematski informativni članak o Europskom semestru. Održivost javnih financija*. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_public-finance-sustainability\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_hr.pdf) (Datum pristupa: 25.5.2022.)
24. Europski parlament. (2021) *Okvir EU-a za fiskalne politike, informativni članci o Europskoj uniji*. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/89/okvir-eu-a-za-fiskalne-politike> (Datum pristupa: 15.5.2022.)
25. Europski Parlament. (2021) *Okvir EU-a za fiskalne politike*. URL: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_2.6.6.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_2.6.6.pdf) (Datum pristupa: 10.9.2022.)
26. *Fiskalna politika*. Moj bankar. URL: <https://www.moj-bankar.hr/Kazalo/F/Fiskalna-politika> (Datum pristupa: 21.4.2022.)

27. Giese, J., Haldane, A. (2020) *COVID-19 and the Financial System: A Tale of Two Crises*. Oxford Review of Economic Policy, 36, 200-214.
28. Hauser, A. (2020) *Seven Moments in Spring: Covid-19, Financial Markets and the Bank of England's Balance Sheet Operations*. Govor u Bloombergu, London, 4. svibnja 2020.
29. Hayes, A., Anderson, S., Munichiello, K. (2021) Stabilization Policy. Investopedia. URL: <https://www.investopedia.com/terms/s/stabilization-policy.asp> (Datum pristupa: 3.9.2022.)
30. HGK (2017) *Kretanje BDP-a u Hrvatskoj - izvori rasta i posljedice*. Zagreb: Intergrafika TTŽ
31. Hrvatska obrtnička komora (2022) Promjena stopa PDV-a od 1. travnja 2022. URL: <https://www.hok.hr/aktualno/promjene-stopa-pdv-od-1-travnja-2022> (Datum pristupa: 8.9.2022.)
32. Hrvatska obrtnička komora. (2021) *Promjene poreznih zakona u 2021. godini*. URL: <https://www.hok.hr/novosti-iz-hok/promjene-poreznih-zakona-u-2021-godini> (Datum pristupa: 12.9.2022.)
33. Hrvatski sabor (2021) *Zakon o proračunu*. Zagreb, Narodne novine, NN144/2021.
34. Hrvatski Sabor. (2021) Nacionalna razvojna strategija republike Hrvatske do 2030. Zagreb: Narodne novine.
35. HZZ. (2021) Potpora za očuvanje radnih mjesta (COVID-19 i područja pogođena potresom) - siječanj-veljača 2021. URL: [https://mjera-zrm.hzz.hr/potpورا-za-ocuvanje-radnih-mjesta-sijecanj-veljaca-2202/?gclid=Cj0KCQjwmouZBhDSARIsALYcouq5VvynOvfWoFOdgKVxwR5RyxCIUPrg2eFpM8k1V7CLWuR61MO6gdsaAhDEEALw\\_wcB](https://mjera-zrm.hzz.hr/potpورا-za-ocuvanje-radnih-mjesta-sijecanj-veljaca-2202/?gclid=Cj0KCQjwmouZBhDSARIsALYcouq5VvynOvfWoFOdgKVxwR5RyxCIUPrg2eFpM8k1V7CLWuR61MO6gdsaAhDEEALw_wcB) (Datum pristupa: 13.9.2022.)
36. Jurčić Lj. (2010). *Financijska kriza i fiskalna politika*. Ekonomski pregled, 61 (5-6), 317-34.
37. Jurković, P. (2002) *Javne financije*. Zagreb: Masmedia.
38. Kasy, M., Teytelboym, A. (2020) *Adaptive Targeted Infectious Disease Testing*. Oxford Review of Economic Policy, 36, 77-93.  
*Koronavirusa*. URL: <https://www.koronavirus.hr/mjere-za-pomoc-gospodarstvu-uslijed-epidemije-koronavirusa/321> (Datum pristupa: 25.7.2022.)
39. Kudrić, Ž., Prkačin, L. (2021) *Odluke Stožera civilne zaštite RH i relevantni propisi u uvjetima epidemije koronavirusa*. URL: <https://www.edusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/44221#> (Datum pristupa: 25.7.2022.)

40. Kuligowski, K. (2022) What Is Fiscal Policy? Business News Daily. URL: <https://www.businessnewsdaily.com/3484-fiscal-policy.html> (Datum pristupa: 5.9.2022.)
41. Kuliš, D. (2007). *Oporezivanje potrošnje: porez na dodanu vrijednost i trošarine*. Newsletter Instituta za Javne Financije, (33), 1-8.
42. Leiner-Killinger, N., Nerlich, C (2019) *Fiscal rules in the euro area and lessons from other monetary unions*. ECB Economic Bulletin. URL: [https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2019/html/ecb.ebart201903\\_02~e835720b96.en.html#toc1](https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2019/html/ecb.ebart201903_02~e835720b96.en.html#toc1) (Datum pristupa: 2.9.2022.)
43. Malik, K., Meki, M., Morduch, J., Ogden, T., Quinn, S., Said, F. (2020) *COVID-19 and the Future of Microfinance: Evidence and Insights from Pakistan*. Oxford Review of Economic Policy, 36, 297-337.
44. Mayhew, K., Anand, P. (2020) *COVID-19 and the UK Labour Market*. Oxford Review of Economic Policy, 36, 215-224.
45. Mervar, A., Rohatinski, Ž. (1999). *Očekivana kretanja krajem godine kao poticaj promišljanju ekonomske politike*. Privredna kretanja i ekonomska politika, 9(77), 5-40.
46. Messerli, P., Murniningtyas, E., Elondu-Enyegue P., i sur. (2019) *Global Sustainable Development Report 2019. The Future is Now, Science for Achieving Sustainable Development*. URL: [https://sdgs.un.org/sites/default/files/2020-07/24797GSDR\\_report\\_2019.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/2020-07/24797GSDR_report_2019.pdf) (Datum pristupa: 16.9.2022.)
47. Ministarstvo financija(2021) Rebalans državnog proračuna za 2021. godinu i prijedlog državnog proračuna za 2022. – 2024. godinu. Zagreb. URL: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2021/Listopad/82%20sjednica%20VRH/82%20-%203%20Prezentacija.pdf> (Datum pristupa: 16.9.2022.)
48. Ministarstvo financija. (2019) *Provedena porezna reforma 2017.-2019*. URL: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2019/07%20srpanj/26%20srpnja/pregled%20promjena%202016-2019%20-%2026%2007%2019%20PP.pdf> (Datum pristupa: 12.9.2022)
49. Muhleisen, M. (2018) *The Long and Short of tje Digital Revolution*. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2018/06/impact-of-digital-technology-on-economic-growth-muhleisen> (Datum pristupa: 16.9.2022.)
50. Nerlich, C., Reuter, W. H. (2016) *Fiscal Rules, Fiscal Space, and the Procyclicality of Fiscal Policy*. FinanzArchiv. 72(4), 421-452.

51. Obadić, A. (2005). *Koordinacija ekonomskih politika i fiskalni kriteriji konvergencije u procesu proširenja EU*. Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (1), 55-73.
52. Ott, K., Bajo, A., Bronić, M., Bratić, V., Medak Fell, D. (2009) *Proračunski vodič za građane, drugo, promijenjeno izdanje*. Zagreb, Institut za javne financije.
53. Petek, A. (2012). *Što su hrvatske javne politike?*. Političke analize, 3(11), 37-45.
54. Povjerenstvo za fiskalnu politiku. (2021) *11. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora o Prijedlogu godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu*. URL: <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/11.%20Stajali%C5%A1te%20Povjerenstva%20za%20fiskalnu%20politiku.pdf> (Datum pristupa: 25.7.2022.)
55. Primorac, M. (2020.), *Fiskalni rizici u Hrvatskoj*. u: Družić, G., Basarac Sertić, M., Šimović, H. (ur.) *Održivost javnih financija na putu u monetarnu uniju*. Zagreb: Ekonomski fakultet, 89-102.
56. Primorac, M., Golub, L. (2019.) *Fiskalni rizici prirodnih nepogoda u Hrvatskoj*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu. 17(2), 39-58.
57. Radman Pleša, A., Stanković, S., Štajduhar, H. (2011) *Istraživanje razine plaća u Hrvatskoj u odnosu na zemlje u regiji i zemlje EU*. *Oeconomica Jadertina*. 2, 100-114.
58. Rast, I. (2017) *Fiskalna politika Republike Hrvatske*. Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću, Gospić.
59. Regling, K. (2022) *EU Fiscal Rules: A Look Back and the Way Forward*. *Intereconomics*. 57(1), 8-10.
60. Reić, Z., Mihaljević Kosor, M. (2011) *Ekonomija, 3.izmijenjeno izdanje*. Split.
61. Republika Hrvatska. (2022) *Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2023. – 2025*. Zagreb. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-croatia-convergence-programme\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-croatia-convergence-programme_hr.pdf) (Datum pristupa: 25.7.2022.)
62. Reuter, W. H., Staff of the German Council of Economic Experts. (2020) *Benefits and drawbacks of an "expenditure rule", as well as of a "golden rule", in the EU fiscal framework*. Brussels: European Parliament.
63. Rowthorn, R., Maciejowski, J. (2020) *A Cost–Benefit Analysis of the COVID-19 Disease*. *Oxford Review of Economic Policy*, 36, 38-55.
64. Sirotković, J. (1996) *Hrvatsko gospodarstvo: Privredna kretanja i ekonomska politika*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Golden marketing.

65. Susskind, D., Vines, D. (2020) *The economics of the COVID-19 pandemic: an assessment*. Oxford Review of Economic Policy. 36, 1-13.
66. Šehović, D. (2015) *Koordinacija monetarne i fiskalne politike u savremenim tržišnim privredama*. Doktorska disertacija. Beograd: Sveučilište u Beogradu.
67. Šimović H. (2005) *Fiskalna politika u Europskoj uniji i pakt o stabilnosti i rastu*. Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu. 3 (1), 75-88.
68. Šimović H. (2012). *Razvoj poreza na dohodak u Hrvatskoj: reforme i promašaji*. EFZG working paper series, (01), 1-23.
69. Šimović H. Šimović, H. (2006). *Utjecaj fiskalnog sustava i fiskalne politike na konkurentnost gospodarstva*. EFZG working paper series, (12), 1-16.
70. Šimović, H. (2008). *Porezni poticaji za izgradnju konkurentnosti*. EFZG working paper series, (03), 1-19.
71. Škare, M. Škrčić, D. (2002). *Može li aktualna politika potaknuti gospodarski rast u Hrvatskoj?* Ekonomski pregled, 53(1-2), 122-43.
72. Tisdell C. A. (2020) Economic, social and political issues raised by the COVID-19 pandemic. *Economic Analysis and Policy*. 68, 17-28.
73. Vlada Republike Hrvatske (2020.) *Mjere za pomoć gospodarstvu uslijed epidemije*. URL: <https://mingor.gov.hr/mjere-za-pomoc-gospodarstvu-uslijed-epidemije-covid-19-7731/7731> (Datum pristupa: 25.7.2022.)
74. World Bank. (2020) *Boosting Croatia's Economic Resilience*. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34105/Croatia-Boosting-Croatia-s-Economic-Resilience.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (Datum pristupa: 25.7.2022.)
75. Žunić Kovačević, N. (2021) *Posljedice i učinci pandemije bolesti COVID-19 na fiskalni sustav i oporezivanje*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 58 (2), 483-499.

## POPIS TABLICA

1. Dinamika kretanja javnog duga Republike Hrvatske
2. Plan smanjenja proračunskog deficita i javnog duga za razdoblje 2021. – 2024.

## POPIS SLIKA

1. Kretanje javnog duga po skupini zemalja (na temelju prosječnih razina duga u vremenskom razdoblju 2021. – 2019.)