

# Uloga javnih rashoda na razvoj gospodarstva države

---

**Matoković, Doris**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2021**

*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://um.nsk.hr/um:nbn:hr:145:078449>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-12-26**



*Repository / Repozitorij:*

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



Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Preddiplomski studij *Financijski Menadžment*

Doris Matoković

**Uloga javnih rashoda na razvoj gospodarstva države**

Završni rad

Osijek, 2021.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Preddiplomski studij *Financijski menadžment*

Doris Matoković

## **Uloga javnih rashoda na razvoj gospodarstva države**

Završni rad

**Kolegij: Javne financije**

JMBAG: 0010226185

e-mail: [dmatokovic@efos.hr](mailto:dmatokovic@efos.hr)

Mentor: Prof.dr.sc. Branimir Marković

Osijek, 2021.

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Faculty of Economics in Osijek

Undergraduate Study *Financial management*

Doris Matoković


**The role of public expenditures on the development of the state  
economy**

Final paper

Osijek, 2021.

## 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 (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:** Doris Matoković

**JMBAG:** 0010226185

**OIB:** 59784394108

**e-mail za kontakt:** dorismatokovic123@gmail.com

**Naziv studija:** Preddiplomski studij *Financijski menadžment*

**Naslov rada:** Uloga javnih rashoda na razvoj gospodarstva države

**Mentor/mentorica diplomskog rada:** prof.dr.sc. Branimir Marković

U Osijeku, 30.lipnja 2021. godine

Potpis Doris Matoković

## SAŽETAK

Javne financije čine početnu granu bavljenja ekonomijom te obuhvaćaju javni sektor unutar kojega se proučava njegovo financiranje, razina ekonomske aktivnosti, alokacija resursa te raspodjela dohotka, a time i javni prihodi te rashodi koji zajedno čine sveobuhvatnost financijskog sustava. Pomoću javnih financija objašnjava se način na koji država raspolaže državnim novcem. Nadalje, na taj način moguće je vidjeti koliki su troškovi državnog razvoja i vođenja te kako se država financira. Javni rashodi predstavljaju izdatke koje država čini u skladu s javnim interesom kako bi se zadovoljile javne potrebe. Vrlo često se pod pojmom javnih rashoda podrazumijevaju javne potrebe. Javne funkcije koje izvršava država utječu na raspon u kojem će se kretati javni rashodi. S obzirom na velike izdatke sve više dolazi do rasta javnih rashoda. Razlozi za takve poraste pronalaze se u stvarnim te prividnim uzrocima. Također važno je napomenuti kako je nastankom javnih potreba nužno napraviti plan kako će se te potrebe financirati, a tek nakon toga pronaći način kako pribaviti ta sredstva. Cilj ovog rada analizirati je javne rashode kao izdatke koje podmiruje središnja država te regionalna i lokalna državna tijela s ciljem zadovoljenja javnih potreba. Analizirani su stvarni te prividni uzroci porasta javnih rashoda. Na osnovi definiranja načela javnih rashoda te njihove klasifikacije i strukture kao i instrumenata financiranja istih izneseni su zaključci o utjecaju na ekonomsku politiku razvoja.

**Ključne riječi: javne financije, javni rashodi, financiranje, financijski sustav**

## **ABSTRACT**

Public finances are the initial branch of the economy and include the public sector, which studies its financing, level of economic activity, resource allocation and income distribution, and thus public revenues and expenditures, which together make up the comprehensiveness of the financial system. Public finances explain the way in which the state disposes of state money. Furthermore, in this way it is possible to see what the costs of state development and leadership are and how the state is financed. Public expenditures are expenditures that the state incurs in accordance with the public interest in order to meet public needs. Very often, the term public expenditures means public needs. Public functions performed by the state affect the range in which public expenditures will move. Given the large expenditures, there is an increase in public expenditures. The reasons for such increases are found in real and apparent causes. It is also important to note that with the emergence of public needs, it is necessary to make a plan for how these needs will be financed, and only then find a way to obtain these funds. The aim of this paper is to analyze public expenditures as expenditures covered by the central government and regional and local government bodies in order to meet public needs. The real and apparent causes of the increase in public expenditures were analyzed. Based on the definition of the principles of public expenditures and their classification and structure, as well as the instruments of their financing, conclusions on the impact on economic development policy are presented.

**Keywords: public finances, public expenditures, financing, financial system**

# SADRŽAJ

<b>1. Uvod</b> .....	1
<b>2. Metodologija rada</b> .....	3
<b>2.1. Predmet istraživanja</b> .....	3
<b>2.2. Metode istraživanja</b> .....	3
<b>2.3. Ciljevi i hipoteze rada</b> .....	3
<b>3. Javni rashodi</b> .....	5
<b>3.1. Teorije o granicama javnih rashoda</b> .....	6
<b>3.2. Vrste javnih rashoda</b> .....	7
3.2.1. Redovni i izvanredni javni rashodi .....	7
3.2.2. Produktivni i neproduktivni javni rashodi .....	8
3.2.3. Investicijski i transferni javni rashodi .....	8
3.2.4. Osobni i materijalni javni rashodi .....	9
3.2.5. Odgodivi i neodgodivi javni rashodi.....	9
3.2.6. Novčani i nenovčani javni rashodi.....	9
3.2.7. Javni rashodi centralnih, lokalnih te regionalnih tijela .....	9
<b>3.3. Načela javnih rashoda</b> .....	10
3.3.1. Načelo štednje .....	10
3.3.2. Načelo izvora sredstava .....	10
3.3.3. Načelo javnog interesa .....	11
3.3.4. Načelo prioriteta i proporcionalnosti .....	11
3.3.5. Načelo podudarnosti prihoda i rashoda.....	11
<b>3.4. Instrumenti financiranja javnih rashoda</b> .....	12
3.4.1. Proračun .....	12
3.4.2. Financijski plan .....	13
3.4.3. Fondovi .....	14
<b>3.5. Razlozi porasta javnih rashoda</b> .....	15
3.5.1. Stvarni uzroci porasta javnih rashoda .....	15
3.5.2. Prividni uzroci porasta javnih rashoda.....	16
<b>4. Utjecaj javnih rashoda na gospodarski rast i razvoj Hrvatske</b> .....	18
<b>4.1. Efekti javnih rashoda</b> .....	19
<b>4.2. Efikasnost javnih rashoda</b> .....	20
<b>4.3. Analiza javnih rashoda na temelju proračuna</b> .....	21
<b>4.4. Hrvatska u odnosu na ostale zemlje</b> .....	29
<b>5. Rasprava</b> .....	31



<b>6. Zaključak .....</b>	<b>33</b>
<b>Popis literature .....</b>	<b>34</b>
<b>Popis slika.....</b>	<b>36</b>
<b>Popis tablica.....</b>	<b>37</b>

## 1. Uvod

Javne financije predstavljaju granu ekonomije koja nastoji regulirati financijsko funkcioniranje države. Najvećim dijelom fokusira se na djelovanje u javnom sektoru. Ima vrlo važnu ulogu kontroliranja uporabe državnog novca stoga je vrlo važan segment javnih financija upravo proračun. Proračun države predstavlja akt u kojem su sadržani svi prihodi i primitci te rashodi i izdatci unutar jedne godine. Pomoću proračuna obavlja se analiza javnih rashoda koji su uvelike bitni za razvoj gospodarstva svake države. Također, njime se analiziraju i troškovi državnog djelovanja kao i državnog financiranja. Javni rashodi obuhvaćaju izdatke koje država čini u skladu s javnim interesom kako bi se zadovoljile javne potrebe stoga se često pojam javnih rashoda poistovjećuje s javnim potrebama.

Budući da svaka država ima svoje stanovnike tako se stvaraju i javne potrebe koje je bitno zadovoljiti. Stvaraju se potrebe u području školstva, zdravstva, kulture, obrazovanja itd. Primjerice u kulturi postoje potrebe za financiranjem različitih kulturnih programa, projekata i manifestacija. Također sportska događanja poput natjecanja te nabava knjiga, obroci u školama, razne konferencije za obrazovanje primjeri su nekih od javnih potreba. Navedenim događanjima osigurava se kulturni razvoj zajednice, a time i zadovoljstvo građana. Kako bi se navedeno moglo financirati potrebno je osigurati dovoljno sredstava u proračunu.

Javni rashodi se sve više povećavaju neovisno o stvarnim ili prividnim uzrocima. Među stvarnim uzrocima porasta javnih rashoda nalaze se financijski, ekonomski i politički uzroci. S druge strane prividni uzroci povećanja javnih rashoda uključuju povećanje broja stanovnika, smanjenje kupovne snage novca te promjene u tehnikama izrade proračuna. Tijekom povijesti nije se velika pažnja pridavala proučavanju javnih rashoda jer se smatralo da isti ne pripadaju u znanost o financijama već su bili povezani s političkim pitanjima. S obzirom da javni rashodi imaju veliku ulogu u zadovoljavanju potreba građana, a tako i njihovim životom nužno je posvetiti im veću pažnju u odnosu na prijašnje razdoblje. S obzirom na navedeno javni rashodi se počinju proučavati na nov način koji obuhvaća njihovu sveobuhvatniju analizu. Razvile su se vrste javnih rashoda, načela te instrumenti financiranja. Nadalje, ne može se reći da je samo izučavanje rashoda bitno jer prihodi i rashodi zajedno čine sveobuhvatnost financijskog sustava države. Kako bi se pravilno prikupljeni prihodi utrošili potrebno je pažljivo odrediti rashode.

Budući da su rashodi izdatci koje država čini u interesu zadovoljenja javnih potreba, potrebno je prikupiti prihode kojima će se rashodi financirati. Rashode je moguće podijeliti na redovne i

izvanredne, investicijske i transferne, produktivne i neproduktivne, osobne i materijalne, novčane i nenovčane, odgodive i neodgodive te rashode državnih, lokalnih i regionalnih jedinica. Poželjno je pažljivo odabrati rashode koje će podmirivati država kako ne bi došlo do preopterećenosti sustava, a time i stanovnika. Kako bi se navedeno pravilno odredilo potrebno je primijeniti načela javnog interesa, štednje, hitnosti, podudarnosti prihoda i rashoda te izvora sredstava.

Na temelju prethodno navedenog u radu je definiran pojam javnih rashoda, klasifikacija i struktura kao i načela te instrumenti financiranja javnih rashoda. Cilj rada je analizirati efikasnost javnih rashoda u povećanju gospodarskog rasta države. Također je provedena analiza javnih rashoda na osnovi proračuna te su doneseni zaključci o javnim rashodima i njihovoj povezanosti s gospodarskim razvojem zemlje.

## **2. Metodologija rada**

U ovom poglavlju rada definiran je predmet istraživanja završnog rada te su uz navedeno definirane metode koje su korištene tijekom izrade rada. Također, definiran je cilj istraživanja te su postavljene hipoteze koje su obrađene u radu.

### **2.1. Predmet istraživanja**

Predmet istraživanja ovog završnog rada su klasifikacija, struktura te instrumenti financiranja javnih rashoda koji zajedno s javnim prihodima čine temelj izučavanja javnih financija. Također i utjecaj javnih rashoda na poboljšanje cjelokupne ekonomije i gospodarstva države. Budući da se u zadnje vrijeme sve više stavlja naglasak na ekonomski rast i razvoj vrlo je bitno detaljno analizirati javne prihode i rashode te načine na koje bi se taj rast i razvoj mogao generirati putem planiranja javnih prihoda i rashoda. U novije vrijeme sve više se stavlja naglasak na izučavanje i promatranje javnih rashoda, a neki ekonomisti smatraju da bi ih se čak trebalo istražiti prije prikupljanja javnih prihoda. Nadalje, osim teorijske podloge provedena je i analiza javnih rashoda na temelju proračuna Republike Hrvatske kako bi se dobila bolja slika o utjecaju javnih rashoda na razvoj gospodarstva države. Na temelju prikupljenih podataka u teorijskom i empirijskom dijelu rada doneseni su zaključci.

### **2.2. Metode istraživanja**

Prilikom izrađivanja ovog završnog rada korištene su različite znanstvene metode istraživanja. Teorijski dio rada temelji se na deskriptivnoj metodi i metodi klasifikacije pomoću kojih su opisani pojmovi javnih rashoda, klasifikacija, struktura, vrste, načela, instrumenti financiranja kao i efektivnost i racionalnost javnih rashoda. Analizom podataka prikupljenih na temelju proračuna komparativnom metodom doneseni su zaključci o promjenama javnih rashoda tijekom godina. Korištenjem induktivne metode doneseni su zaključci na temelju općih i pojedinačnih tendencija.

### **2.3. Ciljevi i hipoteze rada**

Cilj ovog završnog rada objasniti je važnost javnih rashoda za cjelokupnu ekonomiju kao i analizirati utjecaj istih na razvoj gospodarstva države. Postavljene hipoteze su:

1. Visina javnih rashoda u Republici Hrvatskoj negativno utječe na razvoj gospodarstva države
2. Javni rashodi poslovanja u Republici Hrvatskoj se povećavaju u razdoblju od 2016. do 2020.

Kada je riječ o visini javnih rashoda i njihovom utjecaju na razvoj gospodarstva kao u prvoj hipotezi potrebno je odrediti dovoljnu visinu rashoda koju je moguće financirati, a da ne dođe do nemogućnosti njihovog podmirenja te time i do pogoršavanja situacije financijskog sustava. Također javnim rashodima određenim dijelom pomaže se građanima u zadovoljenju njihovih potreba te se stoga ne može posve smanjiti visina njihova financiranja. S obzirom na sve lošiju situaciju u Republici Hrvatskoj smatra se kako se situacija s rashodima poslovanja sve više pogoršava tijekom promatranih godina.

### 3. Javni rashodi

Ekonomija današnjice najviše se fokusira na efikasan fiskalni sustav zemlje. Fiskalne politike imaju jednu od glavnih uloga poboljšanje fiskalnog sustava države. Navedene politike koriste javne prihode i javne rashode kao instrumente za ostvarenje postavljenih ciljeva. Postoje tri glavne fiskalne politike koje ostvaruju stabilizacijske, alokacijske te distribucijske ciljeve. Prema nazivima ciljeva dodijeljeni su i nazivi politikama. Prema tome stabilizacijska politika u današnje vrijeme je najzastupljenija. Osim što regulira stabilnost cijena i korištenje proizvodnih resursa također i regulira promjene u gospodarskoj aktivnosti. Sve navedene zadaće provodi prikupljanjem poreza i izvršavanjem nastalih rashoda.

Nadalje, alokacijska fiskalna politika koristi se prilikom upotrebe ekonomskih sredstava te ulaganja kako bi se ostvarili postavljeni tržišni ciljevi. Što se tiče distribucijske politike ona stavlja fokus na dohodak i imovinu odnosno njihovu raspodjelu. Osim javnih prihoda te javnih rashoda i saldo čini instrument fiskalne politike. Sve navedeno predmet je izučavanja javnih financija. Kao znanstvena grana ekonomije za svoj predmet istraživanja ima ciljeve, instrumente i učinke za prikupljanje javnih prihoda kao i određivanje njihova trošenja. Javni rashodi predstavljaju izdatke koje država čini u skladu s javnim interesom kako bi se zadovoljile javne potrebe. Zbog poistovjećivanja javnih rashoda s javnim potrebama smatra se kako je bitno prvo odrediti opseg kretanja javnih rashoda kako bi se mogli odrediti potrebni javni prihodi za njihovo podmirenje.

Zbog navedenog smatra se kako bi unutar javnih financija na prvom mjestu trebalo biti proučavanje javnih rashoda. Suvremeni pristup javnim rashodima dovodi do sagledavanja rashoda kao socijalno-ekonomskog aspekta. Može se reći kako predstavljaju sredstvo kojim se ostvaruju kako ekonomske tako i socijalne potrebe. Vrlo važno je napomenuti da se u suvremenom pristupu naglasak stavlja na kvalitativnu (sadržajnu), a ne kvantitativnu komponentu. Kako bi podmirila javne rashode država koristi velika sredstva koja pravilnom raspodjelom dodjeljuje za namjene i subjekte, a to radi na način koji će biti najučinkovitiji za zadovoljenje javnih potreba. Koliko će iznositi javni rashodi ovisi o tome koliko javnih funkcija postoji koje obavlja država. Funkcije koje obavlja država odnose se na društvene, ekonomske i političke ciljeve države. Zbog sve većeg broja funkcija koje država ima pod svojim pokrićem za financiranje dolazi do povećanja javnih rashoda. U suvremeno vrijeme postavlja se pitanje o krajnjoj granici koju bi mogli dosegnuti javni rashodi. Prilikom određivanja odgovora na zadano pitanje bitno je osigurati balans između proizvodnje i potrošnje. Pregledom transfernih

rashoda nije im moguće odrediti granicu s obzirom da ne utječu na promjenu BDP-a. Također i u slučaju investicijskih rashoda nije moguće postaviti gornji prag iz razloga što oni izravno utječu na povećanje BDP-a. Nasuprot njima neproduktivne rashode bi trebalo ograničiti, a uz to i pronaći ekonomske razloge njihove svrsishodnosti.

### **3.1. Teorije o granicama javnih rashoda**

Porast javnih rashoda u moderno doba povezuje se s ekonomskim, socijalnim, društvenim, političkim i drugim aspektima razvoja zemlje no to povećanje ne može se povezati s određenim konceptom pojedine zemlje. Kako bi se odgovorilo na pitanje o gornjoj granici do koje bi se mogli kretati javni rashodi razvile su se dvije teorije.

Prva razvijena teorija bila je klasična građanska financijska teorija. Razvijena je s ciljem sprječavanja narušavanja gospodarskog razvoja. Istraživači ove teorije najvećim dijelom fokusirali su se samo na teorijski okvir te ga nisu nadogradili s vlastitim subjektivnim mišljenjem pomoću kojega bi se iznijeli prijedlozi za reduciranje javnih rashoda. Osnivači navedene teorije naglasak su stavili na potrebi ograničavanja javnih rashoda odnosno stvaranju granice iznad koje se ne bi smjeli kretati. Nedostatak ove teorije je u tome što nisu navedeni nikakvi prijedlozi za ograničavanjem javnih rashoda.

Druga razvijena teorija suvremena je financijska teorija čiji se pogled na stvaranje granice javnih rashoda temelji na razdvajanju pojedinačnih i globalnih pojmova javnih rashoda. Zastupnici navedene teorije smatraju da glavni problem nije u visini javnih rashoda već u njihovoj efikasnoj raspodjeli. Prilikom raspodjele javnih rashoda bitno je dobro promisliti o tome koliki će biti produktivni, a koliki neproduktivni rashodi te koliko će se javnih rashoda podijeliti u navedene dvije kategorije. U ovoj se teoriji poseban naglasak stavlja na učinak javnih rashoda na realno stanje gospodarske aktivnosti u gospodarstvu.

Može se zaključiti kako su javni rashodi bolji ako su elastičniji pa prema tome razlikujemo tri tipa rashoda. Ciklični rashodi čije kretanje ovisi o promjenama ekonomskog ciklusa. Nadalje, aciklički rashodi koji nisu osjetljivi na promjene u cikličkim kretanjima gospodarstva. Treća vrsta rashoda su anticiklični rashodi koje se upotrebljava kako bi se aktivno djelovalo na stabilizaciju gospodarstva. U ovoj teoriji naglasak se stavlja na potrebu razvrstavanja i kvalitativnog upravljanja javnim rashodima, ali stavlja se i potreba za njihovim stavljanjem u određene granice.

## 3.2. Vrste javnih rashoda

Kako bi se javni rashodi efikasno raspodijelili potrebno ih je razvrstati. Prema tome stvorena je klasifikacija na temelju kriterija prema kojima su podijeljeni. Ustaljena teorijska podjela javnih rashoda sadrži sedam kategorija te obuhvaća: redovne i izvanredne rashode, produktivne i neproduktivne, transferne i investicijske, osobne i materijalne, odgodive i neodgodive, novčane i nenovčane te javne rashode centralnih, regionalnih i lokalnih tijela.

### 3.2.1. Redovni i izvanredni javni rashodi

Budući da svaka vrsta javnih rashoda ima određeni kriterij prema kojemu su grupirani, temeljni kriterij za razvrstavanje redovnih i izvanrednih javnih rashoda čini vrijeme. Ovisno o vremenu kada nastaju razlikuju se redovni i izvanredni rashodi. Redovni javni rashodi predstavljaju one rashode čije se pojavljivanje očekuje odnosno moguće ih je unaprijed predvidjeti. Što se tiče granice njihovog rasta ona je većinom relativno stabilna i približno jednaka. Još jedna od karakteristika je da se redovni javni rashodi redovito pojavljuju u planiranom proračunu svih teritorijalnih jedinica.

Nasuprot redovnim, izvanredni rashodi karakteristični su po tome što njihovo pojavljivanje nije predvidivo. Također oni nisu karakteristični za funkcije koje su se ustalile u državnom obavljanju. Nadalje, njihova se učinkovitost ne iscrpljuje prilikom prestanka proračunskog razdoblja u kojemu su nastale. Iako su navedeni kriteriji ustaljeni kao temeljni kriteriji za podjelu u suvremeno se vrijeme javljaju neslaganja s navedenim kriterijem. Razlog tome je što se pojavljivanje redovnih rashoda ne mora uvijek pojaviti u jednakim iznosima baš kao što izvanredni rashodi ne moraju uvijek biti nepredvidivi. Država prilikom ove podjele ima vrlo veliku ulogu u određivanju redovnih i izvanrednih rashoda s obzirom da pojedine rashode može svrstati u izvanredne samo kako bi se osiguralo prikupljanje izvanrednih prihoda kojima bi se podmirili izvanredni rashodi. Zaduživanje zajmovima te prikupljanje izvanrednih poreza samo su neki od primjera za prikupljanjem izvanrednih prihoda za pokriće rashoda.

Budući da kriteriji o predvidivosti i stabilnosti visine njihova iznosa izazivaju mnoge polemike, kriterij periodičnosti može se smatrati glavnim kriterijem za razvrstavanje javnih rashoda. Uzimajući navedeno u obzir redovne rashode moguće je podijeliti u dodatne dvije kategorije. Na rashode koji se ne mijenjaju te se pojavljuju u konstantnim vremenskim razmacima, a imaju i približno jednake visine iznosa. Dok drugu skupinu čine redovni rashodi koji se mijenjaju po pitanju visine iznosa rashoda, a pojavljuju se u redovnim vremenskim razmacima. S druge



strane razlog pojavljivanja izvanrednih rashoda je nedovoljna analiza predviđanja rashoda ili određenih nepredviđenih situacija. Aktualna situacija pojave COVID-19 virusa jedna je od nepredviđenih situacija zbog koje su nastali određeni izvanredni rashodi. U takvim slučajevima dolazi se do potrebe za stvaranjem izvanrednih prihoda kojima će se podmiriti nepredviđeni izvanredni rashodi. Osim pandemije, potresi i poplave koji su pogodili ne samo Republiku Hrvatsku već i cijeli svijet generirali su dodatne izvanredne rashode. U takvim situacijama kada nije moguće predvidjeti određene događaje ni na koji način nastaju izvanredne potrebe odnosno izvanredni rashodi.

### 3.2.2. Produktivni i neproduktivni javni rashodi

Kao i prethodni i produktivni te neproduktivni rashodi imaju svoj kriterij klasifikacije. Kriterij prema kojemu se klasificiraju navedeni rashodi povezuje se s njihovom efektivnošću u povećanju proizvodnih kapaciteta. Važnost povećanja proizvodnih kapaciteta veže se uz povećanje prihoda. Produktivni rashodi još se nazivaju i rentabilnima, a njihova produktivnost očituje se time što povećavaju proizvodne kapacitete, a time i prihode. U slučaju kada navedeni rashodi direktno povećaju prihode tj. proizvodne kapacitete tada su oni izravni produktivni javni rashodi. Kada rashodi nisu izravno povezani s povećanjem prihoda već ih povećavaju na indirektan način tada je riječ o indirektnim produktivnim rashodima. Primjer takvih rashoda su izgradnja cestovnih puteva, željezničkih pruga, mostova itd. Nadalje, neproduktivni rashodi nazivaju se još i nerentabilni, a u njihovom slučaju oni ne dovode do povećanja prihoda niti gospodarskih kapaciteta ni na koji način. Primjer takvog rashoda je vojska iako na njih ne treba neophodno gledati kao da su neproduktivni i da loše utječu na državu. Vrlo je važno otkloniti poveznicu produktivnih i neproduktivnih poreza s time jesu li oni korisni ili nekorisni iz razloga što produktivni rashodi ne moraju nužno biti korisni, a vrijedi i obrnuto.

### 3.2.3. Investicijski i transferni javni rashodi

Podjela na investicijske i transferne javne rashode povezana je s utjecajem na bruto domaći proizvod. Bruto domaći proizvod je pokazatelj koji iskazuje kolika je vrijednost finalnih dobara i usluga određene zemlje unutar jedne godine, a iskazuje se u novčanim jedinicama. Kada se govori o investicijskim rashodima njihov utjecaj na povećanje BDP je direktan ili indirektan, a primjer za takav rashod je izgradnja gospodarske ili druge vrste objekata. Nadalje, transfernim rashodima ne utječe se na povećanje BDP-a kao kod investicijskih rashoda već se kod ove vrste rashodi provodi redistribucija imovine na način da se kupovna moć prenosi sa subjekta na

subjekt. Ubiranje poreza primjer je raspodjele kupovne snage. Time se smanjuje kupovna moć jednog subjekta dok se prikupljenim sredstvima povećava kupovna moć drugog subjekta. Primjer takvih rashoda su mirovine, stipendije, socijalna pomoć itd.

#### 3.2.4. Osobni i materijalni javni rashodi

Osobni rashodi obuhvaćaju državne izdatke. Navedeni izdatci uključuju isplaćivanje plaća, mirovina, nagrade, invalidnine te druge oblike pomoći različitim subjektima. Materijalni rashodi su također državni izdatci, ali to su izdatci koje država ima prilikom nabave pokretne i nepokretne imovine te prava.

#### 3.2.5. Odgodivi i neodgodivi javni rashodi

U slučajevima kada državi fali sredstava kojima će podmiriti rashode dolazi do pomicanja roka za izvršenjem obveze. S obzirom na navedeno takvi rashodi u kojima je moguće odgoditi vremenski rok isplate nazivaju se odgodivi javni rashodi. Primjer takvog rashoda je izgradnja sportske dvorane. Rashodi čije je ispunjenje određeno Ustavom i država ih je obvezna izvršiti u točno vrijeme kada je njihovo izvršenje dogovoreno nazivaju se neodgodivi javni rashodi. Država je obvezna isplatiti plaće u dogovorenom roku te taj rok nije moguće odgađati stoga rashodi za plaće predstavljaju neodgodive rashode.

#### 3.2.6. Novčani i nenovčani javni rashodi

Javni rashodi najčešće se podmiruju novčanim sredstvima, a u manjem broju slučajeva može doći i do nenovčanih oblika podmirenja rashoda. Takvi slučajevi nenovčanih javnih rashoda javljaju se prilikom izgradnje objekata koji su od zajedničkog interesa, organiziranju besplatnog prijevoza itd.

#### 3.2.7. Javni rashodi centralnih, lokalnih te regionalnih tijela

Prilikom ove podjele javnih rashoda bitno je dobro proučiti odnose visine iznosa javnih rashoda koji pripadaju centralnim i lokalnim tijelima. U suvremeno vrijeme sve više je prisutan proces decentralizacije koji stvara sve više teritorijalnih jedinica koje stvaraju svoje javne potrebe pa time i javne rashode. Kako bi se osiguralo podmirenje javnih rashoda na svim razinama centralnih, lokalnih i teritorijalnih jedinica potrebno je rasporediti financijska sredstva prema iznosima javnih rashoda.

### 3.3. Načela javnih rashoda

S obzirom da se u današnje vrijeme broj javnih potreba sve više povećava posljedično tome povećavaju se i javni rashodi. Kako bi se zadovoljile javne potrebe potrebni su prihodi kojima će se podmiriti nastali rashodi. S obzirom na navedeno država stvara potrebu za povećanjem prikupljenih prihoda zbog postojećeg rasta rashoda. Kako bi država povećala prikupljene javne prihode nužno je stvaranje opterećenja za različite subjekte bilo to putem različitih davanja ili poreznog opterećenja. Kako bi se opterećenje zbog prikupljanja javnih prihoda za podmirenje javnih rashoda što više olakšalo javila se potreba za stvaranjem određenih modela i načina kojima će se ublažiti trošenje javnih rashoda. Stvaranjem modela i načina za trošenje javnih rashoda omogućiti će se pravilno organiziranje trošenja sredstava koja stoje državi na raspolaganju. Zbog navedenog stvorena su načela koje treba uzeti u obzir te ih se pridržavati prilikom organizacije javnih rashoda te korištenja javnih prihoda za podmirenje rashoda. Moguća su odstupanja po pojedinim zemljama u određenim načelima, ali su dogovorena glavna načela koja su većinom jednaka u svim zemljama. Načelo štednje, izvora sredstava, javnog interesa, prioriteta i proporcionalnosti te podudarnosti prihoda i rashoda predstavljaju glavne principe kojih se treba pridržavati.

#### 3.3.1. Načelo štednje

Temeljna pretpostavka ovog načela zasniva se na tome da je potrebno prvo provesti detaljnu usporedbu svih mogućih opcija koje su na raspolaganju te na temelju toga odabrati onu opciju koja zahtjeva najmanja investiranja i daje najbolji rezultat. Na taj način sredstva za podmirivanje javnih rashoda koriste se na način da se najviše novaca uštedi, a najmanje potroši. U ovom slučaju bitno je naglasiti da se štednja ne treba provoditi u slučajevima kada ona nije moguća kao i da se sredstva ne trebaju trošiti ako to nije potrebno. Kada bi se štedjelo tamo gdje to nije moguće to bi uzrokovalo dodatne rashode na drugim područjima dok bi pretjerano trošenje sredstava značilo manjak sredstava za podmirenjem rashoda gdje su ta sredstva nužna.

#### 3.3.2. Načelo izvora sredstava

Prema navedenom načelu zahtjeva se da se za podmirenje javnih rashoda sredstva odnosno javni prihodi prikupljaju iz bruto domaćeg proizvoda odnosno dohotka. Dopusšteno je prikupiti javne prihode iz imovine, ali taj slučaj je moguć samo u malom broju situacija i ono se temelji na kraćem vremenu te nastaju zbog nepredviđenih događaja poput ratova, potresa i drugih

raznih neprilika itd. Kada javni rashodi dostignu iznose koji nadilaze bruto domaći proizvod to znači da se u toj zemlji troši više nego što bi trebalo, a naravno takva situacija za državu ima nepoželjne učinke.

### 3.3.3. Načelo javnog interesa

Budući da je država osnovana kao zajednica građana, tako joj je cilj zadovoljenje njihovih potreba. Prema ovom načelu potrebno je upotrijebiti javne rashode na način da se zadovolje potrebe većine stanovništva, a ne konkretno određenog subjekta ili manjine. Kako bi ovo načelo bilo pravilno provedeno potrebno je prvo ostvariti opći interes građana, a tek onda individualni. Zadovoljenje individualnih i općih potreba nije isključivo. U slučaju da se zadovolje opće potrebe to ne mora nužno značiti da neće biti zadovoljene potrebe individue, ali se ovdje samo želi dati naglasak na redoslijedu zadovoljenja tih potreba. Prvo opće, a tek onda individualne.

### 3.3.4. Načelo prioriteta i proporcionalnosti

U situacijama kada država nema dovoljno sredstava za podmirenje javnih rashoda primjenjuje se načelo prioriteta i proporcionalnosti. Postoje dvije opcije koje je moguće provesti. Prva opcija predstavlja sastavljanje popisa javnih rashoda prema prioritetu odnosno nužnosti njihova ispunjenja. Na taj način doći će do korištenja javnih prihoda za podmirivanje javnih rashoda tako da se prvo podmire rashodi na početku popisa dok će se podmirenje ostalih javnih rashoda odgoditi. Druga opcija se primjenjuje u slučajevima kada podmirenje javnih rashoda nije moguće odrediti prema važnosti njihova ispunjenja. Odnosno kada nije moguće odrediti koji rashod je bitniji već se moraju zadovoljiti istovremeno. Tada se koristi princip proporcionalnosti. Tim pristupom postotno će se smanjiti financiranje javnih rashoda što će omogućiti izvršenje oba rashoda istovremeno.

### 3.3.5. Načelo podudarnosti prihoda i rashoda

Kako bi ovo načelo bilo zadovoljeno zahtjeva se da se javni rashodi organiziraju tako da se pojave u periodu kada će se pojaviti i javni prihodi kojima ti rashodi trebaju biti financirani. Potrebno je napraviti kalkulaciju vremena i iznosa javnih prihoda kao i javnih rashoda kako bi oni bili podjednaki.

### **3.4. Instrumenti financiranja javnih rashoda**

Kako bi se uspješno podmirili javni rashodi nastali javnim potrebama koriste se različiti instrumenti kojima se raspoređuju sredstva koja su prikupljena za podmirivanje nastalih obveza. Sredstva se prikupljaju na temelju doprinosa, poreza, pristojbi i različitih davanja te se onda organiziraju i razvrstavaju prema svrsi. Glavni instrumenti koji služe za financiranje javnih rashoda su proračun, financijski plan te fondovi. Među navedenim instrumentima financiranja izdvaja se proračun kojim se raspoređuju javni prihodi koji su prikupljeni za pokrivanje javnih potreba odnosno javnih rashoda. Uz proračun financijski planovi imaju pozitivan učinak na planiranje. Njime se nastoji koristiti novčana sredstva na što bolji način. Koristeći financijski plan cilj je omogućiti stvaranje većih prihoda od rashoda. Moguće ga je isplanirati za duži ili kraći vremenski period. Što se tiče fondova njima se financiraju javni rashodi koji su unaprijed definirani. Fondovi u današnje vrijeme sve više postaju važni prilikom raspoređivanja javnih prihoda za financiranje javnih rashoda.

#### **3.4.1. Proračun**

Navedeni instrument osim naziva proračun u različitim literaturama naziva se i budžetom. Čini jedan od glavnih instrumenata za podmirivanje javnih rashoda. Glavna značajka ovog instrumenta je da predstavničko tijelo odlučuje o tome kako će se prihodi prikupiti te koji će se rashodi njima podmiriti. Tijekom suvremenog vremena proračun je sastavni instrument za planiranje prihoda i rashoda mnogih zemalja. Donosi se za određeni vremenski period. Sastavljanje proračuna ima svoju financijsku, političku i pravnu stranu. S financijske strane proračunom se radi matematička analiza i izračun prikupljanja prihoda te njihove raspodjele na rashode dok pravna strana uređuje pravne odnose odnosno predstavlja zakonski okvir kojim se donosi i uređuje proračun.

Nadalje, politička strana budžeta očituje se u tome koji će instrument biti izabran prilikom prikupljanja prihoda. Osim navedenih pogleda pojavio se ekonomski i socijalni kut pogleda na proračun. Ekonomski pogled većinski dijelom utječe na ostvarivanje postavljenih ekonomskih ciljeva. Prilikom pojave kriza u različitim zemljama navedeni je instrument pokazao svoju važnost. Budući da postoje različite vrste proračuna u razdobljima krize koristio bi se anticiklički proračun kojim bi se sredstva osigurala putem zajma. Na taj način došlo bi do ponovnog pokretanja gospodarstva države.

Koristeći ekonomski aspekt u najvećoj mjeri se nastoji stvoriti pozitivnu vezu između javnih rashoda i gospodarstva države. S druge strane socijalni koncept utječe na raspodjelu bruto domaćeg proizvoda. Na taj način omogućuje se analiza rashoda i njihova raspodjela tako da se ukupno bogatstvo raspoređuje na subjekte s većom i manjom ekonomskom moći. Također prati se odnos dohotka i imovine.

Neovisno o kojem je pogledu na proračun riječ svi navedeni imaju zajednička obilježja proračuna. Ta obilježja uključuju donošenje akta za određeno vremensko razdoblje, njime se analiziraju i planiraju prihodi i rashodi te predstavlja javni akt države. Najčešći vremenski period za koji se donosi je godina dana. Prilikom planiranja prihoda i rashoda puno je teže odrediti prihode jer je njih potrebno procijeniti dok se rashode može predviđati kroz program vlasti. Kako bi se pravilno sastavio proračun razvijena su određena načela kojih se treba pridržavati prilikom sastavljanja istog.

Načela su podijeljena na klasična i suvremena. Kada se govori o klasičnim proračunskim načelima ovdje pripadaju načela proračunske jasnoće, jedinstva, točnosti, potpunosti, specijalizacije, periodičnosti, prethodnog odobrenja, javnosti te ravnoteže. Nakon klasičnih načela u suvremeno vrijeme došlo je do potrebe za dopunom navedenih načela. Osim fokusiranja na formu i sadržaj te donošenje proračuna koji je bio temelj klasičnih načela nužno je obratiti pozornost i na postavljene ciljeve koji se žele postići proračunom. S obzirom na navedeno klasična proračunska načela nadopunila su se suvremenima.

Suvremena proračunska načela podijeljena su u tri glavne kategorije, a to su osnovna proračunska načela, načela nadležnosti te postupovna načela. U prvu kategoriju osnovnih načela svrstavaju se načelo proračuna izvršne vlasti te odgovornosti izvršne vlasti. Druga skupina načela nadležnosti obuhvaća načelo promjenjivih rokova, dostatne operativnosti i autonomnog odlučivanja. Nadalje, u treću skupinu postupovnih načela ulaze načela integrativnog proračunskog menadžmenta, pluralizma metoda te vertikalnog informiranja.

### 3.4.2. Financijski plan

Zajedno s proračunom u ovom dokumentu stvara se prikaz prihoda i rashoda, a njegova priprema radi se na početku određenog vremenskog razdoblja za koje se planira. Pomoću navedenog dokumenta moguće je iznijeti planirane zadaće i namjere vlade odnosno prikazuje se planirano trošenje prikupljenih prihoda za zadovoljenje javnih potreba odnosno javnih rashoda. Razlozi sastavljanja navedenog dokumenta su dvojaki. Postoje ekonomsko politički te

financijsko politički razlozi. Što se tiče ekonomsko političkih razloga njima se prvenstveno nastoji prikazati koje je zadatke vlada preuzela za ispuniti, na koje načine planira provesti te zadatke te na koji način će ostvarene radnje utjecati na gospodarstvo zemlje. Osim što pokazuje posljedice na gospodarstvo pokazuje utjecaj i na privatni sektor. Velika korist ovog dokumenta očituje se u tome da se pomoću planiranja prihoda i rashoda može utjecati na razvoj gospodarstva zemlje. Veliku ulogu u izradi ovog dokumenta imaju prihodi koji su unaprijed poznati odnosno moguće ih je predvidjeti. Takvi prihodi zasnivaju se na porezima, a važne su i investicije na kojima se temelje rashodi. Budući da se financijskim planom stvara samo pretpostavka o prikupljanju prihoda i pokrivanju rashoda, on služi kao podloga za izradu proračuna.

### 3.4.3. Fondovi

Treći instrument koji se koristi za financiranje javnih rashoda čine fondovi. Fondovi služe kako bi se prikupila sredstva za unaprijed određene namjene. Takva vrsta fondova u kojima se izdvajaju sredstva u novčanom obliku te je njihova namjena unaprijed određena predstavlja fond u užem smislu riječi. Primjer takvih fondova su fondovi za mirovinsko osiguranje, zdravstveno i invalidno osiguranje itd. U širem smislu fondovi predstavljaju one oblike u kojima se mogu prikupiti različita sredstva od novca do različitih predmeta, hrane, lijekova itd.

Fondovi također predstavljaju instrumente kojima se raspoređuje bruto domaći proizvod te nastaju na temelju prihoda teritorijalnih jedinica te vlastitih prihoda neovisno o tome bili to redovni ili izvanredni prihodi. Razvoj fondova temelji se na određenim prednostima u financiranju javnih rashoda u odnosu na proračun. Na taj način fondovima se bolje i efikasnije koriste javni prihodi za financiranje javnih rashoda. Razlog tome je unaprijed definirana namjena prihoda koja je povezana točno s određenom vrstom rashoda. S druge strane proračunom se prikupljeni prihodi koriste za veću i širu namjenu. Drugi nedostatak proračuna očituje se neutrošenim sredstvima koja su tijekom određenog razdoblja odobrena, ali nisu do kraja tog razdoblja utrošena, a nije ih moguće prenijeti u iduće razdoblje. Takav način korištenja sredstava može biti vrlo nezahvalan i za iduće obračunsko razdoblje. Slučaj s fondovima je takav da se neutrošena sredstva jedne godine mogu prenijeti u iduću kao i što se štednjom u jednom razdoblju omogućuje veća količina sredstava u idućoj godini.

Nadalje, svrha fondova temelji se na tome da se njima osiguravaju sredstva za ponavljajuće potrebe dok se proračunom stvaraju rashodi ovisno o sredstvima koja je moguće utrošiti. Još jedna važna razlika pojavljuje se kao činjenica da se sredstva fondova mogu trošiti poslije

njihova prikupljanja dok se u proračunu podmiruju javni rashodi sredstvima koja se sakupljaju tijekom određenog proračunskog razdoblja.

### **3.5. Razlozi porasta javnih rashoda**

Zbog povećanja javnih rashoda pojavila se potreba za pronalaskom uzroka tog porasta. Razvile su se mnoge teorije među kojima se navodi povećanje državnih zadaća, a time i javnih rashoda. Takav porast povezan je s kulturno gospodarskim utjecajem koji zahtjeva unaprjeđivanje javnih rashoda. Prema novijim istraživanjima navodi se kako je uz povećanje javnih rashoda došlo i do povećanja javnih prihoda u BDP-u, a tim приходima bi se nastojalo podmiriti nastale javne rashode. Osim navedenog postoji podjela uzroka koja je u današnje vrijeme najprihvaćenija. Ona se temelji na dvije osnovne skupine uzroka, stvarni i prividni uzroci porasta javnih rashoda.

#### **3.5.1. Stvarni uzroci porasta javnih rashoda**

Stvarni uzroci porasta javnih rashoda još se nazivaju i relativnim povećanjem. Kada se govori o stvarnim uzrocima porasta uspoređuje se veza između javnih rashoda s društvenim proizvodom. Do stvarnog porasta javnih rashoda dolazi kada se udio javnih potreba odnosno javnih rashoda povećao unutar BDP-a. Odnosno prilikom utrošenog većeg udjela BDP-a kako bi se zadovoljili javni rashodi. Kada se govori o stvarnim uzrocima porasta javnih rashoda moguće ih je podijeliti u tri kategorije, a to su financijski, ekonomski i politički razlozi.

Prilikom analize financijskih razloga porasta javnih rashoda govori se o nedostacima tijekom raspolaganja sredstvima koja služe za podmirenje javnih rashoda te o otplati dugova koje je država obvezna podmiriti. Postoji potreba da se javne prihode koji su namijenjeni za zadovoljenje javnih rashoda koristi što savjesnije kako ne bi došlo do nepotrebnog gubitka sredstava. U slučaju nesavjesnog trošenja povećati će se javni rashodi.

Nadalje, kod ekonomskih razloga rasta javnih rashoda ubrajaju se porasti javnih rashoda koji su uzrokovani aktivnostima koje država čini na temelju ekonomskog djelovanja. Prilikom razvoja zemlje javljaju se državne intervencije u obliku ekonomskih aktivnosti kojima se nastoji potaknuti ekonomski rast i razvoj. Država može intervenirati na dva načina posredno ili neposredno. Kako bi se eliminirali štetni utjecaji na gospodarski razvoj zemlje država je obavezna poduzeti mjere kojima će vratiti gospodarstvo u bolju poziciju u odnosu na konkurentske države. Neki od štetnih utjecaja koji se mogu pojaviti su npr. visoka inflacija, smanjenje izvoza, puno nezaposlenog stanovništva, povećanje uvoza, neujednačen gospodarski rast zemlje itd. Rješenja odnosno mjere koja država poduzima kako bi eliminirala navedene



štetne utjecaje su davanje subvencija, premija, kompenzacija, regresa, korištenje zajmova, garantiranje cijene itd. Kako bi se efikasno smanjili štetni utjecaji porasta javnih rashoda pa tako i drugih utjecaja koji su negativni s obzirom na gospodarski razvoj potrebno je ulagati u obrazovanje ljudi koji će o navedenom odlučivati. Briga za njihovo obrazovanje, zdravlje, kulturu i drugo predstavlja neku vrstu investiranja koje će kasnije donijeti mnoge poželjne i poboljšane uvjete za gospodarski rast.

Iako političke utjecaje većina ljudi ne bi navela kao značajne uzroke porasta javnih rashoda u današnje vrijeme postali su vrlo značajni u tom porastu. Čak se može reći da u suvremenim državama politički uzroci imaju vodeću ulogu u povećanju javnih rashoda. Kada se govori o političkim razlozima porasta navode se vanjski i unutarnji učinci. Što se tiče vanjskih učinaka porasta javnih rashoda oni su povezani s inozemnim odnosima. Ovaj slučaj povećanja javnih rashoda najčešće obuhvaća pojedina vojna izdvajanja odnosno stvaranje rashoda uzrokovano naoružavanjem vojske i obuke. Veća pozornost pridaje se unutarnjim učincima porasta javnih rashoda koji su najviše vezani za društveno političku stranu države. Primjer takvog porasta javnih rashoda javlja se u decentraliziranim zemljama dok one centralizirane imaju manju visinu javnih rashoda.

Osim navedene tri vrste porasta javnih rashoda navode se i neki drugi stvarni razlozi porasta javnih rashoda među kojima se nalaze ratna i vojna izdvajanja, urbanizacija koja je jedna od posljedica industrijalizacije te porast državnih aktivnosti odnosno zadaća koje su pod obvezama države. Rashodi koje je država uzela pod svoju zadaću u obliku financiranja javnih potreba obuhvaća socijalna osiguranja, rashode za znanstvenoistraživačke radove, rashodi državne uprave i pravosuđa, rashodi za socijalnu skrb, rashodi za zaštitu okoliša i ostali rashodi.

### 3.5.2. Prividni uzroci porasta javnih rashoda

Ova vrsta porasta naziva se još i apsolutnim porastom javnih rashoda. Prilikom prividnih razloga porasta javnih rashoda iako omjer između prihoda i rashoda ostaje jednak dolazi do povećanja javnih rashoda, ali i povećanja javnih prihoda. Određene su tri vrste prividnih porasta javnih rashoda, a među njima ubrajaju se povećanje broja stanovnika, smanjenje kupovne snage novca te promjene u tehnici izrade proračuna.

Povećanjem broja stanovnika sve više rastu i njihove potrebe, a budući da se javne potrebe poistovjećuju s javnim rashodima dolazi do porasta istih. Kako bi se država brinula za stanovništvo zadaća joj je podmiriti sve rashode koji su napravljeni na strani obrazovanja,

zdravstva, kulture, komunalne zaštite itd. Povećanjem stanovništva povećavaju se i njihove navedene potrebe tj. rashodi. Kako bi navedene poraste javnih rashoda bilo moguće financirati stvara se potreba za prikupljanjem dovoljnog iznosa javnih prihoda. U ovom slučaju dolazi do povećanja broja poreznih obveznika zbog povećanja stanovništva pomoću kojih će se prikupiti potrebni prihodi. S obzirom na navedeno s porastom stanovništva rastu javni rashodi, ali raste i broj poreznih obveznika pomoću kojih se onda povećavaju i prikupljeni javni prihodi.

Smanjenje kupovne snage novca idući je prividni uzrok porasta javnih rashoda. Postoje razni uzroci promjena kupovne snage novca. Odnos između kupovne snage novca i razine cijena je obrnuto proporcionalan. To znači da se smanjenjem kupovne snage novca povećava razina cijena, a vrijedi i obrnuto. Time je definiran odnos između navedene dvije varijable. Uzimajući u obzir javne rashode dolazi se do zaključka kako smanjenjem kupovne snage novca i porastom razine cijena dolazi do rasta javnih rashoda. U slučajevima kada vrijednost novca pada dohodak se povećava.

Treći, ali ne i najmanje važan prividni uzrok porasta javnih rashoda očituje se u promjeni tehnike izrade proračuna. Budući da je proračun moguće izračunati i u bruto i u neto iznosu, ako dođe do promjene iz bruto u neto izračun ili obrnuto rezultati će biti prividni.

#### **4. Utjecaj javnih rashoda na gospodarski rast i razvoj Hrvatske**

U suvremeno vrijeme vlade svih država nastoje osigurati zemlji ekonomski rast i razvoj. Zemlje se nalaze u položaju međusobnog natjecanja gdje svaka ima potrebu pokazati svoje najbolje djelovanje. Unutarnje i vanjsko tržište od velike su važnosti u tom razvoju. Prati se konkurentnost države kako na unutarnjem tako i na vanjskom tržištu. Cilj vlade je da zemlju dovedu u što konkurentniju poziciju u odnosu na ostale zemlje kako bi se omogućio ekonomski rast i razvoj. Takav razvoj važan je za unaprjeđenje gospodarskog, kulturnog, društvenog razvoja te životnog standarda. Jedna od osnovnih mjera konkurentnosti zemlje temelji se na produktivnosti, ali postoje i drugi elementi koji se ovdje svrstavaju poput profitabilnosti i efikasnog korištenja resursa. Kako bi se ostvarili navedeni elementi države sve više ulažu u obrazovanje radnog kadra koji će odlučivati o potezima koji će se donositi. Stoga, zemlje koje su gospodarski konkurentne i prednjače ispred ostalih zemalja temelje svoju jačinu na znanju odnosno najvećem stupnju obrazovanja radne snage.

Svaka država razvija svoje gospodarske politike koje utječu na stvaranje snažnog gospodarskog sustava kako bi došlo do rasta i razvoja. Otvoreno tržišno gospodarstvo predstavlja najbolji način ostvarenja dugoročnog rasta i razvoja. Kako bi se došlo do navedenog oblika gospodarstva potrebno je poduzeti određene mjere, a u Hrvatskoj neke od njih bile su porezne i bankarske reforme, liberalizacija cijena i vanjske trgovine, privatizacija itd. Naravno posljedično uvođenju određenih mjera pojavile su se i posljedice, a najznačajnija među njima bila je inflacija. Iako je u početku bilo značajnih nesigurnosti nakon određenog vremena mjere su pridonijele gospodarskom rastu kao i povratku u sigurnost i stabilnost.

Prva razvijena teorija naziva se neoklasična teorija te se u njoj navodi kako se akumulacija kapitala odvija po istoj stopi rasta outputa i potrošnje. Kada je riječ o štednji i kamatama njihove su stope stalne. U takvim situacijama djelovanje fiskalne politike je limitirano.

Razvojem suvremenih teorija radi se pomak od padajućih prinosa faktora proizvodnje te se istražuju tehnološke promjene kao i elementi dugoročnog rasta i razvoja. U navedenim teorijama fiskalna politika ima značajnu ulogu. Temelji se na tome da se povećanjem proizvodnih javnih rashoda utječe na povećanje graničnog proizvoda privatnog kapitala te se na taj način generira pozitivan rast. Također rashode koje mora podmiriti država pokrivaju se distorzivnim porezima, a takva vrsta poreza negativno utječe na granični proizvod privatnog kapitala te se na taj način stopa rasta smanjuje. Prema navedenom može se zaključiti kako rast

ovisi o povezanosti povoljnog djelovanja proizvodnih rashoda te djelovanja distorzivnih poreza na dohodak. Odnos između navedena dva elementa promatranja je linearan.

Budući da sve razvijene teorije ne daju točan pravac po kojemu se treba voditi ekonomska politika javnih rashoda potrebno je odrediti smjer u kojem ju treba organizirati. Kako bi javni rashodi bili organizirani tako da generiraju rast potrebno je obratiti pozornost na strukturu rashoda kao i njihovu visinu, a također i na njihovo efikasno korištenje.

#### **4.1. Efekti javnih rashoda**

Kao što je već rečeno javni rashodi su izdatci koje država financira kako bi zadovoljila javne potrebe. Financiraju se javnim приходima koji su prikupljeni putem poreza, doprinosa, taksi i ostalih davanja od fizičkih ili pravnih osoba. Obzirom na navedeno potrebno je proučavati prihode i rashode zajednički. Prikupljanjem prihoda od fizičkih ili pravnih subjekata negativno utječe na njihovu ekonomsku snagu, a budući da se tim prikupljenim приходima zadovoljavaju potrebe građana, raste i bruto domaći proizvod, može se reći kako se narušena ekonomska snaga subjekata vraća. Javni rashodi na različite načine utječu na svaki pojedini segment bilo to ekonomski, politički, društveni, kulturni ili neki drugi.

Jedan od prvih utjecaja javlja se u proizvodnji. Kada se sredstva organiziraju tako da se ulaže u gospodarstvo i stvaraju veći proizvodni kapaciteti to dovodi do povećanja proizvodnje, a time i do porasta bruto domaćeg proizvoda. Tada je riječ o direktnom utjecaju na gospodarstvo. S druge strane indirektni rashodi su oni rashodi nastali zbog obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite i ostalog s kojima će se osiguranjem zdravlja i obuke radnika osigurati i rast nacionalnog dohotka. Osim povećanja mogu dovesti i do smanjenja proizvodnje što dovodi do smanjenja BDP-a. To se događa kad je za podmirenje visokih rashoda potrebno prikupiti puno više prihoda od subjekata čime se smanjuje njihova ekonomska snaga.

Osim utjecaja na proizvodnju odražava se i na potrošnju. U ovom slučaju ulogu preuzimaju transferni rashodi kojima se utječe na povećanje kupovne snage odnosno prenosi ju se od tamo gdje postoji na mjesto gdje je nema ili je ima vrlo malo. Na taj način povećava se potrošnja. Potrošnja i proizvodnja su ovdje vrlo povezane. U slučajevima kada dođe do potrebe za određenim proizvodom posljedično se povećava proizvodnja.

Nadalje, gospodarska aktivnost također utječe na vrstu i visinu javnih rashoda pa se tako razlikuju tri vrste javnih rashoda. Javni rashodi paralelni s promjenom u gospodarskoj aktivnosti, neutralni na promjenu u gospodarskoj aktivnosti te oni koji se mijenjaju obrnuto

proporcionalno s gospodarskom aktivnošću. Oni rashodi koji se mijenjaju paralelno s gospodarskom aktivnošću su rashodi za dobra i usluge koji se snižavaju uslijed sniženja cijena i plaća. U neutralne rashode ulaze mirovine, javni zajmovi, ugovorne obveze itd. Dok oni rashodi koji se mijenjaju obrnuto proporcionalno čine transferna davanja poput isplate naknade tijekom vremena nezaposlenosti.

Osim navedenih postoje socijalni i ekonomski utjecaji koji se ispunjavaju politikom rashoda, a pri tom ostvarenju koriste se socijalne i ekonomske subvencije. Kada je riječ o socijalnim subvencijama govori se o određenim naknadama poput stipendija i socijalnih pomoći kojima se pojedinim subjektima daju prihodi koje nemaju na raspolaganju. S druge strane ekonomske subvencije prikazane su cijenama, a njihov utjecaj očituje se u proizvodnji i potrošnji. Na taj način od države je moguće dobiti ekonomske subvencije kojima bi se potakla proizvodnja, a da cijene ostanu na nižoj razini. Osim proizvodnje moguće je subvencionirati potrošnju. Na taj način potiče se osobe na potrošnju uz to da dio obveze podmiri država.

Nadalje, među efektima koji su uzrokovani javnim rashodima javlja se razlika neutralnih i aktivnih javnih rashoda. Kada javni rashodi mijenjaju socijalno ekonomsku strukturu riječ je aktivnim rashodima, a ako ju ne mijenjaju tada se govori o neutralnim rashodima. U ovom slučaju sumnja je stvorena kod neutralnih rashoda jer se smatra kako ne postoje rashodi koji ni na koji način neće pridonijeti promjeni ili socijalne ili ekonomske strane. Najbolji primjer takvih rashoda su vojni rashodi. Navedena vrsta rashoda pripada neproaktivnim rashodima, ali vojska predstavlja velikog potrošača pojedinih dobara pa time i potiče proizvodnju istih. Osim što time utječe na proizvodnju odražava se i na cijene, potrošnju, zaposlenost itd.

#### **4.2. Efikasnost javnih rashoda**

U suvremeno vrijeme dolazi do sve većeg rasta udjela javnih rashoda u bruto domaćem proizvodu. Ova činjenica ukazuje na to kako se opseg javnih potreba proširuje te da država preuzima na sebe ulogu za njihovo financiranje. Također došlo je do porasta troškova za zadovoljenjem potreba. Nadalje, javlja se problem u kojem se sastavlja proračun na godišnjoj bazi koji sadrži brojne nedostatke. Budući da je sastavljanje proračuna ograničeno mnogim načelima i pravilima javila se potreba za njegovim sastavljanjem na što realniji i efikasniji način. Jedan od nedostataka proračunskog planiranja jest ograničenost vremena jer se uzimanjem u obzir elemenata za dugoročno vremensko razdoblje može planirati puno efikasnije i realnije. Uz ograničenost vremena pojavljuje se neracionalno trošenje kao još jedna od prepreka efikasnog planiranja. Neracionalno trošenje očituje se nemogućnošću prenošenja

ostatka sredstava za podmirenje javnih rashoda u sljedeću godinu. Također sredstva za tekuću godinu koja će se odobriti ovise o tome kolika su sredstva odobrena prošle godine. S obzirom na neusklađenost ministarstava dolazi do nemogućnosti u određivanju hitnosti podmirenja određenih javnih rashoda te u prvi plan dolazi osobni interes. S obzirom na navedeno može se reći kako sastavljanje proračuna na bazi godine ne pridonosi zadovoljenju javnih potreba na osnovi jasno definiranog cilja. Potrebno je osmisliti efikasniji način kojim će se moći u obzir uzeti dugoročni elementi pri sastavljanju proračuna odnosno pri raspodjeli sredstava za zadovoljenje javnih rashoda.

### **4.3. Analiza javnih rashoda na temelju proračuna**

Kako bi se mogli donijeti zaključci o ulozi javnih rashoda u razvoju gospodarstva države potrebno ih je detaljno analizirati. S obzirom na navedeno analizirani su poslovni rashodi u vremenskom periodu od 2016. do 2020. godine. Prilikom pripreme podataka u obzir su uzeti najvažniji rashodi poslovanja, a ujedno predstavljaju i najveće rashode poslovanja. Među tim rashodima svrstavaju se rashodi za zaposlene, materijalni rashodi, financijski rashodi, subvencije, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, naknade građanima u kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade te ostali rashodi. U nastavku slijedi tablica koja prikazuje potrebne podatke o poslovnim rashodima.

**Tablica 1 Rashodi poslovanja Republike Hrvatske u razdoblju od 2016. do 2020. godine u milijunima kuna**

GODINA	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
RASHODI POSLOVANJA	117.175	122.313	126.843	135.869	148.666
Rashodi za zaposlene	25.829	26.733	28.112	29.601	22.927
Materijalni rashodi	11.135	12.857	13.103	14.664	14.300
Financijski rashodi	10.649	9.727	9.208	10.882	8.650
Subvencije	6.087	6.019	6.635	7.193	14.244
Pomoći dane u inozemstvo i opći proračun	13.393	15.086	15.251	16.055	30.624.
Naknade građanima u kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	45.002	45.848	47.769	49.260	51.421
Ostali rashodi	5.078	6.038	6.761	8.212	6.497

Izvor: Izradio autor prema Ministarstvo financija (2020). Državni proračun – Arhiva

Iz navedene tablice može se zaključiti kako se poslovni rashodi povećavaju svake godine od 2016. do 2020. godine. Najvećim dijelom poslovni rashodi se povećavaju zbog rasta subvencija kao i pomoći danih u inozemstvo i unutar općeg proračuna te naknada građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i drugih naknada.

Kada je riječ o rashodima za zaposlene iako su rasli u razdoblju od 2016. do 2019. godine u 2020. godini su se smanjili pretežito zbog smanjenja doprinosa na plaće. Materijalni rashodi imaju također isti tijek kao i prethodno navedeni rashod. Tijekom prve četiri godine zabilježen im je rast dok se u petoj godini smanjuju. Razlog tome je smanjenje naknada troškova zaposlenima, službenih putovanja, naknada za prijevoz, rad na terenu i odvojeni život. Do smanjenja navedenog došlo je uslijed pojave COVID-19 virusa čime je smanjena radna aktivnost i pokretljivost zaposlenih u 2020. godini. Financijski rashodi imali su konstantan pad

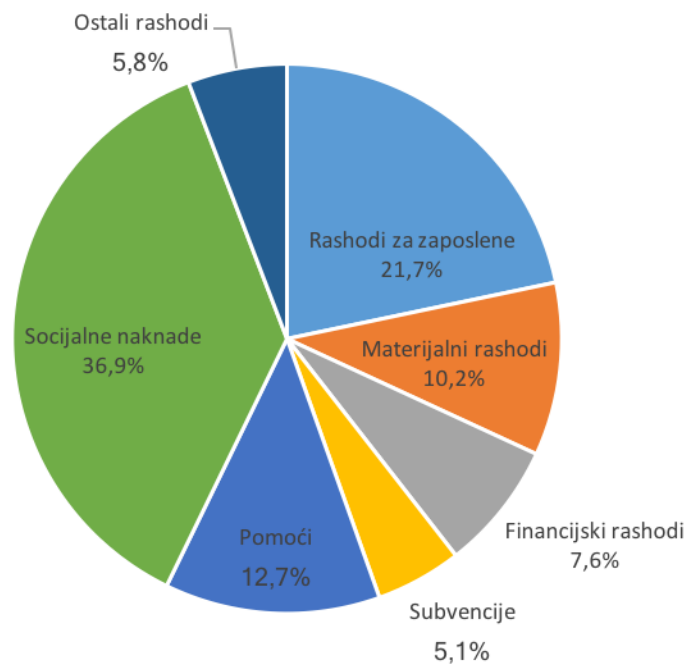
u razdoblju od 2016. do 2018. godine zbog smanjenja kamata za izdane vrijednosne papire, obveznice, primljene kredite i zajmove te zbog smanjenja bankarskih usluga i usluga platnog prometa. U 2019. godini ponovo rastu zbog kamata na izdane obveznice, negativnih tečajnih razlika i razlika zbog promjene valutne klauzule kao i ostalih financijskih rashoda dok u 2020. godini dolazi do smanjenja istih.

Podatci o subvencijama ukazuju na njihov konstantan rast u razdoblju od 2016. do 2020. godine, a njihovo drastično povećanje u 2020. godini uzrokovano je subvencijama trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora. Uz rast subvencija konstantan rast uz značajno povećanje u 2020. godini imaju i pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna zbog povećanja pomoći stranim vladama, pomoći unutar općeg proračuna, pomoći na temelju prijenosa EU sredstava. Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade također su rasle tijekom promatranog razdoblja. Razlog njihova povećanja očituje se prvenstveno povećanjem naknada građanima i kućanstvima pomoću EU sredstava, naknada u novcu, te neposredne pomoći istima putem ustanova izvan javnog sektora. Ostali rashodi rasli su od 2016. do 2019. godine zbog tekućih i kapitalnih donacija, kazni, penala i naknada šteta te prijenosa EU sredstava subjektima izvan općeg proračuna dok u 2020. godini dolazi do smanjenja ostalih rashoda zbog smanjenja kapitalnih donacija neprofitnim organizacijama, građanima i kućanstvima te zbog smanjenja kazni, penala i naknada šteta.

Prema navedenim podacima i provedenoj analizi ekonomske klasifikacije poslovnih rashoda može se zaključiti da je unatoč povećanju rashoda poslovanja od 2016. do 2020. godine država povećala rashode koji obuhvaćaju socijalnu komponentu građana te pomoć istima dok je smanjila financijske rashode, materijalne rashode te ostale rashode. Nadalje, slika u nastavku prikazuje strukturu rashoda poslovanja prema navedenoj ekonomskoj klasifikaciji.



**Slika 1 Struktura rashoda poslovanja Republike Hrvatske prema ekonomskoj klasifikaciji**



Izvor: izrada prema Brkljača – Ekonomski Lab (2018)

S obzirom na navedenu sliku provedena analiza rashoda poslovanja pokazuje kako je Hrvatska pretežno socijalna država. Najveći udio rashoda odlazi na socijalne naknade te na rashode za zaposlene dok su financijski rashodi, subvencije i ostali rashodi tek manji dio rashoda poslovanja Republike Hrvatske. Opravdanost tvrdnje da je Hrvatska socijalna država polazi od navedenog udjela socijalnih naknada koji u najvećoj mjeri odlaze na mirovine. Ovisno o tome koliko zaposlenih građana se nalazi u javnim službama kao i u državnim službama utjecat će na visinu odnosno udio rashoda za zaposlene.

Nadalje, država određeni dio rashoda čini prilikom nabave nefinancijske imovine. Glavni elementi navedenih rashoda obuhvaćaju rashode za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine, proizvedene dugotrajne imovine, nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti, nabavu proizvedene kratkotrajne imovine te dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini. U sljedećoj tablici navedeni su podaci o rashodima za nabavu nefinancijske imovine.

**Tablica 2 Rashodi za nabavu nefinancijske imovine Republike Hrvatske od 2016. do 2020. godine u milijunima kuna**

GODINA	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
NABAVA NEFIN. IM.	3.062	2.685	2.743	4.000	4.893
Nabava neproiz. dug. im.	140	174	146	171	235
Nabava proiz. dug. im.	2.575	2.201	2.130	2.972	3.430
Nabava plem. met. i ost.	0.932	2	1	1	1
Nabava proiz. krat. im.	135	126	165	381	653
Dodatna ulaganja na nefin. im.	208	180	300	473	573

Izvor: Izradio autor prema Ministarstvo financija (2020). Državni proračun – Arhiva

S obzirom na navedene podatke iz prethodne tablice moguće je zaključiti kako su vidljive oscilacije u rashodima za nabavu nefinancijske imovine, ali su oni u 2020. godini značajno porasli. Do porasta navedenih rashoda došlo je zbog povećanja nabave neproizvedene dugotrajne imovine, nabave proizvedene dugotrajne imovine, nabave proizvedene kratkotrajne imovine te dodatnih ulaganja u nefinancijsku imovinu. Kada je riječ o rashodima za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine te njihovom konstantnom rastu uzrok tome pronalazi se u nabavi materijalne imovine odnosno prirodnim bogatstvima, također i zemljištima te nematerijalnoj imovini. Osim navedenog povećanja u rashodima za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine došlo je do drugih promjena odnosno smanjenja koncesija, licenci te ostalih prava koji ulaze u ovu skupinu rashoda. Kod rashoda za nabavu proizvedene dugotrajne imovine u 2020. godini također je zabilježen porast. Razlog tome su veliki rashodi za vojnu opremu, prijevozna sredstva, građevinske, stambene te poslovne objekte. Osim navedenog država je veliku važnost pridala izgradnji cesta, željeznica te ostalih prometnih objekata čime je povećala rashode za nabavu proizvedene dugotrajne imovine. Ulaganje države u izgradnju cesta i ostalih prometnih objekata od velike je važnosti za povezivanje s ostalim državama te za stvaranje veće konkurentnosti među zemljama.

Rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti u promatranom razdoblju imali su određene oscilacije zbog razlika u pohranjivanju knjiga, umjetničkih djela i sličnih vrijednosti. Iako rashodi za nabavu proizvedene kratkotrajne imovine ne utječu značajno na povećanje ili smanjenje rashoda, u promatranom razdoblju zabilježen je rast u svih pet godina promatranja. Značajniji rast navedenih rashoda dogodio se u 2019. i 2020. godini pretežito zbog rashoda za nabavu zaliha te strateških zaliha. Nadalje, rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini u zadnje tri promatrane godine generiraju značajniji rast posebice zbog toga jer dolazi do povećanja ulaganja na građevinskim objektima, postrojenjima i opremi te prijevoznim sredstvima.

Uzimajući u obzir organizacijsku klasifikaciju javnih rashoda moguće je usporediti rashode prema proračunskim korisnicima. Proračunske korisnike čine određene institucije koje je država organizirala na način da se podmiruju iz državnog proračuna. Proračunske korisnike čine ministarstva, agencije, sudovi, zavodi, Vlada, Sabor itd.

Slijedi tablica koja prikazuje organizacijsku klasifikaciju rashoda pomoću koje će se uočiti koja ministarstva imaju najveću ulogu prilikom realizacije javnih politika. U tablici biti će obrađeni podatci koji obuhvaćaju ministarstvo financija, ministarstvo obrane, ministarstvo unutarnjih poslova, ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, ministarstvo kulture, ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, ministarstvo zaštite okoliša i energetike, ministarstvo znanosti i obrazovanja, ministarstvo rada i mirovinskog sustava te ministarstvo zdravstva.

**Tablica 3 Proračun prema organizacijskoj klasifikaciji Republike Hrvatske od 2016. do 2020. u milijunima kuna**

GODINA	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Ministarstvo financija	36.047	54.461	35.569	45.962	48.524
Ministarstvo obrane	4.073	4.439	4.352	4.767	4.649
Ministarstvo unutarnjih poslova	5.106	5.156	5.455	5.917	5.874
Ministarstvo gospodarstva	1.831	2.120	1.730	2.562	2.042
Ministarstvo kulture	956	1.038	1.215	1.345	1.302
Ministarstvo reg. razvoja i EU fondova	602	843	1.016	1.094	1.161
Ministarstvo mora, prometa i inf.	5.809	6.495	6.752	7.926	7.239
Ministarstvo zaštite okoliša	1.518	2.110	1.751	3.063	5.476
Ministarstvo znanosti i obrazovanja	13.891	15.255	16.046	16.927	17.895
Ministarstvo rada i mir. sustava	41.255	42.066	44.030	45.764	56.909
Ministarstvo zdravstva	9.586	12.366	12.518	12.875	15.408

Izvor: Izradio autor prema Ministarstvo financija (2020). Državni proračun – Arhiva

Prilikom izrade tablice 3. korišteni su podatci ministarstava koji imaju najveće iznose proračunskih rashoda. Promatrajući ministarstvo financija može se zaključiti kako unazad

zadnje tri godine promatranog razdoblja ima porast proračunskog iznosa. Također potrebno je uočiti kako se najveći iznosi pojavljuju u ministarstvu financija te ministarstvu rada i mirovinskog sustava. Uzimajući u obzir podatke iz tablica 1. i 2. takva pojava je logična. Budući da je Republika Hrvatska pretežito socijalna država velik dio svojih sredstava treba usmjeriti prema ministarstvu rada i mirovinskog sustava, a kako bi se pokrili svi rashodi ministarstvo financija mora na raspolaganju imati dovoljno sredstava kojima će to ostvariti.

Ministarstvo obrane u razdoblju pet promatranih godina ima oscilacije, a te oscilacije mogu se pojaviti ovisno o potrebama za naoružanjem, pribavljanjem dodatnih odora, sredstava za obuku vojnika i ostalog. U razdobljima ratova proračuni ministarstva obrane uvelike se razlikuju u odnosu na redovno stanje. Što se tiče ministarstva unutarnjih poslova vidljivo je kako se proračunski iznosi tijekom ovih godina uzastopno povećavaju dok u zadnjoj godini imaju blagi pad. Budući da navedeno ministarstvo brine za zaštitu građana Republike Hrvatske odnosno za njihovo sigurno življenje te štiti ustavni poredak, potrebno je izdvojiti dovoljno sredstava kako dosadašnja zaštita ne bi bila narušena. Također veliki značaj u povećanju troškova ministarstva unutarnjih poslova ima osiguranje granice od ulazaka ilegalnih migranata kao i povećani troškovi zbog ulaska Republike Hrvatske u Schengensku zonu.

Ministarstvo gospodarstva tijekom cijelog razdoblja ima oscilacije u povećanju i smanjenju proračunskih iznosa. Povezano s tablicama 1. i 2. stvara se potreba za većim ulaganjem u gospodarstvo putem raznih poticaja kako bi se razvojem gospodarstva stvorila bolja konkurentnost države u odnosu na ostale. Ministarstvo kulture bilježi porast navedenih iznosa što ukazuje da država podržava potrebu za stvaranjem boljeg i kvalitetnijeg kulturnog obrazovanja stanovništva. Nadalje, ministarstvo regionalnog razvoja i EU fondova ukazuje na progresivan rast korištenih sredstava. Time je vidljiva zainteresiranost države za razvojem pomoću sredstava koje ima na raspolaganju od Europske unije. Trenutno država provodi mnoge projekte potpomognute sredstvima EU fondova.

Kod ministarstva mora, prometa i infrastrukture postoje oscilacije, ali se značajan iznos sredstava dodjeljuje navedenom ministarstvu. S obzirom da Republika Hrvatska velike i značajne prihode ostvaruje turizmom potreba za ovim ministarstvom i njegovim efikasnim korištenjem sredstava vrlo je bitna u daljnjem razvoju Republike Hrvatske. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike u zadnjim godinama promatranog razdoblja povećava svoje proračunske iznose. Razlog tome je što država potiče građane na razvrstavanje otpada i na što manje zagađenje okoliša kako bi se osiguralo što zdravije i sigurnije okruženje za življenje stanovništva. Također pridaje se velika važnost u osiguranju energije iz obnovljivih izvora.

Država potiče razvoj vjetroelektrana i solarnih panela. Ministarstvo znanosti i obrazovanja bilježi konstantan rast što je vrlo bitna stavka razvoja države. Ulaganjem u znanost i obrazovanje stvara se bolji radni kadar kojim će se unaprijediti upravljanje državom. Ministarstvo zdravstva također bilježi progresivan rast proračunskih sredstava posebice u 2020. godini pojavom COVID-19 virusa zbog čega su se drastično povećali troškovi zdravstva. Sljedeća slika pobliže predstavlja udio proračunskih sredstava po ministarstvima.

**Slika 2 Struktura korisnika proračuna Republike Hrvatske prema organizacijskoj klasifikaciji**



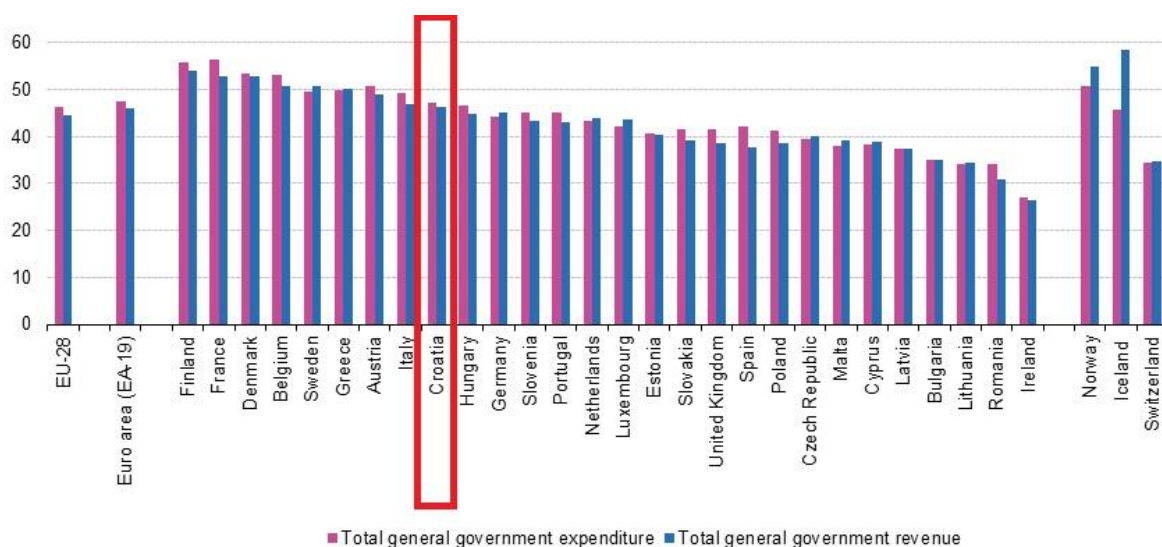
Izvor: izrada prema Brkljača – Ekonomski Lab (2018)

Iz navedene slike vidljivo je kako najveći udio proračunskih sredstava koristi ministarstvo rada i mirovinskog sustava te ministarstvo financija. Navedena dva ministarstva zajedno imaju veći udio u proračunu nego sva ostala ministarstva zajedno.

#### 4.4. Hrvatska u odnosu na ostale zemlje

U prethodnim dijelovima rada već je bilo riječi o konkurentnosti zemlje u odnosu na ostale. Potreba za razvojem konkurentnosti uvelike utječe na razvoj gospodarstva, a time i na rast prihoda. Iako je Republika Hrvatska zadnjih godina smanjila potrošnju na financijskoj razini, a povećala davanja prema građanima, javna potrošnja je i dalje visoka. U nastavku slijedi slika koja prikazuje poziciju Hrvatske javne potrošnje u odnosu na ostale europske zemlje.

**Slika 3 Udio javne potrošnje Hrvatske u odnosu na ostale zemlje**



(\*) Data extracted on 23.10.2017. Data ranked in descending order according to the average of total revenue and expenditure.  
 Source: Eurostat (online data code: gov\_10a\_main)

Izvor: izrada prema Eurostat (2017)

Prema navedenoj slici vidljivo je kako se država nalazi među zemljama s najvećim udjelom državne potrošnje u bruto domaćem proizvodu. Tako je Republika Hrvatska zauzela deveto mjesto s udjelom od 47%. Zemlje koje su imale veći udio javne potrošnje bile su Danska, Francuska, Finska Belgija te Austrija od zemalja koje su u Europskoj uniji. Norveška je još jedna od zemalja koja je vrlo razvijena, a ima visok udio javne potrošnje. Kada se govori o zemljama koje imaju niži udio javne potrošnje treba navesti Irsku, Litvu, Rumunjsku, Bugarsku te Švicarsku. S obzirom na navedeno bitno je naglasiti kako je potrebno organizirati proračun prema nužnosti te da treba trošiti onoliko koliko se prihoda prikupi. Također se naglasak treba staviti na realni sektor kao što to čine zemlje koje imaju bolji ekonomski rast i razvitak. Problem Republike Hrvatske je u tome što se uvelike oslanja na državne financije.

## 5. Rasprava

Pobližim proučavanjem pojmova financijskog sustava, prihoda te rashoda kao i njihovih međusobnih odnosa uočeni su određeni nedostateci, ali i pozitivni učinci. Utjecaj javnih prihoda i rashoda na financijski sustav svake zemlje od iznimne je važnosti. Budući da se struktura istih određuje putem proračuna, njegovo krivo sastavljanje može dovesti do neželjenih posljedica na financijski sustav, a time i na cjelokupno gospodarstvo države.

Kako je već navedeno u prethodnim dijelovima rada cilj svake države je generirati ekonomski rast i razvoj te povećati svoju konkurentnost u odnosu na druge zemlje. Jedan od načina kojim bi se to moglo ostvariti je pravilnom organizacijom javnih prihoda i javnih rashoda. Potrebno je prikupiti dovoljnu količinu javnih prihoda kojima će se podmiriti javni rashodi kako na kraju godine ne bi nastao proračunski deficit. Postoji potreba da se javne prihode koji su namijenjeni za zadovoljenje javnih rashoda koristi što savjesnije kako ne bi došlo do nepotrebnog gubitka sredstava. Kako bi se osigurala takva pravilna raspodjela prihoda i rashoda potrebno je provesti određene reforme. Potrebno je odrediti dovoljnu visinu javnih rashoda koje će podmirivati država iz svoje nadležnosti, a da ne preoptereći financijski sustav. Isto tako nužno je odrediti načine i količinu prikupljenih prihoda od građana, ali isto na način da ne dođe do njihova preopterećenja.

Nadalje, nužno je napraviti i reforme po pitanju sastavljanja proračuna. Usko vezano s fondovima koji čine instrument financiranja javnih rashoda, moguće je preuzeti njegove pojedine karakteristike i primijeniti ih na sastavljanje proračuna. Prema tome potrebno je unaprijed odrediti namjenu prihoda i povezati ju s točno određenom vrstom rashoda. Također prednost fondova je u tome što se neutrošena sredstva koja su odobrena tijekom određenog razdoblja mogu prenijeti u iduće razdoblje što nije slučaj s proračunom. S obzirom na situaciju velike zaduženosti Republike Hrvatske vidljivo je kako sastavljanje proračuna ne pridonosi u najboljoj mjeri stvaranju konkurentnosti i gospodarskom razvoju.

Stanovništvo stvara javne potrebe u području kulture, obrazovanja, zdravstva itd. Država stoga ima obvezu naći način na koji će te potrebe financirati. Navedene javne potrebe od velikog su značaja u unaprjeđenju konkurentnosti i stvaranju gospodarskog rasta i razvoja. Obzirom na provedenu analizu proračuna Republike Hrvatske vidljivo je kako je država uočila taj značaj pa posljedično tome izdvaja sve više sredstava za ove vrste javnih potreba. Ulaganjem u obrazovanje stvara se bolje obučeni kadar stručnih djelatnika koji će osim ostalog pronaći bolja rješenja za stvaranje ravnoteže između javnih prihoda i rashoda.



Budući da je Hrvatska socijalna zemlja potrebno je uzeti u obzir socijalne naknade pri sastavljanju strukture javnih prihoda i rashoda. Ova činjenica potkrepljena je analizom čime je prikazano kako najveći udio rashoda odlazi na socijalne naknade. Iako je Hrvatska povećala rashode poslovanja od 2016. do 2020. godine to povećanje se očituje u povećanju socijalnih komponenata građana te smanjenju finansijskih rashoda, materijalnih i ostalih rashoda. Ovaj podatak govori u prilog državi jer ukazuje na brigu o građanima baš kao što je to i uloga javnih rashoda.

Na osnovi provedene analize javnih rashoda na temelju proračuna u vremenskom razdoblju od 2016. do 2020. godine doneseni su određeni zaključci. Odbacuje se prva hipoteza u kojoj se navodi kako javni rashodi negativno utječu na razvoj gospodarstva države. Iako javni rashodi za državu predstavljaju trošak, iz drugog kuta oni omogućavaju razvoj gospodarstva putem subvencija i poticaja. Druga hipoteza koja govori kako se povećavaju javni rashodi poslovanja u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2016. do 2020. godine se prihvaća. Analizom javnih rashoda poslovanja na temelju proračuna prikazan je njihov kontinuiran rast.

## 6. Zaključak

Kako je već navedeno javni sektor dio je javnih financija. Proučavanjem javnog sektora dolazi se do spoznaja o njegovom financiranju, razinama ekonomske aktivnosti, raspodjeli dohotka te alokaciji raspoloživih resursa. Postojanjem javnog sektora stvaraju se i javne potrebe koje se poistovjećuju s pojmom javnih rashoda. Budući da su javni rashodi izdatci koje država čini kako bi zadovoljila potrebe građana, njezin cilj je prikupiti dovoljna sredstva za njihovo podmirenje. Budući da se javne potrebe odnosno javni rashodi financiraju javnim prihodima oni zajedno čine sveobuhvatnost financijskog sustava svake države. Analizom proračuna u kojemu je prikazan plan prihoda i rashoda moguće je vidjeti kako država upravlja novcem koji joj stoji na raspolaganju te kako to utječe na ekonomski rast i razvoj države. Dakako javne funkcije koje država čini pod svojom ovlašću utječu na visinu javnih rashoda države. Budući da država na sebe preuzima velik dio javnih funkcija, to dovodi do povećanja izdataka što ujedno povećava javne rashode. Kako je u teorijskom dijelu objašnjeno do takvih porasta dolazi zbog stvarnih i prividnih uzroka. Uzimajući u obzir razne kulturne, političke, društvene i ekonomske komponente razlikuju se ekonomski sustavi zemalja.

Kako bi država ostvarila ekonomski rast i razvoj stvara se potreba za organiziranjem efikasnog fiskalnog sustava zemlje. Pomoću fiskalnih politika potrebno je upravljati prihodima i rashodima kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi. Cilj vlade očituje se i u potrebi stvaranja što konkurentnije zemlje. Kako bi zemlja postala što konkurentnija potrebno je ulagati u znanost i obrazovanje, kulturu i gospodarstvo. Naravno ne treba zanemariti niti ostale dijelove sustava. Budući da je Republika Hrvatska zemlja socijalnog karaktera potrebno je i osigurati dovoljno sredstava za mirovine i razne pomoći, donacije i subvencije. Kako bi se ubrzao ekonomski rast i razvoj potrebno je stvoriti ekonomski sustav u kojemu će djelovati produktivna radna snaga koja će angažirati raspoloživa sredstva na što profitabilniji i efikasniji način.

## Popis literature

1. Dalić, M. (1999). Utjecaj razine i strukture javnih rashoda na rast. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/19375> (pristupljeno: 14. lipnja 2021.)
2. Jelčić, B. (2001). *Javne financije*. (Online) Dostupno na: <file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/javne-financije-b-jel269i263-2001.pdf> (pristupljeno: 1. lipnja 2021.)
3. Ministarstvo financija (2020). Proračun Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/86> (pristupljeno: 1. lipnja 2021.)
4. Ministarstvo financija (2020). Državni proračun – Arhiva. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-arhiva/610> (pristupljeno: 16. lipnja 2021.)
5. Ministarstvo financija (2020). Državni proračun 2020. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2020-godina/2981> (pristupljeno: 16. lipnja 2021.)
6. Ministarstvo financija (2019). Državni proračun 2019. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2019-godina/608> (pristupljeno: 16. lipnja 2021.)
7. Ministarstvo financija (2018). Državni proračun 2018. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2018-godina/609> (pristupljeno: 16. lipnja 2021.)
8. Ministarstvo financija (2017). Državni proračun 2017. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-arhiva/2017-618/618> (pristupljeno: 16. lipnja 2021.)

9. Ministarstvo financija (2016). Državni proračun 2016. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-arhiva/2016-619/619> (pristupljeno: 16. lipnja 2021.)
10. Nakić, M. (2018.). Hrvatska država najviše troši među zemljama Nove Europe Dostupno na: <https://www.liberal.hr/hrvatska-drzava-najvise-trosi-medju-zemljama-nove-europe-986> (pristupljeno: 25. lipnja 2021.)
11. Ott, K. (2007). *Javne financije u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javne financije
12. Ralašić, M. (2017). Javni ili državni dug. Dostupno na: [http://www.ijf.hr/pojmovnik/javni\\_dug.htm](http://www.ijf.hr/pojmovnik/javni_dug.htm) (pristupljeno: 10. lipnja 2021.)
13. Stanković, B., Damjanović, R., Popović, M. (2018). Oblici nadzora nad javnim rashodima. Dostupno na: <http://www.cefi.edu.rs/wp-content/uploads/2018/12/7.-OBLICI-NADZORA-NAD-JAVNIM-RASHODIMA.pdf> (pristupljeno: 9. lipnja 2021.)
14. Šimović, H., Deskar-Škrbić, M. (2019). EJS5: Uzroci rasta javnih rashoda i njihovo vrednovanje. Dostupno na: <https://arhivanalitika.hr/blog/ejs5-uzroci-rasta-javnih-rashoda-i-njihovo-vrednovanje/> (pristupljeno: 10. lipnja 2021.)
15. Škreb-Kesner, M. (2018). Javne financije. Dostupno na: <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/javne-financije/43/javne-financije/327/> (pristupljeno: 10. lipnja 2021.)

## Popis slika

Slika 1 Struktura rashoda poslovanja Republike Hrvatske prema ekonomskoj klasifikaciji...	24
Slika 2 Struktura korisnika proračuna Republike Hrvatske prema organizacijskoj klasifikaciji .....	29
Slika 3 Udio javne potrošnje Hrvatske u odnosu na ostale zemlje .....	30

## **Popis tablica**

Tablica 1 Rashodi poslovanja Republike Hrvatske u razdoblju od 2016. do 2020. godine u milijunima kuna.....	22
Tablica 2 Rashodi za nabavu nefinancijske imovine Republike Hrvatske od 2016. do 2020. godine u milijunima kuna.....	25
Tablica 3 Proračun prema organizacijskoj klasifikaciji Republike Hrvatske od 2016. do 2020. u milijunima kuna.....	27