

DRŽAVA I EKONOMIJA: GDJE JE HRVATSKA?

Buturac, Goran

Source / Izvornik: **Ekonomski pregled, 2015, 65, 513 - 540**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:213:555374>

Rights / Prava: [In copyright](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2021-02-27**



Repository / Repozitorij:

[The Institute of Economics, Zagreb](#)

Goran Buturac*

UDK 338.222:351(497.5)
JEL Classification H11, E60
Izvorni znanstveni članak

DRŽAVA I EKONOMIJA: GDJE JE HRVATSKA?¹

Cilj je ovoga rada dobiti nove spoznaje o ulozi države u ekonomiji u Hrvatskoj. Na promjenu uloge države u ekonomiji u Hrvatskoj od njezina osamostaljenja do danas značajne su učinke imali tranzicija gospodarstva, globalizacija, integracija i liberalizacija tržišta. Rezultati ekonomske politike države se prepoznaju u padu ekonomske aktivnosti, značajnom rastu deficita i zaduženosti, razvoju pesimističnih očekivanja i nesklonosti ulaganjima. Uvjeti velike zaduženosti nameću restriktivni karakter fiskalnoj politici što se u kratkom roku može negativno odraziti na ekonomsku aktivnost. Rezultati pokazuju da konkurentske tranzicijske zemlje koje imaju manje porezno opterećenje realiziraju veće stope gospodarskog rasta. U svrhu ostvarivanja gospodarskog rasta i smanjivanja zaduženosti fiskalna se konsolidacija, i to smanjivanjem javnih rashoda i poreznog opterećenja, nameće kao nužnost. Za eliminiranje deficita tekućeg računa platne bilance važno je fiskalnim restrukturiranjem postići strukturni suficit umjesto dosadašnjeg strukturnog deficita. Dobiveni rezultati su na tragu očekivanja o nastavku procesa izmjene uloge države u ekonomiji u nadolazećem razdoblju.

Ključne riječi: država, ekonomija, Hrvatska

* G. Buturac, dr. sc., znanstveni savjetnik u Ekonomskom institutu, Zagreb. (E-mail: gbuturac@eizg.hr).

¹ Rad je prvobitno objavljen u Zborniku radova sa 22. tradicionalnog savjetovanja „Ekonomska politika Hrvatske u 2015. godini“ održanog u Opatiji 12.-14. studenoga 2014.

1. Uvod

Cilj je ovoga rada dobiti nove spoznaje o ulozi države u ekonomiji u Hrvatskoj. Gospodarstvo su Hrvatske zadnjih 25 godina prožimale značajne strukturne prilagodbe i promjene. One su bile obilježene procesima tranzicije, globalizacije, integracije i liberalizacije tržišta. Gospodarska kriza dodatno je pospješila potrebu za promjenama, a naročito u području ekonomske politike. U traženju ekonomskog modela koji bi rezultirao izlaskom iz recesije, propitivanje uloge države u ekonomiji je vraćeno u središte rasprava znanstvene i stručne javnosti.

Unatoč postojanju mnogih zajedničkih obilježja i procesa, potrebe za promjenama i prilagodbom državnih sektora se bitno razlikuju među zemljama. One su primarno uvjetovane veličinom gospodarstva, stupnjem ostvarenog gospodarskog razvoja, strukturom gospodarstva, kvalitetom ljudskih resursa, dostignutom institucionalnom razvoju te izloženošću gospodarstva kretanjima na globalnom tržištu (Rodrik, 1998; Aizenman, JinJarak, 2009). U svijetlu društveno ekonomskog repozicioniranja na globalnom tržištu sve se više postavlja pitanje efikasnog upravljanja. Ono u konačnici treba rezultirati stvaranjem stabilnog i poticajnog makroekonomskog okruženja, uklanjanjem manjkavosti u funkcioniranju tržišta, ostvarivanjem gospodarskog razvoja i rasta životnog standarda te socijalno pravednog društva. Čini se da su danas najveći zahtjevi tržišta usmjereni na smanjivanje i racionalizaciju javne potrošnje kako bi se mogli smanjiti nameti gospodarstvu i pospješiti ekonomska aktivnost. U tom kontekstu otvara se pitanje kako sektor države pridonosi gospodarskom razvoju. Opravdava li kvaliteta proizvedenih dobara i usluga državnog sektora izdvajanja ostalih sektora kroz poreze, doprinose, cijene komunalnih usluga, energije i sl.?

Glavna je hipoteza ovoga rada da su procesi tranzicije, globalizacije, integracije i liberalizacije tržišta pridonijeli značajnoj promjeni uloge države u ekonomiji u Hrvatskoj, ali ne i povećanju njezine učinkovitosti. To se prije svega očituje u definiranju, provedbi i rezultatima ekonomske politike.

Ključna istraživačka pitanja koja se postavljaju u ovome radu su: kako se mijenjala uloga države u ekonomiji kroz povijest i koji su učinci globalizacije?, Kojima su strukturna obilježja državne potrošnje u Hrvatskoj i kako se ona mijenjaju u uvjetima recesije?, Koji su uzroci i posljedice nastajanja zaduženosti državnog sektora u Hrvatskoj?, Koliko je porezno opterećenje u Hrvatskoj u odnosu na konkurentne tranzicijske zemlje?, I kakva je percepcija hrvatskih građana o državnom sektoru?

Nakon uvodnog dijela rada slijedi dio u kojemu se raspravlja o ulozi države u ekonomiji kroz sažeti prikaz povijesnog razvoja i analizu učinaka procesa globalizacije i privatizacije. Treći dio rada donosi uvid u organizaciju i veličinu državnog sektora u Hrvatskoj. U četvrtom dijelu rada analiziraju se državna po-

trošnja i prihodi, a u petom dijelu strukturalna obilježja zaduženosti. Komparativna je analiza poreznog opterećenja u Hrvatskoj i odabranim tranzicijskim zemljama napravljena u šestom dijelu rada. Sedmi dio rada donosi prikaz percepcije hrvatskih građana o državnom sektoru, kao i usporedbu učinkovitosti državnog sektora u Hrvatskoj sa zemljama Europske unije. Na kraju je rada zaključak.

2. Uloga države u ekonomiji

Rad započinje razmatranjem uloge države u ekonomiji. Najprije je dan sažet pregled procesa kroz povijest, da bi se nakon toga propitali učinci globalizacije, privatizacije i tržišta na promjene značaja državnog sektora u ekonomiji.

2.1. Uvid u povijest

Uloga države u ekonomiji se kroz povijest značajno mijenjala. Još od vremena Platona filozofi su se sporili o ulozi i značaju države, a naročito u ekonomiji. U odnosu na tržište uloga države se obično promatrala u rasponu dvije krajnosti i to jedne koja zagovara apsolutnu slobodu tržišta bez uplitanja države (tzv. *laissez faire*²) te druge koja je na tragu potpunog državnog intervencionizma u tržište i gospodarstvo. Teoretskim začetnikom *laissez faire* i ekonomskog liberalizma smatra se Adam Smith. U njegovom djelu iz 1776. godine „Bogatstvo naroda“ između ostaloga se promiče ideja neuplitanja države u ekonomiju pri čemu vlada potpuna sloboda tržišta i neograničeno djelovanje ekonomskih zakonitosti. Prema Adamu Smithu opći će se državni interesi i država blagostanja ostvariti ako se sve aktivnosti prepuste slobodi pojedinaca i subjekata na tržištu. Valja istaknuti da je Smithovu teoriju važno promatrati u kontekstu vremena u kojem je nastala. Ona je značajnim dijelom reakcija na prethodno vremensko razdoblje - merkantilizam³. Smith u svojim teoretskim polazištima o ekonomskom liberalizmu zapravo dobrim dijelom kritizira merkantilizam koji je bio obilježen trgovinskim monopoli-

² *Laissez faire* franc. „pustite neka svatko čini što hoće i neka sve ide svojim tokom“.

³ Merkantilizam je pravac u ekonomskoj teoriji nastao 1763. u Francuskoj. Merkantilistička teorija zagovara povećanje novčane mase u zemlji i sprečavanje njezina odljeva izvan zemlje. Svoj vrhunac postiže u 16. i 17. stoljeću. Merkantilisti se posebno zalažu za trgovinu, ali samo u izvoznom smislu jer su po sili zakona izvozni proizvodi sredstvo povećanja nacionalnog bogatstva. Za razliku od Adama Smitha merkantilisti su bili pobornici potpunog državnog intervencionizma kojim bi se uvodile uvozne zabrane i stimulirao izvoz.

ma razvijenim kao posljedica državnog protekcionizma u trgovini (carine, zabrane uvoza, posebne dozvole i sl.). Na iznesenim teorijskim postavkama Adama Smitha kasnije je izgrađena cjelokupna liberalistička doktrina. Iako prihvaća niz teorijskih postavki i ideja Adama Smitha, Neoklasična škola koja se razvija od 1871. godine priznaje da tržišni mehanizam ima nedostatke i da ih država može otkloniti odgovarajućim mjerama ekonomske politike.

Uloga države u ekonomiji je u 18. i 19. stoljeću bila mala. Svodila se u dva područja ekonomije i to u bankarstvu i vanjskoj trgovini. U bankarskom sektoru, države osnivaju nacionalne banke preko kojih pokušavaju djelovati na poslovno bankarstvo, dok je u vanjskoj trgovini djelovanje države usmjereno na zaštitu domaće proizvodnje (uvozne pristojbe, carine) i stimuliranje izvoza. Nedostaci doktrine potpunog ekonomskog liberalizma sve više su izlazili na površinu. Tržište slobodne konkurencije je sve više prerastalo u razne oblike monopolizma. Naime, velike korporacije su iskorištavale državu i državni protekcionizam. Uvođenjem visokih carinskih stopa stvarale su si ekstraprofite i gradile monopolske i oligopolske pozicije na tržištu. Najveća kušnja koja je stavljena pred doktrinu *laissez faire* bile su ekonomske krize koje su se počele pojavljivati u drugoj polovici 19. i prvoj polovici 20. stoljeća. Bilo je očito da tržište samo po sebi neće naći izlaz iz ekonomskih kriza i da doktrina slobodnog tržišta nema odgovora na uzroke, posljedice i načine izlaska iz njih. Ideja potpunog ekonomskog liberalizma je doživjela svoj slom pojavom Velike gospodarske krize (1929.-1933.).

U traženju odgovora na veliku recesiju, teoretsku podlogu državnom intervencionizmu u ekonomiji dao je John Maynard Keynes u svom djelu „Opća teorija, zaposlenosti, kamata i novca“. Velika kriza je iznjedrila potrebu upravljanja gospodarskim sustavima u cjelini pri čemu tu ulogu preuzima država. Nakon Velike gospodarske krize iz 1929. godine uloga države u ekonomiji je značajno promijenjena. Država preuzima zadaću kreiranja ekonomskih politika pri čemu odgovarajućim mjerama i instrumentima nastoji realizirati njezine ciljeve. Rađa se čitav niz mjera i instrumenata kojima država na tržištu dobara i na financijskom tržištu usmjerava ekonomska kretanja: novčanu ponudu, dohotke stanovništva, profite poduzeća, zaposlenost, investicije, državnu potrošnju i dr. Također, ona postaje aktivni subjekt na tržištu rada donoseći zakonske propise o radnim odnosima, određujući visinu minimalne plaće, regulirajući socijalnu i zdravstvenu zaštitu radnika i sl. Danas postoje mnogi procesi koji donose nove izazove pred državne sektore i iniciraju kontinuiranu potrebu revizije uloge države u ekonomiji. Neki su od najvažnijih: ekonomske krize, rast poduzeća, nove tehnologije, sve veća urbanizacija, jačanje uloge znanja i obrazovanja. Promatrajući odnos države i tržišta svakako da proces globalizacije uvelike uvjetuje potrebu prilagodbe državnog sektora, a naročito u malim ekonomijama kao što je Hrvatska. Stoga se u nastavku rada posebna pozornost pridaje učincima globalizacije na ulogu države u ekonomiji.

2.2. Globalizacija, privatizacija i djelovanje tržišta

Jedna od najvažnijih ekonomskih funkcija države u tržišnom gospodarstvu je definiranje zakonskog okvira i pravila na tržištu. To uključuje zakonsko reguliranje vlasničkih odnosa, donošenje zakona o ugovorima, o poslovanju i stečaju poduzeća, reguliranje radnih obveza te brojnih drugih zakonskih propisa kojima se uređuju ekonomski odnosi u društvu. Unutar definiranog zakonskog okvira primarna zadaća države s ekonomskog stajališta je definiranje ekonomske politike, njezinih ciljeva, mjera i instrumenata te preuzimanje odgovornosti za provedbu. Ekonomsku politiku države nužno je promatrati u kontekstu vremena i prostora u kojem živimo, a koje obilježavaju procesi globalizacije, integracije i privatizacije. Pojam globalizacije vezan je uz proces postupnog ukidanja ograničenja protoka ljudi, roba, usluga i kapitala kojemu je cilj stvaranje jedinstvenog tržišta na kojem će vrijediti jednaka pravila za sve subjekte na njemu.⁴ Predvodnici globalizacijskih procesa su velike multinacionalne korporacije.⁵ Globalizacijski i integracijski procesi donose sve veću ulogu tržišta u ekonomiji. Tržište potiče pojedince da ulažu energiju, vještine, ambiciju i poduzimaju rizik u ekonomskim aktivnostima. Time tržišni sustavi poprimaju karakter fleksibilnosti, vitalnosti, inventivnosti i sklonosti promjenama. Težeći maksimizaciji profita tržište funkcionira po kriteriju uspješnosti pri čemu nagrađuje uspješne, a kažnjava neuspješne (Vojnić, 2004; Jurčić, Vojnić, 2011). „Velike prednosti tržišta dolaze do izražaja u snažnoj tržišnoj konkurenciji koja u kontinuitetu vrši pritisak na otkrivanje novih znanja i novih tehnologija, što sve i samo po sebi stvara pretpostavke za bržu i uspješniju tehnološku determiniranost koja bi po definiciji morala krčiti put ka postupnom oslobođenju rada i samim time k ostvarivanju društva blagostanja u svjetskim razmjerima. Ona manje pozitivna i manje dobra strana tržišta odnosi se na činjenicu da su tržište i demokracija neutralni u odnosu na socijalnu politiku i ostvarivanje načela socijalne pravde.“⁶ Uvažavajući sve manjkavosti tržišta, tržišna gospodarstva su pokazala iznimnu sposobnost rasta i napretka. Danas je sve veći utjecaj tržišta na funkcioniranje države. To je naročito izraženo u malim ekonomijama, poput Hrvatske, koje su prošle ili još uvijek prolaze tranziciju gospodarstva od centralno-planske pri-

⁴ Počeci suvremenog procesa globalizacije vezani su uz liberalizaciju trgovine između vodećih zapadnih ekonomija po završetku Drugog svjetskog rata. Vodeće zemlje Zapada su 1947. potpisale trgovinski sporazum (GATT= General Agreement on Tariffs and Trade) u kojem su definirale načela uzajamne liberalizacije tržišta i trgovine. GATT je pridonio jačem trgovinskom povezivanju tih zemalja putem dogovorenog postepenog smanjivanja carina, i drugih ograničenja.

⁵ Osim što mijenjaju međunarodnu ekonomsku aktivnost, multinacionalne korporacije ograničavaju državama provedbu i učinkovitost mjera ekonomske politike. Tako bi primjerice mogućnost multinacionalnih korporacija da posuđuju u inozemstvu i financiraju domaće investicije ograničilo uspješnost restriktivne monetarne politike.

⁶ Jurčić, Lj., Vojnić, D. (2011). „Latentna kriza kapitalizma – Društvo blagostanja ili Ekonomski neoliberalizam“, Zbornik radova 19. Tradicionalnog savjetovanja HDE, Opatija 2011., str. 50.

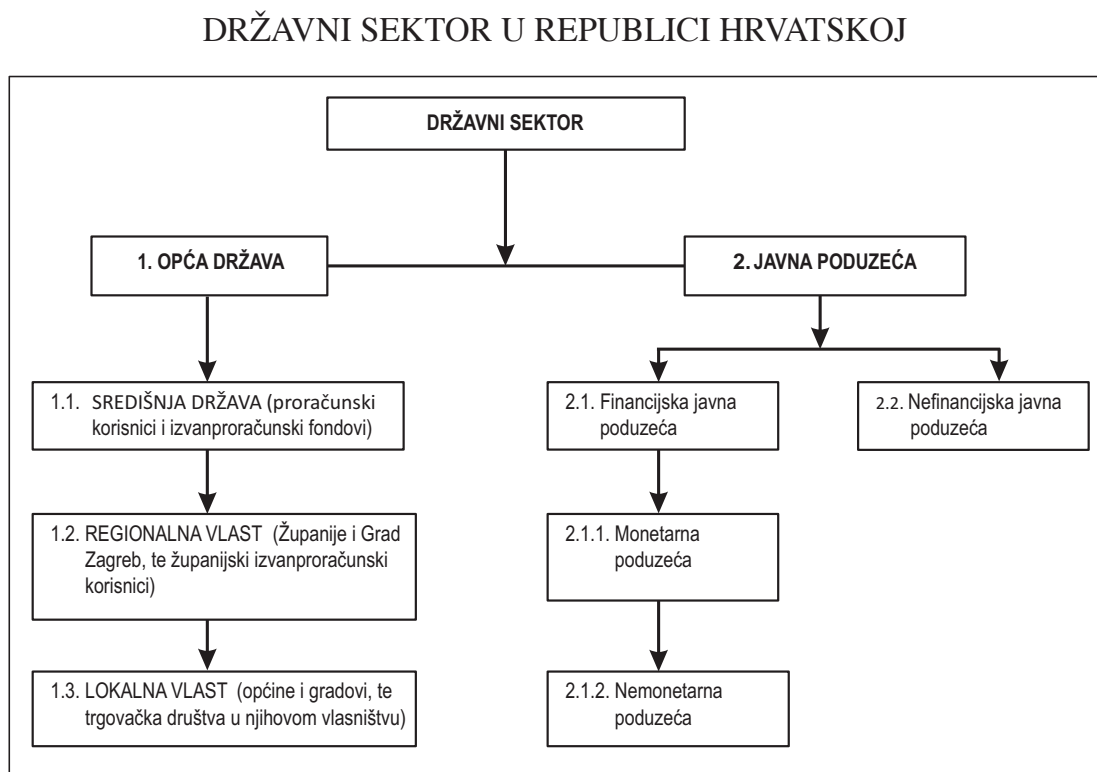
vrede prema tržišnom gospodarstvu. U tim je zemljama uz globalizaciju, značajan učinak na promjenu uloge države u ekonomiji imala i privatizacija gospodarstva. Ona je u manje-više svim tranzicijskim zemljama značajno smanjila ulogu države u ekonomiji. Za razliku od zemalja istočnog bloka koje su imale državno vlasništvo, u Hrvatskoj su mala i srednja poduzeća mahom bila u društvenom vlasništvu koje je osiguravalo poduzećima određeni stupanj autonomije u kreiranju poslovne politike. Nakon podržavljenja društvenog vlasništva uslijedila je privatizacija. Država se više bavila rasprodajom imovine negoli njezinim učinkovitim upravljanjem (Babić, 2006). Prepuštanjem značajnog dijela državne imovine tržištu u pojedinim aspektima je sužen prostor djelovanja ekonomske politike i države na gospodarski razvoj. Primjerice, prodajom bankarskog sektora inozemnim vlasnicima država si je uvelike dokinula mogućnost upravljanja razvojem financijskog sektora jer razvojnu strategiju određuju njezini vlasnici. Istovremeno se to odražava i na realni sektor, budući da se on ne može efikasno razvijati bez financijskog sektora, i obrnuto. Dovođenje procesa privatizacije nipošto nije smanjio djelovanje tržišta na državu već naprotiv – dodatno ga je osnažio. Tako je danas sve izraženija potreba sustavnog povlačenja države iz svih djelatnosti za koje postoje uvjerljive naznake da ih tržište može obavljati efikasnije. To se odnosi na dobar dio infrastrukture – javni transport, telekomunikacije, komunalne usluge i sl. Ipak, sve se više pokazuje da važnost djelatnosti državnih institucija postaje utoliko veća za neka nova, vitalno važna područja za koja privatni sektor ne može biti adekvatno osposobljen pa mu ih se ne treba niti u cijelosti i bezuvjetno prepustiti (Mesarić, 2001). Zbog toga se nameće potreba učinkovite i transparentne regulacije koncesija na korištenje javnih dobara, te za proizvodnju ili pružanje usluga u onim djelatnostima u kojima su do nedavno prevladavala državna monopolistička poduzeća (Čičin-Šajn, 2007). Uvažavajući dosad sve navedeno, obilježje je čitavog procesa sve naglašenija potreba za prilagodbom i restrukturiranjem državnih sektora na način da se prihvate određena načela tržišnog ponašanja i utakmice. Uz to, sve su izraženija očekivanja za kvalitetnijim angažmanom države, ne samo u područjima koje je ona dosada pokrivala, već i u nekim potpuno novim područjima.

3. Državni sektor u Hrvatskoj

Pred državnim sektorom u Hrvatskoj stoje veliki izazovi. On spada među glavne stupove društvenog i gospodarskog razvoja. Svi su gospodarski subjekti i segmenti društva u većoj ili manjoj mjeri upućeni na sektor države. Otuda toliki značaj i osjetljivost šire javnosti za njegovu dostupnost, učinkovitost i promjene koje se događaju ili bi se trebale događati. Pri tome je važno povjerenje u sustav državnih institucija i poduzeća koji proizvode vrijedna dobra i usluge neophodna za zadovoljenje primarnih ljudskih potreba (red i sigurnost, zdravlje, obrazo-

vanje, energetika, transport i komunikacije i dr.). Procesi raspada bivše države, privatizacije, globalizacije i integracije u EU donijeli su novu dimenziju uloge i perspektive državnog sektora u gospodarskom i društvenom životu Hrvatske. Promjene u okruženju inicirale su neke nove zahtjeve pred državni sektor. Prije same ekonomske analize stanja i trendova valja se upoznati s njegovom organizacijom i veličinom (Slika 1).

Slika 1.



Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, obrada autora.

Državni sektor u Hrvatskoj čine opća država i javna poduzeća. U opću državu su uključene sve institucije koje se direktno ili indirektno financiraju iz proračuna te izvanproračunski korisnici. Opća država se dijeli na tri razine:

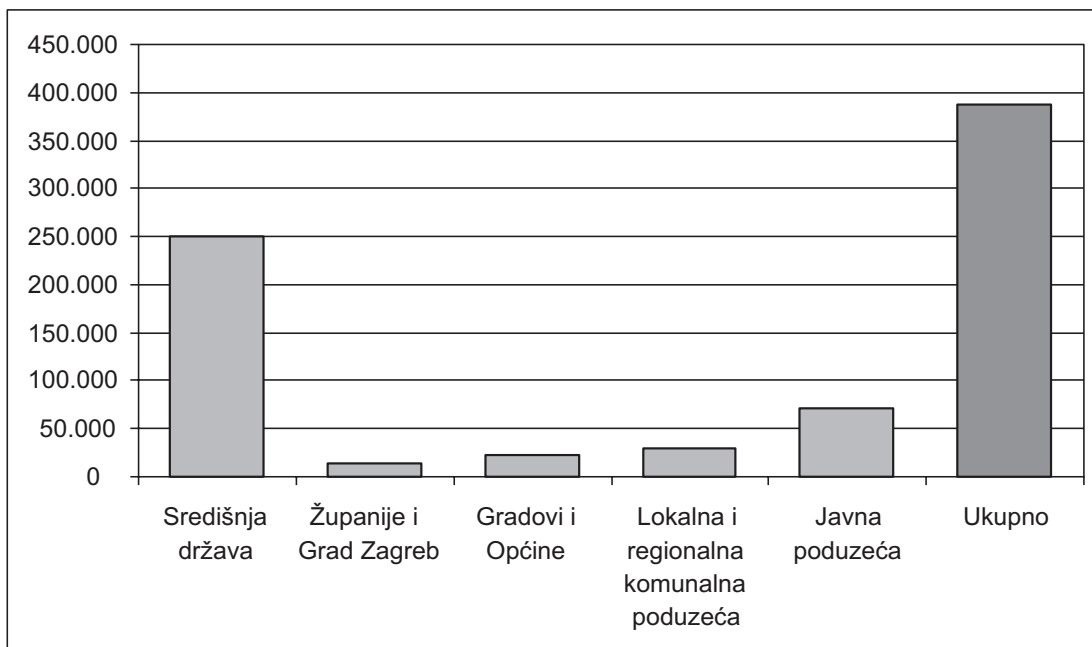
- središnju državu:
 - Ministarstva, zavodi, instituti, akademije, uredi, komisije
 - Izvanproračunski fondovi: Hrvatske vode (HV), Hrvatski fond za privatizaciju (HFP), Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU), Državna agencija za osiguranje štednje uloga i sanaciju banaka (DAB) i Hrvatske ceste (HC)

- regionalnu vlast
 - Županije i Grad Zagreb
 - Županijski izvanproračunski korisnici
- lokalnu vlast
 - Općine
 - Gradovi
 - Lokalna trgovačka društva (komunalna i nekomunalna)

Javna poduzeća dijele se na nefinancijska i financijska, a financijska u nastavku na monetarna i nemonetarna. Nefinancijska javna poduzeća proizvode dobra i usluge u područjima energetike, infrastrukture, prometa kao i druge usluge od javnog interesa. To su primjerice: Hrvatska elektroprivreda, Hrvatska pošta, Jadrolinija, Hrvatska lutrija. U monetarna financijska poduzeća spadaju: Hrvatska narodna banka, Hrvatska banka za obnovu i razvoj, Hrvatska poštanska banka, a u nemonetarna: Hrvatska agencija za nadzor nefinancijskih usluga, Financijska agencija te Središnje klirinško depozitarno društvo. „Može se reći da su sličnosti ustroja javnog sektora u Hrvatskoj prema definicijama MMF-a i SNA velike, a u

Slika 2.

BROJ ZAPOSLENIH U DRŽAVNOM SEKTORU



Izvor: Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V. (2011). „Veličina javnog sektora u Hrvatskoj“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11(1): str. 99-125.

prvom redu se odnose na obuhvat pojedinih podsektora ukupnog javnog sektora. Unatoč tomu, evidentne će razlike i dalje postojati, prvenstveno zbog veličine, obujma i strukture aktivnosti, političkog uređenja te demografskih i zemljopisnih obilježja pojedinih javnih sektora.“⁷

Analiza veličine državnog sektora i usporedba s drugim zemljama je složena zbog različitih metodologija mjerenja i načina definiranja javnog sektora i zaposlenosti. Uvid u veličinu državnog sektora u Hrvatskoj mjereno brojem zaposlenih pokazuje da je ukupno u čitavom sektoru u 2008. godini radilo 388.222 ljudi, što čini 31,0 % zaposlenih u pravnim osobama u Hrvatskoj (Slika 2). Od ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru 81,7 % je uposleno u općoj državi, a 18,3 % u javnim poduzećima.

Istovremeno, rashodi za zaposlene kumulativno u javnom sektoru su iznosili 42,7 milijardi kuna. Pri tome 78,7 % otpada na opću državu, a 21,3 % na javna poduzeća.

4. Državna potrošnja i prihodi

U analizi zastupljenosti državnog sektora u ekonomiji primjenjuju se različiti pristupi. Jedan od najčešće korištenih zbog jednostavnosti i dostupnosti podataka je analiza udjela BDP-a koji država izravno proizvede ili kupuje.⁸ Državna potrošnja⁹, prema posljednjim dostupnim podacima Državnog zavoda za statistiku za 2013. godinu zauzima 19,8 % BDP-a (Slika 3). Analizirajući trend u promatranom razdoblju od 2001. do 2013. zapažaju se dva međusobno suprotna ciklusa. U razdoblju do pojave recesije (2001.-2008.) udio se državne potrošnje u BDP-u smanjivao. U vrijeme recesije (2008.-2013.) za očekivati je bilo smanjenje državne potrošnje. Međutim, to se nije dogodilo. Dok se proizvodnja smanjila, državna potrošnja se blago povećala pa se povećao udio državne potrošnje u BDP-u.

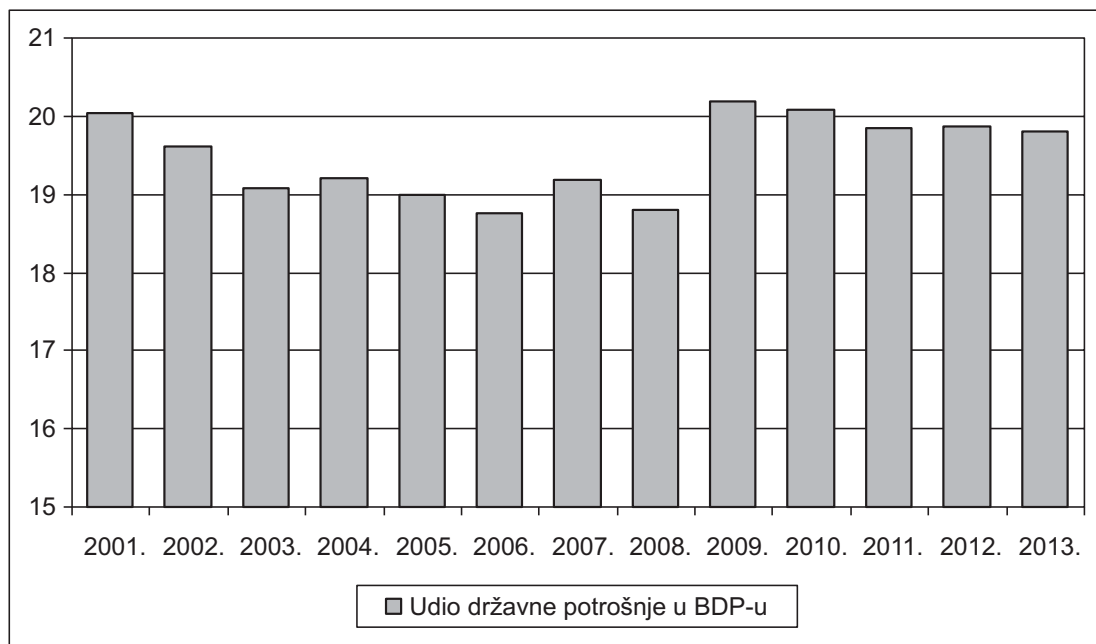
⁷ Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V. (2011). „Veličina javnog sektora u Hrvatskoj“, Hrvatska i komparativna javna uprava, 11(1): str. 112.

⁸ Drugi je način da se istraži u kojoj mjeri država preraspodjeljuje dohotke oporezujući neke subjekte i dajući drugim osobama u obliku transfernih plaćanja kao što su socijalna pomoć, naknada za nezaposlene ili druge naknade. Također može se istražiti stupanj intervencije države u gospodarstvu reguliranjem različitih aspekata ekonomskog života ili djelujući na druge načine svojom ekonomskim utjecajem

⁹ Prema metodologiji obračuna agregatne potrošnje Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske, državna potrošnja uključuje: izdatke za netržišne usluge države (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, kultura, sport itd.), izdatke za tržišne proizvode i usluge (lijekovi, ortopedska pomagala, usluge lječilišta), izdaci za upravne, administrativne, obrambene, ekonomske, razvojno-istraživačke i druge usluge države.

Slika 3.

UDIO DRŽAVNE POTROŠNJE U BDP



Izvor: Državni zavod za statistiku, izračun autora.

Udio je državne potrošnje u BDP-u u 2008. godini iznosio 18,8 %, a u 2013. 19,8 %. Analizirajući proračun konsolidirane središnje države razvidan je rast ukupnih rashoda državnog sektora (Tablica 1). I to za 6,5 % u razdoblju 2002.-2013. Istovremeno, uvid u strukturu proračuna pokazuje različite trendove po rashodnim stavkama. Povećala su se izdvajanja za kamate i za zaposlene, a smanjila su se izdvajanja za subvencije i za socijalne pomoći. Takva su kretanja rezultirala odgovarajućim strukturnim promjenama. One se najviše prepoznaju kod kamata i socijalnih pomoći. Dok se udio kamata u razdoblju 2002.-2013. povećao sa 4,8 % na 7,7 %, udio se socijalnih pomoći prepolovio i to sa 21,1 % na 10,6 %.

Tablica 1.

STRUKTURA RASHODA KONSOLIDIRANE SREDIŠNJE DRŽAVE

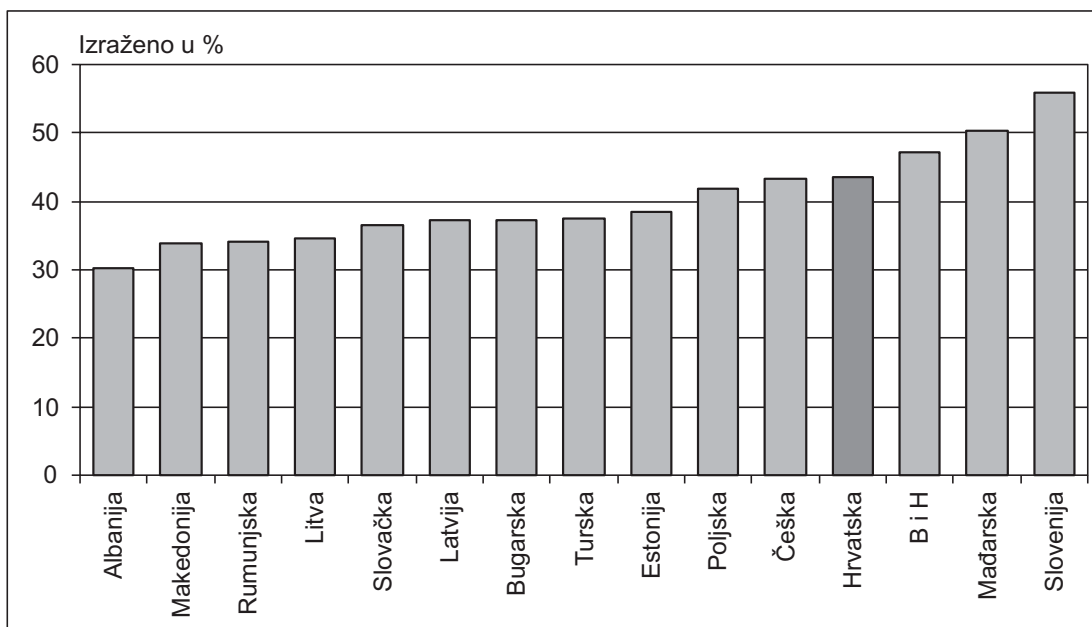
	2002.	2008.	2013.	$\left(\frac{2013.}{2008.} - 1\right) \times 100$
UKUPNI RASHODI	100,0	100,0	100,0	6,5
I. Naknade zaposlenima	26,9	25,5	24,3	1,8
II. Korištenje dobara i usluga	9,1	9,7	8,0	-12,1
III. Kamate	4,8	4,1	7,7	97,6
IV. Subvencije	4,7	5,8	4,4	-19,5
Javni sektor	2,2	2,7	1,6	-37,1
Izvan javnog sektora	2,5	3,1	2,8	-4,3
V. Pomoći	2,2	3,4	4,1	26,9
VI. Socijalne naknade	47,5	44,3	46,6	12,1
Naknade iz osiguranja	25,9	31,7	35,9	20,8
Naknade za socijalnu pomoć	21,1	12,4	10,6	-9,2
Naknade za zaposlene	0,5	0,2	0,1	-43,9
VII. Ostali rashodi	4,7	7,2	4,9	-27,0

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, izračun autora.

Podrobniji uvid u veličinu javnih rashoda u Hrvatskoj osigurava komparativna analiza s drugim tranzicijskim zemljama. Rezultati prikazani na slici 4. ukazuju na relativno velike javne rashode u Hrvatskoj. Od analiziranih zemalja veći udio javnih rashoda u BDP-u imaju jedino Bosna i Hercegovina, Mađarska i Slovenija. Sve druge zemlje imaju manji udio javnih rashoda u BDP-u.

Slika 4.

USPOREDBA UDJELA UKUPNIH JAVNIH RASHODA U BDP-U
HRVATSKE I ODABRANIH TRANZICIJSKIH ZEMALJA



Izvor: obrada autora prema podacima Međunarodnog monetarnog fonda.

Nakon uvida u državnu potrošnju i rashode konsolidirane središnje države zanimljivo je promotriti što se događa s prihodima? Dok su se rashodi povećali, prihodi su se smanjili (Tablica 2). Zašto? Uslijed pada ukupne ekonomske aktivnosti i proizvodnje smanjili su se prihodi od poreza. Valja primijetiti da su sve stavke poreznih prihoda u recesijskim godinama zabilježile smanjenje. Kad se smanjila ekonomska aktivnost i proizvodnja, smanjili su se i prihodi s naslova poreza za dobit. U usporedbi s drugim poreznim stavkama oni su se najviše smanjili u razdoblju recesije i to za 39,7 %. Pad proizvodnje donio je i pad zaposlenosti, rast nezaposlenosti i smanjenje realnih plaća. To se odrazilo na smanjenje prikupljenih sredstava od poreza na dohodak. Ekonomska kriza, nepovoljna kretanja na tržištu rada, i razvoj pesimističnih očekivanja smanjio je osobnu potrošnju. Posljedica je smanjenje prihoda od poreza na dodanu vrijednost, unatoč tomu što se stopa poreza na dodanu vrijednost u razdoblju povećala sa 23 na 25 %. Niti prihodi od socijalnih doprinosa nisu pošteđeni posljedica recesije. Socijalni doprinosi su smanjeni po svim stavkama: doprinosi zaposlenika, doprinosi poslodavaca i doprinosi od samozaposlenih i nezaposlenih.

Povećanje rashoda državnog sektora i smanjenje prihoda rezultirali su proračunskim deficitom. On se u prijašnjim razdobljima uglavnom financirao prodajom državne imovine (mahom državnih poduzeća) ili zaduživanjem na domaćem i inozemnim tržištima. Budući da je značajan dio državnih poduzeća već privatiziran, deficit se zadnjih nekoliko godina financirao zaduživanjem.

Tablica 2.

STRUKTURA PRIHODA DRŽAVNOG SEKTORA

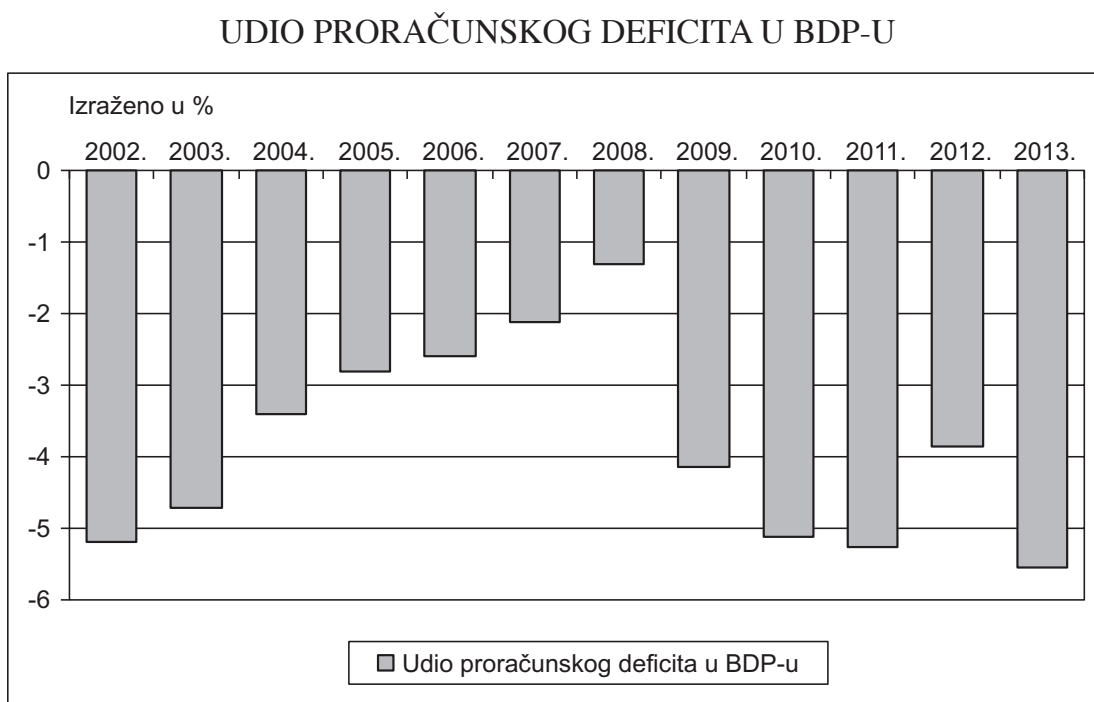
	2002.	2008.	2013.	$\left(\frac{2013.}{2008.} - 1\right) \times 100$
PRIHODI	100,0	100,0	100,0	-6,7
I. Porezi	60,2	58,0	56,3	-9,4
A) Porezi na dohodak, dobit i kapitalnu dobit	8,0	10,2	6,9	-36,8
Porez na dohodak	4,5	1,4	1,2	-18,7
Porez na dobit	3,5	8,8	5,7	-39,7
B) Porezi na imovinu	0,4	0,5	0,4	-27,3
C) Porezi na dobra i usluge	48,4	45,4	47,6	-2,1
Porez na dodanu vrijednost	34,6	34,4	35,9	-2,6
Trošarine	13,1	9,9	10,4	-1,6
D) Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	2,7	1,6	1,0	-39,0
E) Ostali porezi	0,6	0,3	0,3	11,3
II. Socijalni doprinosi	33,6	33,9	33,2	-8,7
F) Doprinosi za socijalno osiguranje	33,6	33,9	33,2	-8,7
Doprinosi zaposlenika	-	15,1	15,7	-2,7
Doprinosi poslodavaca	2,1	18,1	16,9	-13,0
Doprinosi od samozaposlenih ili nezaposlenih	0,6	0,7	0,5	-28,4
III. Pomoći	0,0	0,4	1,6	-
IV. Ostali prihodi	6,3	7,7	9,0	9,6

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, izračun autora.

Udio proračunskog deficita u BDP-u se u godinama recesije značajno povećao. U 2008. godini on je iznosio 1,3 % BDP-a, a u 2013. godini 5,5 % (Slika 5). Najnoviji podaci Ministarstva financija o prihodima i rashodima državnog sektora

u prvih sedam mjeseci 2014. godine potvrđuju značajan proračunski deficit. U tom je razdoblju deficit kumulativno iznosio 7,2 milijarde kuna.

Slika 5.



Izvor: obrada autora prema podacima Državnog zavoda za statistiku i Ministarstva financija Republike Hrvatske.

Proračunski deficit posebno dobiva na težini u recesijskom razdoblju. On pridonosi deficitu tekućeg računa platne bilance i makroekonomskoj neravnoteži ukupnog gospodarstva koja se ogleda u većoj potrošnji u odnosu na ostvarenu vrijednost proizvodnje. Rezultat je zaduženost državnog sektora, ali i ukupnog gospodarstva o čemu se detaljnije govori u narednom poglavlju.

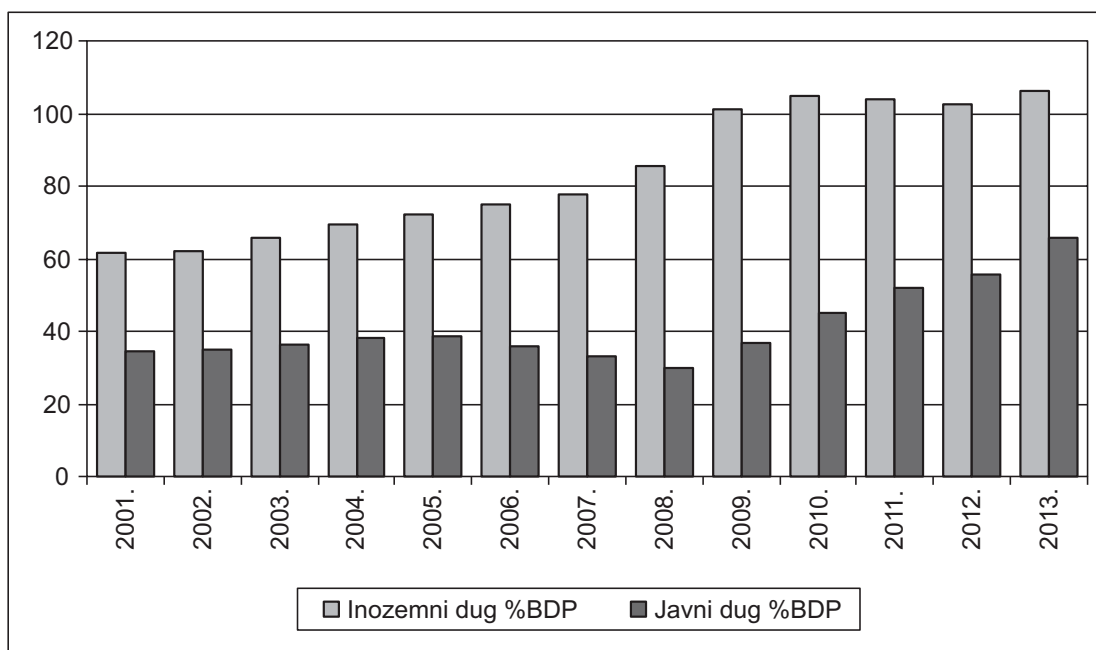
5. Zaduzenost državnog sektora

Zaduženost državnog sektora u recesijskim godinama doživljava svoju kulminaciju. Udio javnog duga u BDP-u se prije recesije (2001.-2008.) kretao u rasponu od 30,0 do 35,0 %. U recesijskom razdoblju (2008.-2013.) javni dug nezaustavljivo raste i to u prosjeku godišnje 16,4 %. U 2013. godini on je dosegnuo razinu

65,6 % BDP-a. S obzirom da su drugi sektori u recesiji smanjili zaduženost, rast javnog duga generira i rast ukupne zaduženosti gospodarstva. Pri tome se naročito povećava inozemna zaduženost (Slika 6).

Slika 6.

INOZEMNI I JAVNI DUG U BDP-U



Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, izračun autora.

Ona je u 2013. godini premašila vrijednost proizvodnje ukupnog gospodarstva te je iznosila 106,2 % BDP-a. U usporedbi s drugim sektorima, država je za vrijeme recesije svoj udio u ukupnom bruto inozemnom dugu gotovo udvostručila (Slika 7). U 2008. godini udio je države u ukupnom bruto inozemnom dugu iznosio 11,7 %, a u 2013. godini 22,7 %.

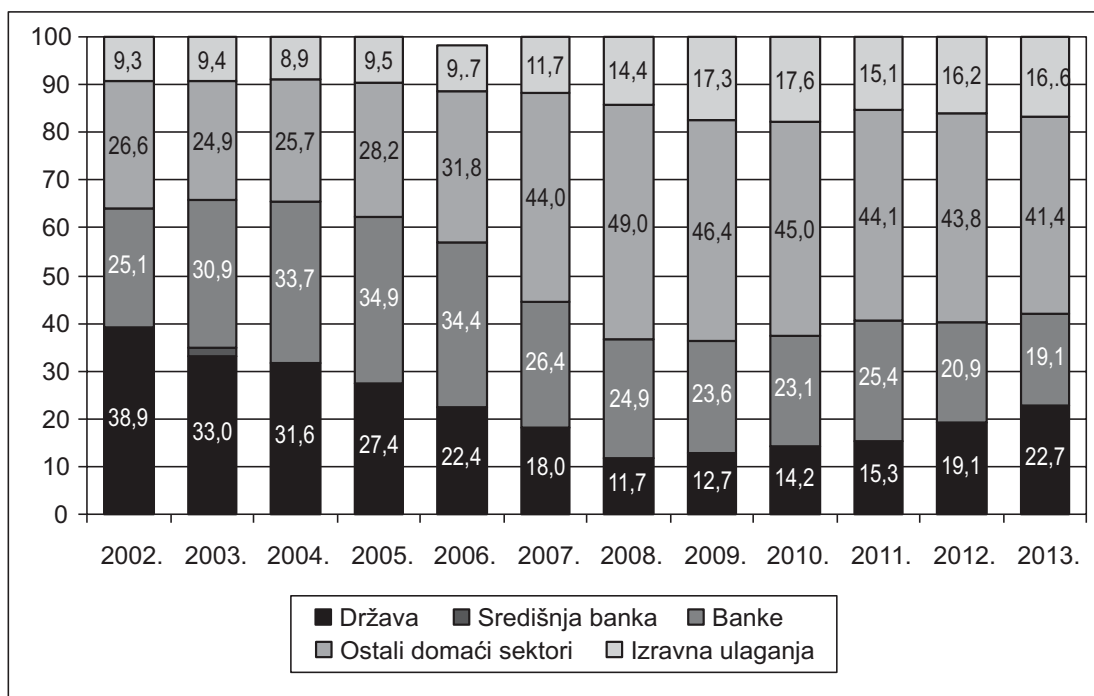
Zbog značajnog proračunskog deficita i velike zaduženosti državnog sektora Hrvatska je u 2013. godini ušla u Proceduru prekomjernog deficita.¹⁰ Vijeće je

¹⁰ U proteklih nekoliko godina, kao odgovor na ekonomsku krizu i krizu javnog duga, Europska unija je uspostavila nov i prilično složen sustav ekonomskog upravljanja, kojim su znatno povećane mogućnosti intervencije EU na području fiskalne, ekonomske, ali i socijalne politike država članica. Jedan je od mehanizama upravljanja u području fiskalne politike i Procedura prekomjernog deficita. Ona se primjenjuje na države članice s deficitom proračuna većim od 3 % i/ili javnim dugom većim od 60 % BDP-a.

EU-a zatražilo od Hrvatske da se ukupni deficit smanji ispod referentne razine od 3 % BDP-a do 2016. godine. Pri tome se zahtijeva da se deficit konsolidirane opće države dovede na razinu 4,6 % BDP-a u 2014. godini, 3,5 % u 2015. i 2,7 % BDP-a u 2016. godini.

Slika 7.

STRUKTURA BRUTO INOZEMNOG DUGA



Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, izračun autora.

Povećanje deficita, javnog duga i inozemne zaduženosti donosi zabrinutost, jer ni država kao ni pojedinac nije u stanju beskonačno dugo povećavati dugove. Domaći i inozemni subjekti s razlogom strepe od scenarija izbijanja dužničke krize u Hrvatskoj. Inozemni subjekti brinu o naplati svojih zajmova, dok domaći subjekti brinu o učincima velike zaduženosti na ukupne gospodarske prilike u zemlji. Sagledavajući učinke ekonomske politike u kratkom i dugom roku gospodarski subjekti oblikuju svoja očekivanja koja utječu na ekonomsku aktivnost u zemlji. Neopravdana ekonomska politika potiče nepovjerenje u sustav i razvija nesklonost ekonomskoj aktivnosti, i obrnuto.

Uvid u samu strukturu javnog duga pokazuje da se koncem svibnja 2014., 63,6 % javnog duga odnosilo na unutarnji dug, a 36,4 % na inozemni dug (Tablica 3).

Tablica 3.

STRUKTURA JAVNOG DUGA

	XII. 1999.	XII. 2004.	XII. 2008.	XII. 2013.	V. 2014.
1. Unutarnji dug opće države	39,0	48,2	66,2	63,5	63,6
1.1. Unutarnji dug središnje države	34,5	41,3	60,8	61,4	61,7
Vrijednosnice osim dionica, kratkoročne	1,6	9,6	14,6	10,4	10,3
Vrijednosnice osim dionica, dugoročne	29,7	24,9	35,0	32,6	33,5
Kredit	3,3	6,9	11,2	18,4	17,8
1.2. Unutarnji dug fondova socijalne sigurnosti	2,5	4,7	3,2	0,0	0,0
Vrijednosnice osim dionica, kratkoročne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vrijednosnice osim dionica, dugoročne	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0
Kredit	2,5	2,9	3,2	0,0	0,0
1.3. Unutarnji dug lokalne države	2,0	2,2	2,3	2,1	1,9
Vrijednosnice osim dionica, kratkoročne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vrijednosnice osim dionica, dugoročne	0,0	0,2	0,4	0,1	0,1
Kredit	2,0	1,9	1,9	2,0	1,8
2. Inozemni dug opće države	61,0	51,8	33,8	36,5	36,4
2.1. Inozemni dug središnje države	57,7	43,8	31,4	36,3	36,2
Vrijednosnice osim dionica, kratkoročne	0,0	0,0	0,2	0,2	0,6
Vrijednosnice osim dionica, dugoročne	39,5	33,6	21,5	27,3	28,0
Kredit	18,2	9,8	9,7	8,8	7,6
2.1. Inozemni dug fondova socijalne sigurnosti	2,5	8,1	1,9	0,0	0,0
Vrijednosnice osim dionica, kratkoročne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vrijednosnice osim dionica, dugoročne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kredit	2,5	8,1	1,9	0,0	0,0
2.1. Inozemni dug lokalne države	0,9	0,3	0,4	0,2	0,2
Vrijednosnice osim dionica, kratkoročne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vrijednosnice osim dionica, dugoročne	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1
Kredit	0,9	0,3	0,2	0,2	0,2
3. Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

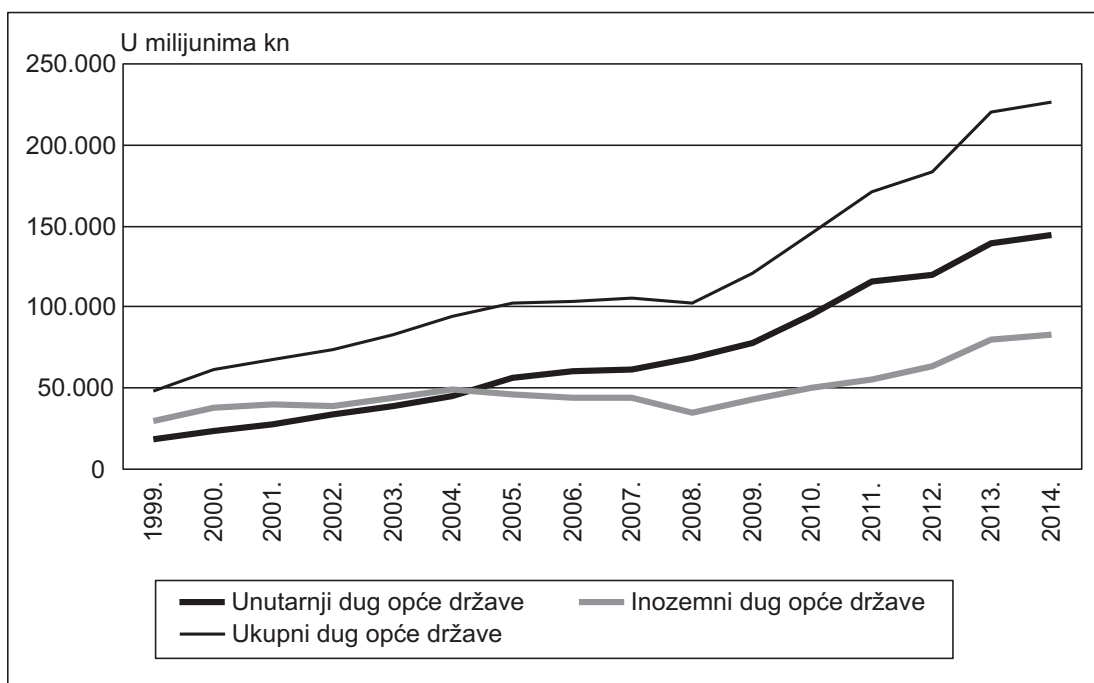
Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, izračun autora

Unutarnji dug se najviše financirao iz dugoročnih obveznica – 52,7 % i kredita – 27,9 %. Zbog pada kreditnog rejtinga i poskupljena zaduživanja na inozemnom tržištu, povećana je sklonost države zaduživati se na domaćem tržištu. Istovremeno, na strani bankarskog sektora sve je manja potražnja za kreditima u privatnom sektoru, što banke kompenziraju povećanjem zajmova javnom sektoru. Promatrajući čitavo razdoblje od 1999. do 2014. zapaža se da u strukturi javnog duga raste udio unutarnjeg duga i to sa 29,0 % na 63,6 %.

Izdvojeno analizirajući razdoblje recesije zapaža se ekspanzija i unutarnjeg i inozemnog javnog duga uz naznaku da inozemni dug raste nešto brže (Slika 8). Od 2008. do 2013. inozemni javni dug je u prosjeku godišnje rastao 18,3 %, a unutarnji dug 15,5 %.

Slika 8.

JAVNI DUG U HRVATSKOJ U RAZDOBLJU 1999.-2014.



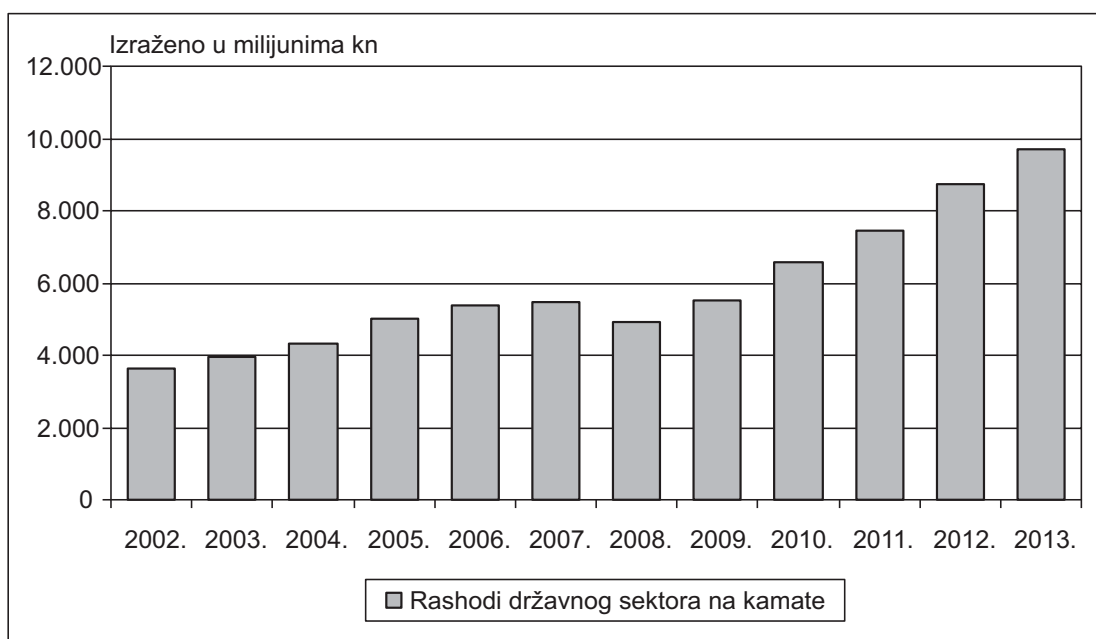
Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, izračun autora.

Proračunski deficit i značajno povećanje zaduženosti javnog sektora uz negativne stope rasta realnog BDP-a pridonose visokoj premiji rizika što nesumnjivo poskupljuje i otežava nova zaduživanja (Teodorović, 2013). Gomilanje dugova rezultira rastom proračunskih rashoda za kamate (Slika 9).

Izdaci za kamate su u 2013. godini iznosili gotovo 10 milijardi kuna što čini 3,1 % realnog BDP-a. To znači da je Hrvatskoj potreban minimalni rast proizvodnje od 3,1 % kako bi se mogli pokriti izdaci za kamate. To je ostvarivo ako je zemlja povećavala zaduženost zbog pokretanja investicijskog ciklusa i rasta izvoza. No, ako nije, slijede ograničenja u provedbi ekonomske politike, negativni učinci visoke zaduženosti na očekivanja i na investicijsku klimu i opasnost od izbivanja dužničke krize.

Slika 9.

RASHODI NA KAMATE



Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, obrada autora.

Povećavanjem zaduženosti Hrvatska je primorana sve veći dio proizvodnje izdvajati za otplatu dugova. Otplata dugova je moguća smanjivanjem potrošnje uz istu proizvodnju ili porastom proizvodnje uz nepromijenjenu potrošnju. Dugotrajno rješenje svakako leži u većem rastu proizvodnje od potrošnje. No, teško je za očekivati ostvarenje većih stopa rasta proizvodnje bez promjene strukture potražnje i investicijske klime u zemlji (Buturac, 2012). U kratkom roku, put bi bio smanjiti potrošnju. Koju sastavnicu/e ukupne potražnje smanjiti da bi se dobio željeni učinak i osigurala otplata dugova? Za vrijeme recesije (2008.-2013.) povećale su se osobna potrošnja – za 2,7 % i državna potrošnja – za

7,7 %, dok se investicijska potrošnja smanjila za čak 40,1 %. Je li to put izlaska iz recesije i otplate dugova? Očito nije, jer rezultati izostaju. Potražnju bi trebalo mijenjati u korist rasta investicijske potrošnje. Ekonomski opravdan put čini se smanjenje državne potrošnje, kako bi se osigurala financijska stabilnost, i održivost duga. Ali, i da bi se mogli smanjiti fiskalni i parafiskalni nameti gospodarstvu i potaći poduzetništvo i investicije. Dosadašnje povećavanje zaduženosti nije opravdano, jer nije dovelo do rasta investicija i bruto domaćeg proizvoda, već je bilo usmjeravano na povećavanje tekuće potrošnje. Rezultati neadekvatne ekonomske politike manifestiraju se i u razvoju pesimističnih očekivanja i nesklonosti ulaganjima.

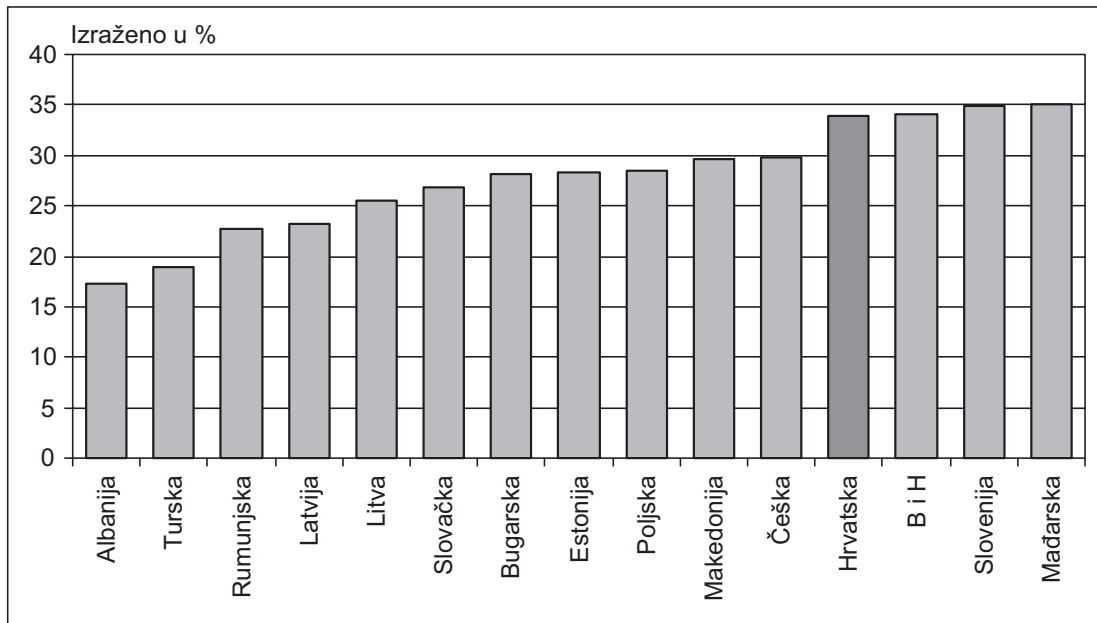
6. Koliko je porezno opterećenje u Hrvatskoj?

Porezno opterećenje u zemlji je uvjetovano veličinom javne potrošnje i stanjem zaduženosti. Iz prethodnih je analiza razvidno da je državi u recesiji otežano prikupljanje poreznih prihoda. Prihodi od kumulativno svih vrsta poreza su smanjeni. Povećanje poreznih stopa ne bi bilo rješenje izlaska iz recesije. Time bi se smanjila potražnja i u nastavku ekonomska aktivnost što bi samo produbilo recesiju. No, zanimljivo bi bilo analizirati porezno opterećenje usporedbom s drugim zemljama te analizom trenutnog poreznog opterećenja u odnosu na porezni kapacitet zemlje. „Porezni se kapacitet obično definira kao maksimalan iznos poreza koji zemlja može ubrati u odnosu na svoja ekonomska, institucionalna i demografska ograničenja.“¹¹

¹¹ Kesner-Škreb, M. (2014). „Je li Hrvatska dosegla porezni maksimum“, Institut za javne financije, Newsletter 84, str. 3.

Slika 10.

UDIO POREZA U BDP-U



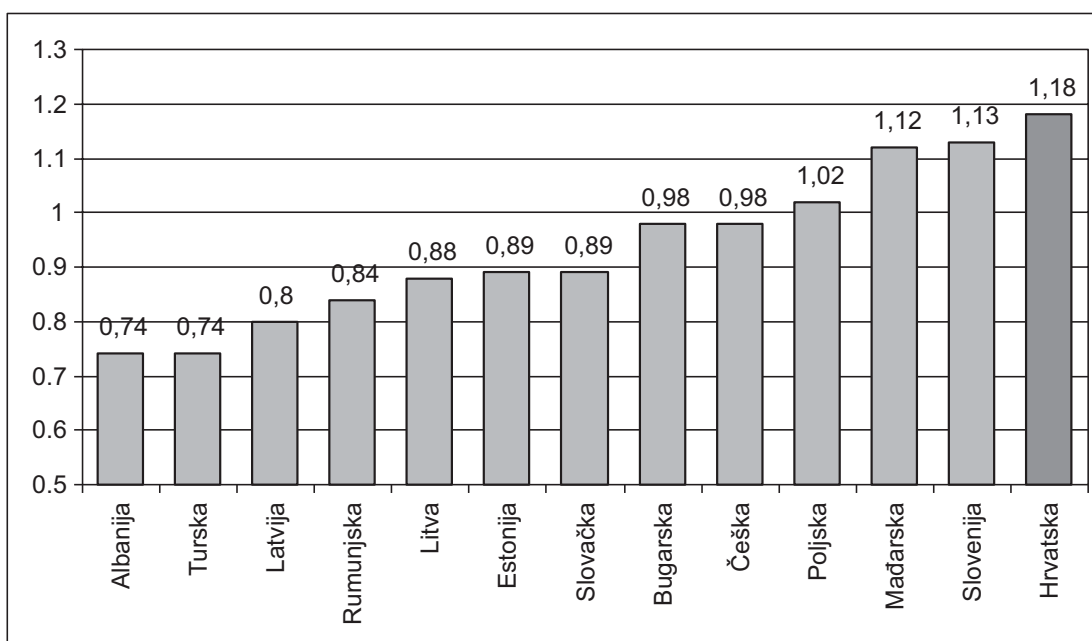
Izvor: Le, Moreno-Dodson i Bayraktar (2012).

Na slici 10. je prikazana usporedba udjela poreza u BDP-u Hrvatske i odabranih tranzicijskih zemalja članica EU. Analizi su još pridodani i Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, i Turska. Prikazani rezultati svrstavaju Hrvatsku među zemlje iznadprosječnog poreznog opterećenja. Među analiziranim zemljama veći udio poreza u BDP-u od Hrvatske imaju Bosna i Hercegovina, Slovenija, i Mađarska. Zemlje koje imaju najmanje udjele poreza u BDP-u su Albanija i Turska. U usporedbi s Hrvatskom njihov je udio poreza u BDP-u gotovo dvostruko manji. Zbog jednostavnosti izračuna i dostupnosti podataka, udio poreza u BDP-u je često korišten pokazatelj ocjene poreznog opterećenja pojedine zemlje. Međutim on zanemaruje čitav niz drugih aspekata koje valja uzeti u obzir kod ocjene poreznog opterećenja, a to su: struktura gospodarstva, razvijenost institucionalnog sustava, razina životnog standarda i sl. Iz toga razloga udio poreza u BDP-u može katkad upućivati na pogrešne zaključke pogotovo ako se uspoređuju zemlje različitog gospodarskog razvoja, strukture potražnje, institucionalnog kapaciteta, otvorenosti gospodarstva, demografskih trendova i sl. Kako bi se uklonile eventualne manjkavosti ovog pokazatelja uputno je istražiti kakav je udio poreza u BDP-u u odnosu na porezni kapacitet gospodarstva. Taj se omjer u literaturi naziva porezno opterećenje ili porezni napor (Leuthold, 1991; Grigorian, Davoodi,

2007; Le, Moreno-Dodson, Bayraktar, 2012). U istraživanju Le, Moreno-Dodson i Bayraktar (2012), ocjenjuje se porezni kapacitet 110 zemalja za razdoblje 1994.-2009. i izračunava koliki je udio poreza u BDP-u u odnosu na porezni kapacitet tih zemalja. U procjeni poreznog kapaciteta autori su koristili sljedeće varijable: BDP per capita, stopa ovisnosti starijeg stanovništva, otvorenost prema vanjskoj razmjeni, udio poljoprivrednog sektora, kvaliteta administracije i indeks korupcije. Rezultati su izdvojeni za Hrvatsku i odabrane tranzicijske zemlje prikazani na slici 11.

Slika 11.

POREZNO OPTEREĆENJE (UDIO POREZA
U BDP-U/POREZNI KAPACITET)



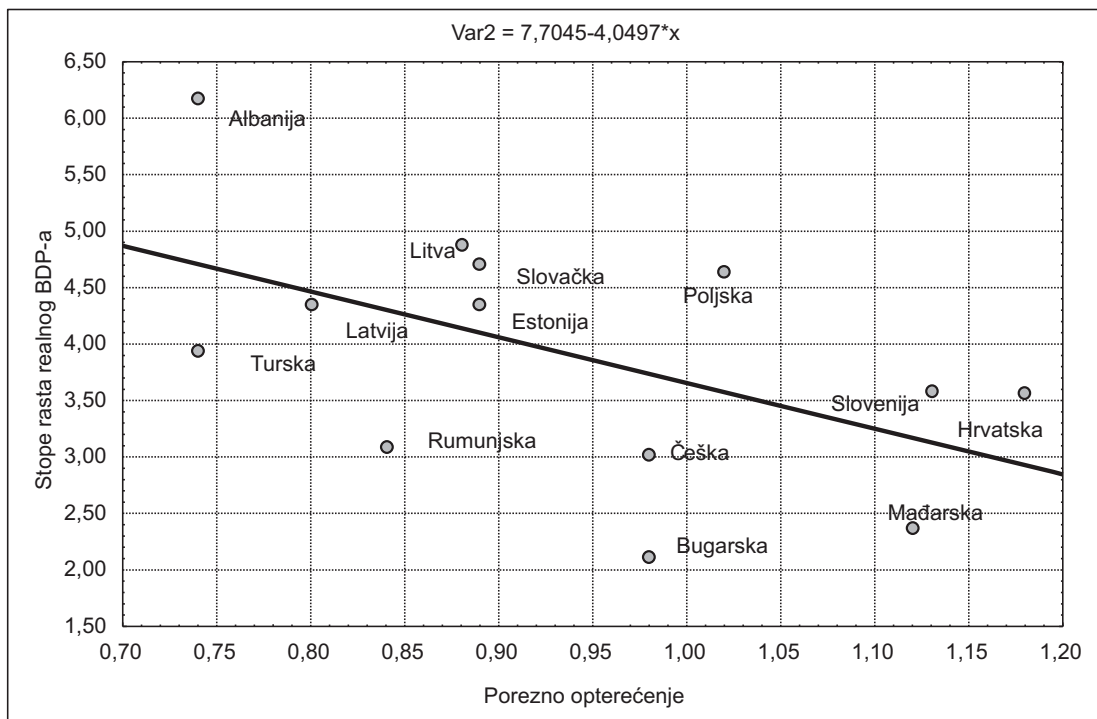
Izvor: Le, Moreno-Dodson i Bayraktar (2012).

Pokazatelj poreznog opterećenja za Hrvatsku je najveći u usporedbi s drugim odabranim tranzicijskim zemljama. Vrijednost pokazatelja 1,18 ukazuje da je porezno opterećenje u Hrvatskoj za 18 % veće u odnosu na njezin porezni kapacitet. Uz Hrvatsku, porezno opterećenje iznad poreznog kapaciteta imaju Mađarska i Slovenija. Porezno opterećenje u Bugarskoj, Češkoj i Poljskoj ne odstupa značajnije u odnosu na porezni kapacitet, dok sve druge zemlje imaju porezno opterećenje manje od poreznog kapaciteta i na taj način imaju prostora za povećanje poreza.

Iako porezno opterećenje nije jedini čimbenik koji utječe na ekonomsku aktivnost zemlje i stope rasta proizvodnje, čini se zanimljivim izračunati korelaciju poreznog opterećenja i stope rasta gospodarstva. Izračunata vrijednost koeficijenta korelacije za skupinu promatranih zemalja iznosi -0,53. To potvrđuje negativne učinke visokog poreznog opterećenja na gospodarski rast, pri čemu je korelacija srednje jačine.

Slika 12.

KORELACIJA – POREZNO OPTEREĆENJE I STOPA RASTA GOSPODARSTVA



Izvor: izračuni i obrada autora prema podacima Međunarodnog monetarnog fonda i studije Le, Moreno-Dodson i Bayraktar (2012).

Zemlje s manjim poreznim opterećenjem imaju veće stope rasta gospodarstva (Slika 12). To su Albanija, Litva, Slovačka, Estonija, Latvija, Turska. Iako Hrvatska u skupini promatranih zemalja ima najveće porezno opterećenje, ona nema ujedno u prosjeku najmanje stope rasta gospodarstva. Stopa rasta gospodarstva u promatranom razdoblju je u Hrvatskoj blago ispod prosjeka skupine zemalja. Dok je prosječna stopa rasta realnog BDP-a u analiziranim zemljama iznosila 3,61 %, u Hrvatskoj je ona bila 3,56 %. Ipak, rezultati analize ukazuju da

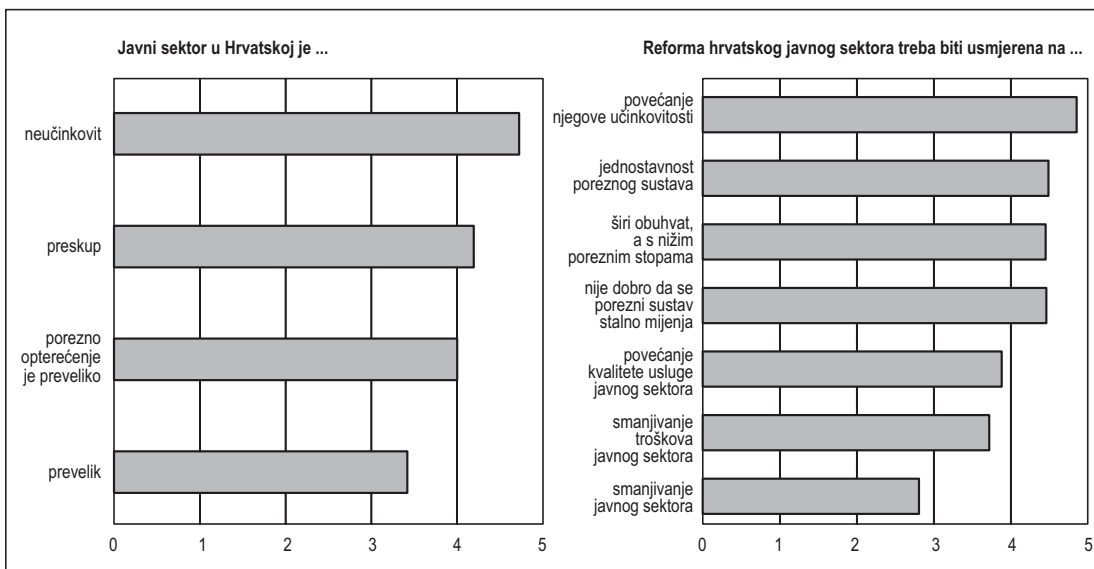
će Hrvatska veoma teško potaći ekonomsku aktivnost i poboljšati cjenovnu konkurentnost gospodarstva bez poreznog rasterećenja.

7. Što kažu hrvatski građani o javnom sektoru?

Na kraju, ne treba zanemariti ni percepciju hrvatskih građana o javnom sektoru u Republici Hrvatskoj. Na reprezentativnom uzorku 502 građana, Ekonomski institut, Zagreb je u 2013. godini proveo terensko anketno istraživanje gdje su se između ostaloga propitali stavovi hrvatskih građana o javnom sektoru. Rezultati su prikazani na slici 13. Razvidno je da se dio rezultata prethodne empirijske analize potvrđuje i u percepciji građana. Građani najviše zamjeraju javnom sektoru neučinkovitost.

Slika 13.

STAVOVI HRVATSKIH GRAĐANA O JAVNOM SEKTORU



Izvor: Ekonomski institut, Zagreb.

Napomena: Ocjena 1-5, gdje je 1=uopće se ne slažem; 5=u potpunosti se slažem.

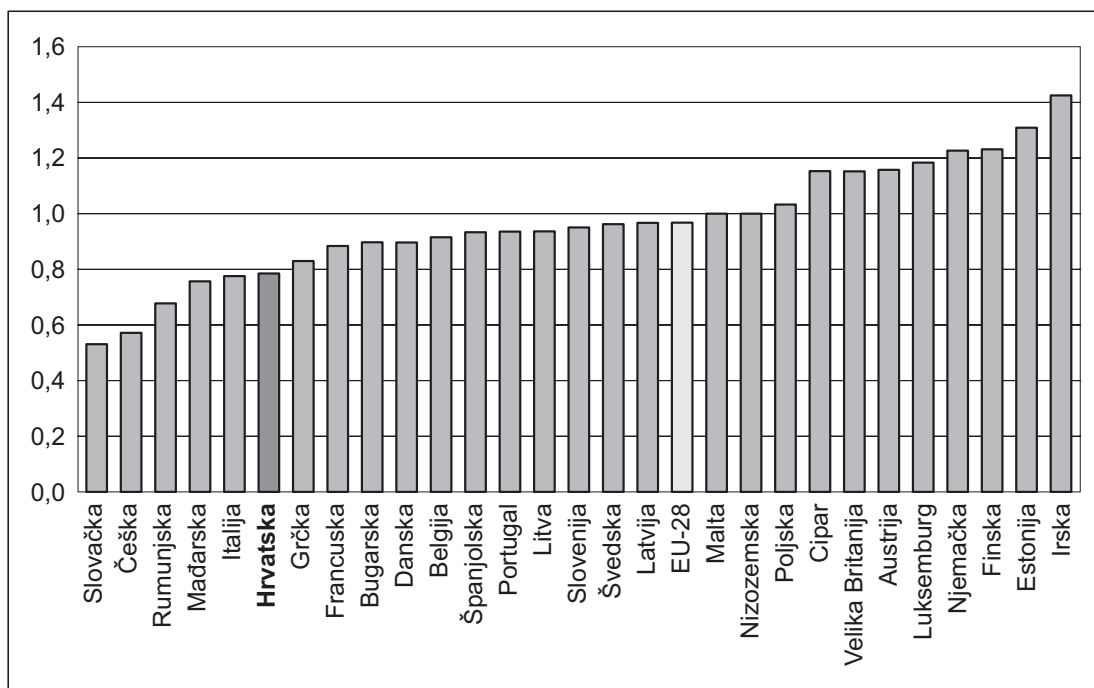
Također, prevladava percepcija da je javni sektor preskup i da je porezno opterećenje preveliko. Zasigurno je da postojeće porezno opterećenje uvelike izravno determinirano veličinom javnog sektora, ali i neizravno njegovom neučinkovito-

šću. Iako stupanj konsenzusa hrvatskih građana oko veličine javnog sektora nije toliko izražen kao kod neučinkovitosti, prevladava mišljenje da je javni sektor u Hrvatskoj prevelik.

Percepcija hrvatskih građana o učinkovitosti javnog sektora u Hrvatskoj je jasna, no što kažu relevantne međunarodno usporedive statističke brojke i pokazatelji? U istraživanju Ekonomskog instituta, Zagreb (2013.) procijenjena je učinkovitost javne uprave u Hrvatskoj na osnovu pet varijabli izabranih na osnovi analize teorijskih i empirijskih istraživanja, i to: udio rashoda opće države za konačnu potrošnju u bruto domaćem proizvodu te pokazatelji Svjetskog gospodarskog foruma o stupnju korupcije, birokracije, neslužbenog gospodarstva, i neovisnosti sudstva. Dobiveni rezultati za Hrvatsku i usporedba s drugim zemljama članicama Europske unije prikazani su na slici 14.

Slika 14.

UČINKOVITOST JAVNE UPRAVE



Izvor: Ekonomski institut, Zagreb.

Rezultati potvrđuju prevladavajuće stavove građana o nedovoljnoj učinkovitosti javnog sektora. Učinkovitost javne uprave u Hrvatskoj je ispod prosjeka Europske unije. Na jedinicu rashoda javna uprava u Hrvatskoj ostvaruje 0,8 rezul-

tata. Manju razinu učinkovitosti pokazuju Slovačka, Češka, Rumunjska, Mađarska i Italija. Istovremeno sve druge zemlje članice EU 28 imaju veću razinu učinkovitosti javne uprave.

8. Zaključak

Uloga države u ekonomiji u Hrvatskoj se od njezina osamostaljenja do danas značajno promijenila. Tome su uvelike pridonijeli procesi tranzicije, globalizacije, integracije i liberalizacije tržišta. Ekonomska kriza dodatno je potaknula rasprave o ulozi države u ekonomiji. Obilježje je čitavog procesa sve naglašenija potreba za prilagodbom i restrukturiranjem državnog sektora na način da se prihvate načela konkurentskog nadmetanja. Uz to, sve su izraženija očekivanja za kvalitetnijim angažmanom države, ne samo u područjima koje je ona dosada pokrivala, već i u nekim potpuno novim područjima. Gospodarska kriza prisutna zadnjih šest godina u Hrvatskoj dodatno se produbljuje povećavanjem državnih rashoda, proračunskog deficita i značajnim rastom zaduženosti. Sve veći dio proizvodnje je potrebno izdvajati za otplatu glavnice i kamata. Dosadašnje povećavanje zaduženosti nije opravdano, jer nije dovelo do rasta investicija i bruto domaćeg proizvoda, već je bilo usmjeravano na povećavanje tekuće potrošnje. Gomilanje deficita i zaduženosti izaziva pad kreditnog rejtinga u inozemstvu, razvoj pesimističnih očekivanja i nesklonost ulaganjima. Ulazak u Proceduru prekomjernog deficita trebao bi zaustaviti nekontrolirani rast proračunskog deficita i zaduženosti državnog sektora i stabilizirati javne financije. Istovremeno, uvjeti velike zaduženosti nameću restriktivni karakter fiskalne politike što se u kratkom roku može negativno odraziti na ekonomsku aktivnost. Put izlaska iz recesije je u poticanju investicijske potrošnje i izvoza za što je između ostaloga potrebno porezno rasteretiti gospodarstvo. Rezultati pokazuju da konkurentske tranzicijske zemlje koje imaju manje porezno opterećenje realiziraju veće stope gospodarskog rasta. Pojedini rezultati analize se potvrđuju u percepciji građana o državnom sektoru u Hrvatskoj. Traži se manji javni sektor, koji će biti jeftiniji i pružati znatno kvalitetniju razinu usluge. Na koncu, prikazani rezultati potvrđuju očekivanja o nastavku procesa značajne izmjene uloge države u ekonomiji u Hrvatskoj u nadolazećem razdoblju.

LITERATURA:

1. Aizenman, J., JiJarak, Y. (2009). „Globalisation and Developing Countries – A Shrinking Tax Base?“, *Journal of Development Studies*, 45 (5): 653-671.

2. Babić, M. (2006). *Od dezinflacije u zaduženost: Hrvatska privreda 1994.-2004.*. Zagreb: Ekonomski fakultet: Binoza press.
3. Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V. (2011). „Veličina javnog sektora u Hrvatskoj“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11 (1): 99-125.
4. Buturac, G. (2012). „Agregatna potražnja u recesiji: slučaj Hrvatske“, *Zbornik radova 20. tradicionalnog savjetovanja Hrvatskog društva Ekonomista “Ekonomska politika Hrvatske u 2013. godini”* / Jurčić, Lj. (ur.). Opatija : Hrvatsko društvo ekonomista, str. 32-58.
5. Čičin-Šajn, A. (2007). „Izazovi dugoročnog razvitka Hrvatske u konkurentnom okruženju“, *Hrvatska na raskrižju*, Čičin Šajn, A. (ur.), MATE: Zagreb, str. 24-52.
6. Ekonomski institut, Zagreb (2013) „Kako pobuditi rast hrvatskog gospodarstva“, Ekonomski institut, Zagreb, 2014.
7. Jurčić, Lj., Vojnić, D. (2011). „Latentna kriza kapitalizma – Društvo blagostanja ili Ekonomski neoliberalizam“, *Zbornik radova 19. tradicionalnog savjetovanja Hrvatskog društva Ekonomista “Ekonomska politika Hrvatske u 2012. godini”* / Jurišić, S. (ur.). Opatija: Hrvatsko društvo ekonomista, str. 49-80.
8. Grigorian, D., A., Davoodi, H.R. (2007). „Tax Potential vs. Tax Effort“, *IMF Working Papers 07/106*, International Monetary Fund: Washington.
9. Kesner-Škreb, M. (2005). „Državni sektor – pojmovnik“, *Financijska teorija i praksa*, 30 (1): 93-94.
10. Kesner-Škreb, M. (2014). „Je li Hrvatska dosegla porezni maksimum“, *Newsletter 84*, Institut za javne financije, str. 1-8.
11. Le, T., Moreno-Dodson, B., Bayraktar, N. (2012). „Tax Capacity and Tax Effort – Extended Cross-Country Analysis from 1994 to 2009“, *Policy Research Working Paper 6252*, The World Bank: Washington.
12. Leuthold, J.H. (1991). „Tax Shares in developing countries: A panel study“, *Journal of Development Economics*, 35 (1): 173-185.
13. Mesarić, M. (2001). „Uloga države u tržišnom gospodarstvu s osvrtom na aktualno stanje u Hrvatskoj“, *Ekonomski pregled*, 52 (9-10): 985-1033.
14. Rodrik, D. (1998). „Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?“, *Journal of Political Economy*, 106 (5): 997-1032.
15. Teodorović, I. (2013). „Refleksije i poruke 21. Tradicionalnog savjetovanja Hrvatskog društva ekonomista“, *Ekonomski pregled*, 64 (6): 681-692.
16. Vojnić, D. (2004). „Tržište: prokletstvo ili spasenje“, *Ekonomski pregled*, 55 (9-10): 681-726.

THE STATE AND THE ECONOMY: WHERE IS CROATIA?

Summary

The aim of this paper is to gain new knowledge about the role of the state in the economy in Croatia. Significant impacts on the changing role of the state in the economy in Croatia since its interdependence have been made by the transition of the economy, globalization, integration and liberalization of the markets. The results of Croatian economic policy have been noticed in the reduction of the economic activity, the significant growth of the deficit and indebtedness, the development of pessimistic expectations and the lack of investment. The conditions of high indebtedness cause the restrictive nature of fiscal policy, and it can have negative influence on economic activity. The results show that competitive transition countries, which have the lower tax effort, realize higher rates of economic growth. For the purpose of the realization of economic growth and the decrease of indebtedness, fiscal consolidation through the reduction of public expenditures and tax efforts is needed. For the elimination of the current account deficit in balance of payment it is important to achieve, through fiscal restructuring, a structural surplus instead of the present structural deficit. The results obtained are in line with the expectations about the continuation in the process of the changing role of the state in economy in the upcoming period.

Key words: state, economy, Croatia