

EFZG WORKING PAPER SERIES  
EFZG SERIJA ČLANAKA U NASTAJANJU  
ISSN 1849-6857  
UDK 33:65

Br. 18-02

Milan Deskar-Škrbić  
Višeslav Raos

**Karakter fiskalne politike i politička ekonomija fiskalne konsolidacije u Hrvatskoj u post-kriznom razdoblju**



SVEUČILIŠTE U  
ZAGREBU



# Karakter fiskalne politike i politička ekonomija fiskalne konsolidacije u Hrvatskoj u post-kriznom razdoblju\*

Milan Deskar-Škrbić  
[mdskrbic@erstebank.com](mailto:mdskrbic@erstebank.com)  
Makroekonomski analitičar  
Erste&Steiermärkische Bank  
Ivana Lučića 2  
10000 Zagreb

Višeslav Raos  
[viseslav.raos@fpzg.hr](mailto:viseslav.raos@fpzg.hr)  
Docent  
Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu  
Lepušićeva 6  
10000 Zagreb

\*Ovaj rad sufinancirala je Hrvatska zaklada za znanost projektom „Održivost javnih financija na putu u monetarnu uniju“ IP-2016-06-4609

Stajališta iznesena u ovom članku u nastajanju stavovi su autora te ne predstavljaju stavove Ekonomskog fakulteta Zagreb. Članak nije prošao formalnu recenziju i odobrenje. Članak je objavljen kako bi dobio komentare o istraživanjima u tijeku, prije nego što se pojavi u konačnom obliku u akademskom časopisu ili na nekom drugom mjestu.

**Copyright January 2018 by Milan Deskar-Škrbić & Višeslav Raos**

Sva prava pridržana.

Dijelovi teksta mogu biti navedene pod uvjetom da se u potpunosti navede izvor.

### Sažetak

U ovom radu se na temelju podataka o ciklički prilagođenom primarnom proračunskom saldu (CAPB) analizira karakter fiskalne politike te snaga fiskalne konsolidacije u post-kriznom razdoblju. Dodatno, analiziraju se temeljna obilježja fiskalne konsolidacije, s posebnim naglaskom na rashode proračuna, budući da u polit-ekonomskom smislu oko ovih kategorija postoji najveći sukob između nositelja fiskalne politike i različitih interesnih skupina. Rezultati analize pokazuju da su sve vlade, osim vlade Jadranke Kosor, vodile restriktivnu procikličku fiskalnu politiku te da je najveća fiskalna konsolidacija provedena u vrijeme socijaldemokratske vlade Zorana Milanovića, kada je CAPB poboljšana za 5,7 postotnih bodova BDP-a, što otvara i pitanje je li ova činjenica jedan od temeljnih razloga za gubitak parlamentarnih izbora 2015. godine. Također, analiza je pokazala da je veliki dio fiskalne konsolidacije proveden kroz smanjenje kapitalnih investicija, iako se radi o produktivnoj kategoriji rashoda koja je mogla imati važnu ulogu u ispunjavanju stabilizacijske funkcije fiskalne politike. Analiza ekonomske politike vlade pokazala je kako nestabilne vlade, koje ovise o nizu manjih parlamentarnih aktera koji joj održavaju većinu, teško uspijevaju biti uspješne u fiskalnoj konsolidaciji. One vlade koje su najviše pozornosti pridavale fiskalnoj politici, bile su i najuspješnije u fiskalnoj konsolidaciji. Analiza akata Vlade i Sabora pokazala je kako su sve vlade bile sklone korištenju učestalih izmjena poreznog zakonodavstva kao instrumenta fiskalne politike.

**Ključne riječi:** fiskalna konsolidacija, politička ekonomija, kapacitet vlade, stabilnosti vlade, *policy* kapacitet, Hrvatska

**JEL:** H62, D7, P16

### Summary

In this paper we use cyclically-adjusted primary budget balance (CAPB) to determine the character of fiscal policy and the strength of fiscal consolidation in the post-crisis period in Croatia. In addition, we analyze some fundamental features of fiscal consolidation, with special emphasis on budget expenditures. The results of the analysis show that all governments except Jadranka Kosor's pursued a restrictive pro-cyclical fiscal policy and that the largest fiscal consolidation was carried out at the time of Social Democratic government led by Zoran Milanovic, which opens the question is this fact one of the fundamental reasons for the loss of parliamentary elections in 2015? Also, the analysis has shown that a large part of fiscal consolidation has been implemented through the reduction of capital investments, although this category of expenditures could have played an important role in meeting the stabilization function of fiscal policy. Analysis of the government's economic policy has shown that unstable governments, which depend on a support of large number of smaller parliamentary actors, can hardly succeed in fiscal consolidation. Those governments that paid most attention to fiscal policy were also the most successful in fiscal consolidation. Analysis of government and parliamentary acts showed that all governments were inclined to use frequent tax legislation changes as a fiscal policy instrument.

**Key words:** fiscal consolidation, political economy, government capacity, government stability, policy capacity, Croatia

**JEL:** H62, D7, P16

## 1. Uvod

Preljevanje globalne financijske krize na domaće gospodarstvo u 2008. godini<sup>1</sup> rezultiralo je višegodišnjom recesijom te pogoršanjem fiskalne pozicije i narušavanjem održivosti javnih financija u Hrvatskoj. Zbog značajnih fiskalnih neravnoteža Hrvatska je bila prva članica Europske unije nad kojom je pokrenut *Postupak u slučaju prekomjernog proračunskog manjka* (eng. *Excessive Deficit Procedure*, EDP) gotovo odmah po ulasku u Uniju 2013. godine (usp. Bartlett, 2014: 17). Sredinom 2017. godine je Vijeće donijelo odluku o obustavljanju EDP-a za Hrvatsku zbog značajnog smanjenja deficita opće države ispod referentne razine od 3% BDP-a i stabilizacije putanje javnog duga. Ovo smanjenje deficita je posljedica fiskalne konsolidacije.

Iako se radi o značajnom napretku u smjeru održivosti javnih financija, koji pozitivno djeluje i na percepciju rizika, ostaju otvorena pitanja na koji je način fiskalna konsolidacija provedena te je li ona potencijalno djelovala destabilizirajući na hrvatsko gospodarstvo. Ciljevi ovog rada su: (i) utvrditi karakter fiskalne politike nakon izbijanja globalne financijske krize i ulaska hrvatskog gospodarstva u recesiju, (ii) detaljno analizirati obilježja fiskalne konsolidacije u Hrvatskoj u post-kriznom razdoblju, (iii) utvrditi nositelje najsnažnijeg dijela fiskalne konsolidacije, (iv) identificirati proračunske kategorije i interesne skupine koje su podnijele najveći teret fiskalne konsolidacije te (v) analizirati ključne faktore stabilnosti/nestabilnosti koji su utjecali na provedbene sposobnosti pojedinih kabineta.

Rad je podijeljen u šest dijelova. U prvom dijelu rada se definiraju temeljni pokazatelji proračunskog salda. U drugom dijelu rada se, na temelju tih pokazatelja, određuje karakter fiskalne politike. U trećem dijelu rada se identificiraju razdoblja fiskalne konsolidacije te se analiziraju njihova temeljna obilježja, dok se u četvrtom dijelu rada promatraju odrednice kretanja javnog duga. U petom dijelu se ova fiskalna kretanja stavljaju u širi okvir političke ekonomije, a u šestom dijelu se iznosi zaključak.

## 2. Mjere proračunskog salda

Financijsko poslovanje države se, u užem smislu, promatra kroz koncept proračunskog salda. Pritom postoje različite mjere proračunskog salda koje nude informacije o različitim aspektima financijskog poslovanja države.

Najčešće korištena definicija proračunskog salda je *ukupni proračunski saldo* ili *neto pozajmljivanje/zaduživanje* koji se, prema metodologiji ESA 2010 (Eurostat, 2016) definira kao razlika ukupnih prihoda i rashoda proračuna. Ova mjera uključuje tekuće prihode i rashode te prihode i rashode od transakcija na dugoročnoj nefinancijskoj imovini.

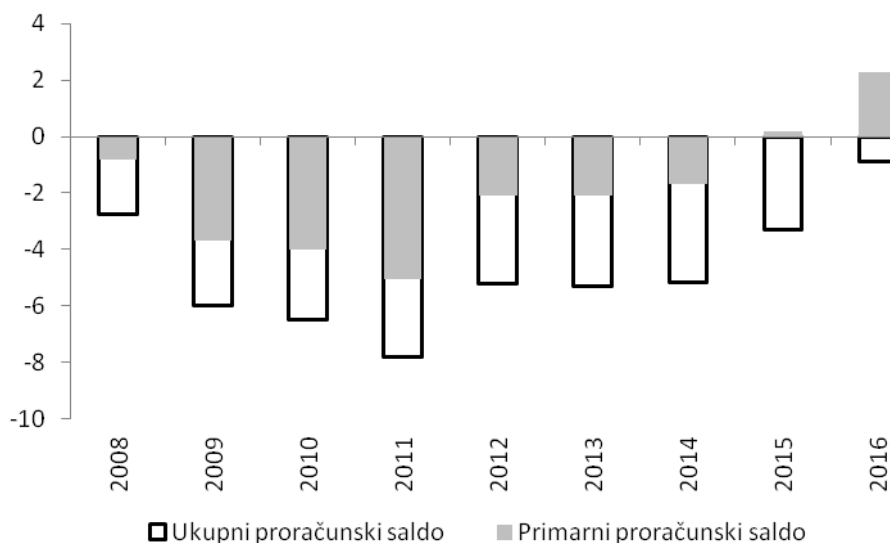
*Operativni (tekući) saldo* predstavlja razliku između redovitih prihoda i rashoda poslovanja bez promjena u dugoročnoj nefinancijskoj imovini. Tako definiran pokazatelj, pojednostavljeno, pruža informaciju o tekućoj likvidnosti države. (Bajo i dr., 2011).

*Primarni saldo* se definira kao razlika između ukupnih prihoda i ukupnih rashoda umanjениh za izdatke za kamate. Ovo je važna mjera u visoko zaduženim zemljama (s visokim udjelom izdataka za kamate u ukupnih rashodima) koja jasnije pokazuje trenutačne aktivnosti nositelja fiskalne vlasti. Slika 1 pokazuje kako je ovaj pokazatelj u tom kontekstu vrlo važan za Hrvatsku, budući da troškovi kamata predstavljaju značajan dio rashodne strane proračuna (iznad 3% BDP-a) te postoji značajna razlika između ukupnog i primarnog proračunskog salda.

---

<sup>1</sup> Striktno metodološki gledajući recesija je u Hrvatskoj započela u trećem kvartalu 2008. godine (Krznar, 2011).

Slika 1: Ukupni i primarni proračunski saldo (% BDP-a)



Izvor: AMECO

Navedena tri pokazatelja daju važne informacije i najčešće se koriste u međunarodnim usporedbama. Međutim, glavna manjkavost ovih mjera je što ne uzimaju u obzir djelovanje ekonomskog okruženja na prihode i rashode proračuna. Konkretnije, one ne uzimaju u obzir djelovanje automatskih stabilizatora (npr. progresivni porez na dohodak ili naknada za nezaposlene).

Iz tog razloga su definirani pokazatelji koji daju bolje informacije o karakteru tekuće fiskalne politike, *ciklički prilagođeni saldo*, *ciklički saldo* i *strukturni saldo*.

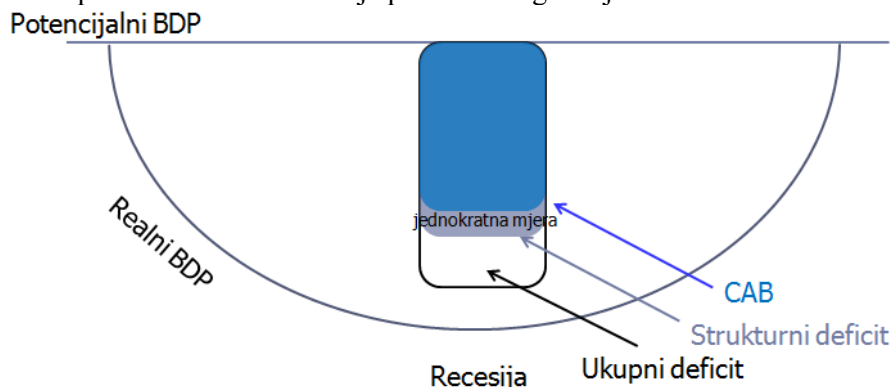
*Ciklički saldo* je fiskalni pokazatelj koji mjeri visinu proračunskog salda kao posljedicu djelovanja isključivo cikličkih oscilacija na elemente proračuna.

*Ciklički prilagođeni saldo* (CAB) se definira kao fiskalni pokazatelj koji kaže koliko bi iznosio proračunski saldo kada bi stvarni output bio jednak potencijalnom, odnosno kada bi upotreba faktora proizvodnje bila na «normalnoj» razini (Švaljek i dr., 2003). *Strukturni saldo* je ciklički prilagođeni saldo koji je dodatno prilagođen za učinke jednokratnih i privremenih mjera fiskalne politike (Moure i dr., 2014). Prema Joumard i dr. (2008) u jednokratne i privremene mjere se ubrajaju prodaja nefinancijske imovine, adsorpcija sredstava mirovinskih fondova<sup>2</sup> u proračun, privremeni porezi (npr. krizni porez u Hrvatskoj) i sl.

Radi boljeg razumijevanja razlike između ovih fiskalnih pokazatelja na Slici 2 je prikazana shema koja prezentira hipotetsku situaciju recesije u nekoj zemlji (realni BDP ispod potencijalne razine), koja je dovela do rasta ukupnog deficita. Ciklički prilagođeni deficit (plavo) je manji od ukupnog deficita jer ne uključuje učinke pada prihoda i rasta rashoda proračuna koji su posljedica usporavanja gospodarstva. Pretpostavka je da je zemlja provela i pojedine jednokratne mjere za smanjenje deficita pa postoji razlika između ciklički prilagođenog i strukturnog salda (svijetlo ljubičasto).

<sup>2</sup> Mađarska vlada je 2010. u proračun transferirala sredstva iz mirovinskih fondova u vrijednosti 9% BDP-a.

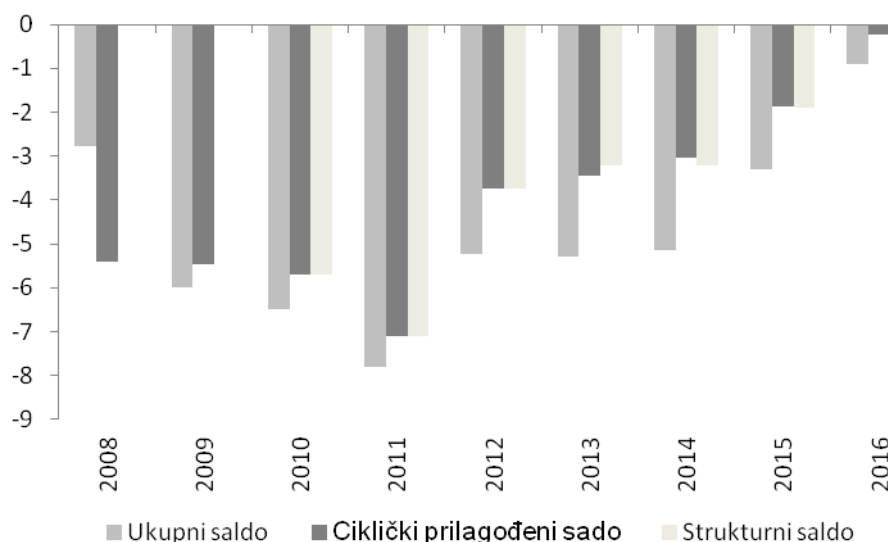
Slika 2: Shematski prikaz različitih definicija proračunskog manjka



Izvor: autori

Na Slici 3 su prikazani ukupni, ciklički prilagođeni i strukturni proračunski saldo. Kretanje ovih pokazatelja daje važnu informaciju o uzrocima značajnog porasta deficita na početku recesije. U razdoblju od 2009. do 2011. godine rast ukupnog proračunskog salda se velikim dijelom može pripisati posljedicama diskrecijskog dijela fiskalne politike, budući da je razlika između ukupnog salda i ciklički prilagođenog/strukturnog salda vrlo mala.

Slika 3: Ukupni, ciklički prilagođeni i ukupni proračunski saldo (% BDP-a)



Izvor: AMECO; autori

Osim što daju uvid u izvore promjene deficita (diskrecijske mjere nasuprot djelovanju automatskih stabilizatora), ovi pokazatelji daju važnu informaciju o karakteru fiskalne politike. Ako se ciklički prilagođeni saldo dodatno prilagodi oduzimanjem troškova kamata dobiva se „čisti“ pokazatelj fiskalne politike koji je direktno pod utjecajem tekućih diskrecijskih mjera. On se naziva ciklički prilagođeni proračunski saldo (CAPB).

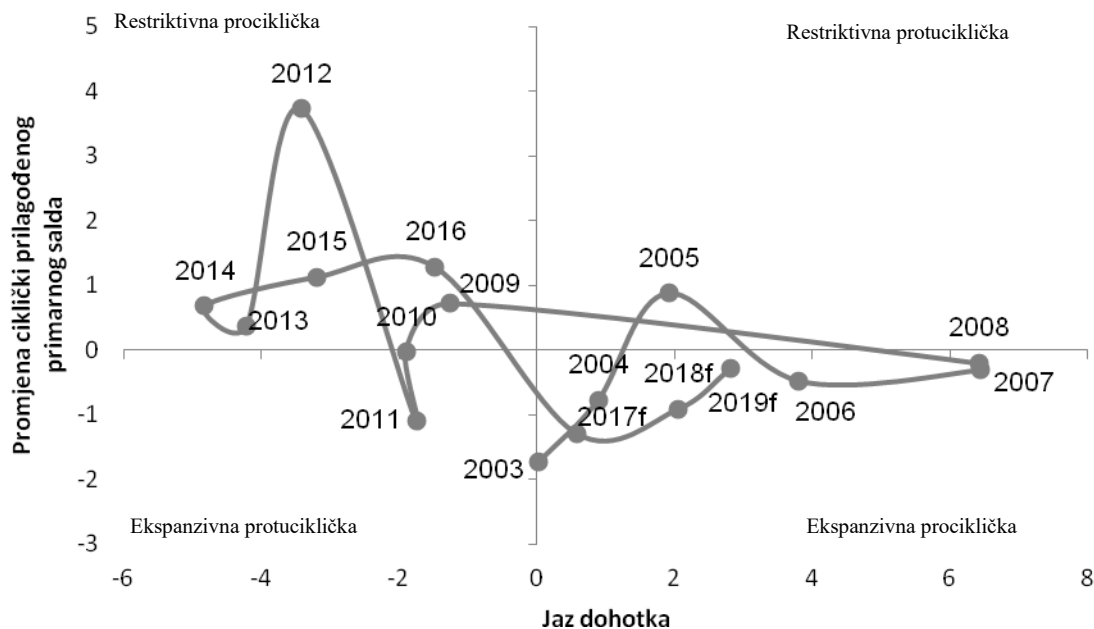
Kako bi se utvrdio karakter fiskalne politike potrebno je ovaj pokazatelj staviti u odnos sa stadijem poslovnog ciklusa pa se mogu definirati četiri temeljne vrste fiskalne politike.

- ekspanzivna prociklička - nositelji politike povećavaju CAPB u uvjetima gospodarske ekspanzije
- ekspanzivna protuciklička - nositelji politike povećavaju CAPB u uvjetima recesije
- restriktivna prociklička - nositelji politike smanjuju ciklički CAPB u uvjetima gospodarske ekspanzije

- restriktivna protuciklička - nositelji politike smanjuju CAPB u uvjetima recesije

Na Slici 4 je prikazan karakter fiskalne politike u Hrvatskoj od 2003. s očekivanjima do kraja 2019. godine, na temelju ciklički prilagođenog primarnog salda.

Slika 4: Karakter fiskalne politike



Izvor: AMECO; autori

Ovaj grafikon zorno prikazuje neadekvatnost karaktera fiskalne politike u Hrvatskoj iz aspekta stabilizacijske uloge javnih financija, tj. upravljanja poslovnim ciklusom.

U fazi od 2003. do 2008. godine vlade su uglavnom vodile ekspanzivnu procikličku politiku umjesto da su restriktivnom protucikličkom politikom pokušavale stvoriti fiskalni prostor za reakciju na buduće recesije. Nedostatak fiskalnih zaliha je rezultirao restriktivnom procikličkom politikom tijekom razdoblja recesije, kada je stvarni dohodak bio ispod potencijalne razine, umjesto da se u ovom razdoblju djelovalo ekspanzivnom protucikličkom politikom koja bi mogla doprinijeti bržoj stabilizaciji gospodarske aktivnosti. Prema projekcijama Europske komisije u razdoblju od 2017. do 2019. godine ponovno se očekuje neadekvatna reakcija fiskalnih vlasti, budući da se očekuje procikličko djelovanje.

Adekvatnost fiskalne politike je u Hrvatskoj od posebne važnosti budući da je, zbog različitih strukturnih obilježja hrvatskog gospodarstva i financijskog sustava, prostor za djelovanje monetarne politike u Hrvatskoj (v. Šimović, Ćorić i Deskar-Škrbić, 2014) prilično ograničen, pa fiskalna politika predstavlja glavni instrument ekonomske politike. Uloga i važnost fiskalne politike u Hrvatskoj će dodatno porasti nakon uvođenja eura.

Osim što ovi pokazatelji daju potpuniju informaciju o karakteru fiskalne politike, budući da su pod utjecajem isključivo diskrecijskih mjera nositelja fiskalne politike, oni su izrazito važni za vođenje fiskalne politike zemalja članica unutar fiskalnog okvira EU-a.<sup>3</sup>

Kako ističu Švaljek i dr. (2003), Sporazumom o stabilnosti i rastu za članice je EU-a propisano da njihova proračunska pozicija mora biti u srednjem roku uravnotežena ili u suficitu kako bi nositelji fiskalne politike mogli djelovati anticiklički u fazi recesije. Strukturni saldo upravo pokazuje koliko

<sup>3</sup> Za detaljni pregled fiskalnog okvira Europske unije pogledati Šimović (2005).

„manevarskog“ prostora imaju nositelji politike da anticikličkim diskrecijskim mjerama ne prodube deficit iznad EDP razine od 3% BDP-a.

Razina, u ovom smislu dozvoljenog, strukturnog deficita se određuje u okviru tzv. srednjoročnog proračunskog cilja (eng. *medium term objective*, MTO),<sup>4</sup> koji za zemlje članice određuje Odbor za ekonomska i financijska pitanja (ECOFIN), a vlade zemalja članica implementiraju u Program konvergencije. Za proračunsko razdoblje 2018.-2020. razina strukturnog deficita je određena na 1.75% BDP-a (Vlada Republike Hrvatske, 2017b).

Osim gore navedenih primjena ciklički prilagođenog i strukturnog salda, oni su važni i za definiciju fiskalne prilagodbe u okviru *Procedure za suzbijanje prekomjernog proračunskog manjka* (EDP) (tzv. djelotvorne mjere; eng. *effective action*) te opću definiciju fiskalne konsolidacije.

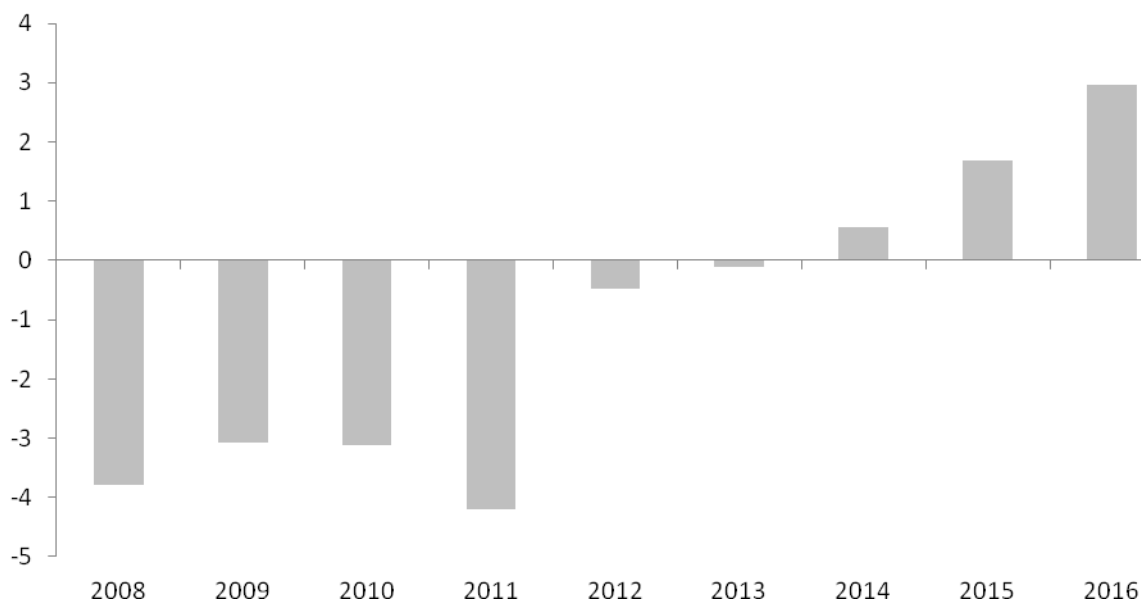
### 3. Obilježja fiskalne konsolidacije u postkriznom razdoblju

Prema Burnać (2017) i Mirdala (2013), razdoblje fiskalne konsolidacije predstavlja onu godinu u kojoj se ciklički prilagođeni primarni proračunski saldo poboljšao za najmanje 1.5pb BDP-a (tzv. hladni tuš) ili period od tri uzastopne godine u kojima se ciklički prilagođeni primarni proračunski saldo neće pogoršati za više od 0.5pb BDP-a (postupna konsolidacija).

U ovom radu će se koristiti manje striktna definicija te će se svako poboljšanje ciklički prilagođenog primarnog proračunskog salda smatrati oblikom fiskalne konsolidacije.

Na Slici 5 je prikazano kretanje ciklički primarnog proračunskog salda od 2008. do 2016. godine, a u Tablici 1 promjena CAPB u postotnim bodovima BDP-a.

Slika 5: Ciklički prilagođeni primarni proračunski saldo



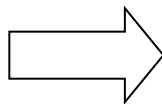
Izvor: AMECO

<sup>4</sup> U Hrvatskoj je ovaj cilj definiran i u *Zakonu o fiskalnoj odgovornosti* (NN 139/10, 19/14).



Tablica 1: Promjena CAPB u postotnim bodovima BDP-a

Godina	Promjena CAPB
<b>2009</b>	<b>-0.7</b>
2010	0.0
2011	1.1
<b>2012</b>	<b>-3.7</b>
2013	-0.4
2014	-0.7
2015	-1.1
2016	-1.3



Predsjednik vlade	Kumulativna promjena CAPB
<b>Milanović</b>	<b>-5.9</b>
Orešković/Plenković	-1.3
Sanader/Kosor	-0.7
Kosor	1.1

\*osjenčana područja predstavljaju razdoblja fiskalne konsolidacije; negativan predznak upućuje na poboljšanje fiskalne pozicije

Izvor: AMECO; autori

Iz gornje slike i tablice se može zaključiti kako je do prvih konsolidacijskih mjera došlo 2009. godine za vrijeme mandata Vlade Ive Sanadera/Jadranke Kosor. Ciklički prilagođeni primarni deficit se u toj godini smanjio za 0,9 postotnih bodova BDP-a. U 2010. i 2011. godini, u mandatu Vlade Jadranke Kosor, je konsolidacija zaustavljena. Nastavak fiskalne konsolidacije i najsnažnija konsolidacija je zabilježena 2012. godine, na početku mandata vlade Zorana Milanovića, kada je CAPB smanjen za visokih 3,7 postotnih bodova. Kukuriku koalicija je nastavila s konsolidacijom do kraja mandata, kada je zabilježen ciklički prilagođeni primarni suficit. Vlade Tihomira Oreškovića i Andreja Plenkovića nastavile su s konsolidacijom budući da je ukupni deficit i dalje bio iznad referentne vrijednosti od 3% te da je Hrvatska dalje bila u EDP-u, bez obzira na činjenicu da je CAPB već bio u suficitu.

Kako bi se dobio bolji uvid u prirodu fiskalne konsolidacije u Tablici 2 je prikazano kretanje ciklički prilagođenih prihoda i rashoda bez kamata, a u Tablici 3 je prikazano kretanje temeljnih kategorija rashoda proračuna budući da je u kontekstu političke ekonomije „rezove“ uobičajeno promatrati kroz prizmu rashoda<sup>5</sup>. U tom kontekstu su najvažniji rashodi za plaće te transferi budući da upravo oko ovih kategorija dolazi do najvećeg sukoba između nositelja fiskalne politike i različitih interesnih skupina (v. Perotti, 1998). U Tablici 4 su kao zasebna kategorija potrošnje izdvojene naknade građanima i kućanstvima<sup>6</sup> budući da je u polit-ekonomskom pristupu posebno zanimljiv odnos nositelja politike prema skupinama koje ovise o socijalnoj zaštiti države.

Tablica 2: Ciklički prilagođeni prihodi i rashodi bez kamata (promjena u postotnim bodovima BDP-a)

	Rashodi (bez kamata)	Prihodi
<b>2009</b>	<b>-1.18</b>	<b>-0.47</b>
2010	-0.66	-0.69
2011	0.69	-0.40
<b>2012</b>	<b>-2.12</b>	<b>1.61</b>
2013	-0.06	0.30
2014	-0.23	0.45
2015	0.27	1.39
2016	0.79	2.07

Izvor: AMECO; autori

<sup>5</sup> Za detaljnu analizu poreznih promjena vidjeti Šimović (2017)

<sup>6</sup> S obzirom na specifičnost teme zdravstva u ovom radu se neće analizirati uzroci promjena na toj stavci naknada građanima i kućanstvima. Također, u kontekstu političke ekonomije, zdravstvo nije kategorija u kojoj se mogu jasno identificirati interesne skupine.

Tablica 3: Najznačajnije kategorije rashoda (bez kamata) - promjena u milijunima kuna

Godina	Rashodi poslovanja	od čega:		Materijalni rashodi	Subvencije	Pomoći	Naknade građanima i kućanstvima	Ostali rashodi	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine
		Rashodi za zaposlene	Plaće						
2009	2,632	916	850	-511	-149	-285	3,864	1,643	-1,024
2010	2,399	-215	-21	168	-128	172	886	378	-717
2011	-384	474	289	531	-27	-681	-225	1,127	-65
2012	-1,210	-374	129	-477	-793	-167	-287	-336	-378
2013	4,776	-727	-184	-230	-224	1,737	2,871	288	456
2014	2,184	-215	-389	-416	-363	2,155	397	152	293
2015*	-10,234	3,583	2,814	3,445	1,252	2,956	-22,273	194	1,295
2016	1,720	793	355	95	-339	1,790	-366	63	-90

\*učinci izdvajanja HZZO iz proračuna

Izvor: Ministarstvo financija, autori

Tablica 4: Naknade građanima i kućanstvima - promjena u milijunima kuna

Godina	Naknade građanima i kućanstvima	od čega:		od čega:			Naknade za nezaposlene	Dječji doplati	Skrb za branitelje
		Mirovine	Zdravstvo	HZZO	Socijalna skrb	Porodiljne naknade			
2009	3,864	1,615	1,383	1,367	184	308	432	-113	8
2010	886	422	17	17	30	94	259	-39	-116
2011	-225	76	-399	-401	67	-85	-11	5	-8
2012	-287	250	-351	-355	33	-10	-11	-18	-97
2013	2,871	928	1,854	1,847	85	-34	149	-19	-28
2014	397	275	28	21	73	-108	-137	-51	-156
2015*	-22,273	352	-21,950	-21,953	15	-780	36	-51	-58
2016	-366	122	-6	0	125	-40	-88	-109	-1

\*učinci izdvajanja HZZO iz proračuna

Izvor: Ministarstvo financija, autori

Iz Tablice 2 se može zaključiti kako je konsolidacija 2009. godine prvenstveno posljedica smanjenja rashoda, a Tablica 3 ukazuje da su najveći rezovi u toj godini napravljeni u kapitalnim investicijama, ostalim rashodima (veliki dio čine sredstva za modernizaciju HŽ-a), materijalnim rashodima i pomoćima. Iako je vlada Ive Sanadera/Jadranke Kosor donijela odluku o smanjenju plaća u javnom i državnom sektoru za 6%, učinci ove odluke su se većinom vidjeli 2010. godine. Ova je vlada također povećala PDV s 22% na 23% u toj godini, ali to nije bilo dovoljno da bi se spriječio pad prihoda proračuna. Na temelju Tablice 4 se može zaključiti kako je dječji doplati jedina kategorija transfera koja je u toj godini smanjena.

U mandatu Jadranke Kosor 2010. godine fiskalna konsolidacija je zaustavljena jer su ciklički prilagođeni prihodi proračuna padali brže od rashoda. Međutim, u toj godini je zabilježen pad rashoda za zaposlene (utjecaj smanjenja plaća iz 2009.) te je zanimljivo zamijetiti prvo smanjenje sredstava za skrb za branitelje. Također, u ovoj je godini došlo do najznačajnijeg pada kapitalnih investicija (Slika 6). U 2011. je došlo do rasta rashoda, pri čemu su ključnu ulogu imali povećanje troškova plaća i materijalnih rashoda, ali je prvi put zabilježen pad ukupnih naknada građanima i kućanstvima. Iako je

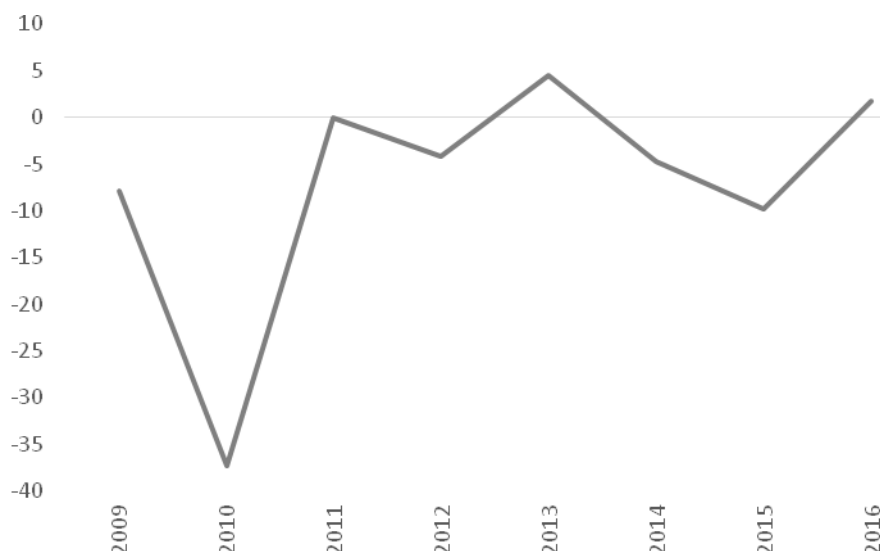
veći dio pada bio rezultat odnosa državnog proračuna i HZZO-a zanimljivo je zamijetiti da je došlo i do smanjenja naknada za nezaposlene bez obzira na porast nezaposlenosti, što se jednim dijelom može protumačiti boljom kontrolom prava po toj osnovi. Pad porodiljinih naknada je teže objasniti diskrecijskim mjerama budući da veliki dio iznosa naknada ovisi o broju roditelja.

Vlada Zorana Milanovića je u 2012. godini provela najveću konsolidaciju (koja se s obzirom na veličinu može klasificirati kao pristup „hladnog tuša“), pri čemu je ona većim dijelom posljedica smanjenja rashoda nego povećanja prihoda proračuna (najvažnija izmjena odnosila se na povećanje opće stope PDV-a s 23% na 25%). Iz Tablice 3 se može vidjeti kako je u toj godini zabilježeno smanjenje svih kategorija rashoda proračuna, pri čemu se smanjenje rashoda za zaposlene velikim dijelom može pripisati manjem trošku doprinosa zbog smanjenja doprinosa za zdravstveno osiguranje s 15% na 13%. U 2012. je zabilježen i značajniji pad naknada građanima i kućanstvima, pri čemu su smanjenje zabilježile sve kategorije rashoda osim rashoda za socijalnu skrb. U 2013. i 2014. godini je nastavljeno smanjenje ciklički prilagođenih rashoda bez kamata, pri čemu je kao posebno važnu mjeru potrebno istaknuti smanjenje plaća u državnim i javnim službama za 3% u 2013. godini, koja je rezultirala značajnijim smanjenjem rashoda za zaposlene u 2013. i 2014. godini. Rast rashoda vezanih uz članstvo u EU i sanacija zdravstva u 2013. godini ne pripisuje se promjeni karaktera politike. U 2013. je zabilježen blagi porast investicija u fiksni kapital (Slika 6). U 2014. godini je zabilježeno najveće smanjenje izdataka za braniteljsku skrb zbog stupanja na snagu novog Zakona o mirovinskom osiguranju koji je smanjio određena prava primatelja mirovina po posebnim propisima, dok su određene kategorije naknada građanima i kućanstvima bile obuhvaćene uvođenjem zajamčene minimalne naknade (od siječnja 2014.) i strožih pravila u sustavi socijalne skrbi i dječjeg doplatka. Kraj mandata Zorana Milanovića u 2015. godini je obilježen rastom ciklički prilagođenog primarnog suficita na 1.7% BDP-a te značajnom promjenom u sustavu financiranja zdravstva nakon izdvajanja HZZO-a iz državne riznice, što otežava analizu rashoda u ovoj godini (npr. značajan rast rashoda za zaposlene je velikim dijelom posljedica uključivanja rashoda za zaposlene ustanova u zdravstvu kojima je osnivač Republika Hrvatska u državni proračun). Javne investicije su u toj godini smanjene za 10% na godišnjoj razini, što je imalo značajan doprinos približavanju ukupnog salda referentnoj vrijednosti od 3% BDP-a (v. također Šonje, 2014).

U 2016. godini, u mandatima Tihomira Oreškovića i Andreja Plenkovića, konsolidacija je nastavljena gotovo isključivo na strani prihoda, budući da su ciklički prilagođeni rashodi bez kamata narasli za relativno visokih 0,8 postotnih bodova BDP-a, što je jednim dijelom i posljedica rasta javnih investicija. Međutim, u toj je godini važno istaknuti značajno smanjenje izdataka za dječji doplatok.

U kontekstu adekvatnosti fiskalne politike iz prethodnog poglavlja potrebno je istaknuti kako je veliki dio fiskalne konsolidacije u promatranom razdoblju bio temeljen na smanjenju izdataka za nabavu nefinancijske imovine, tj. rezovima u kapitalnim investicijama, što se bolje vidi na temelju EDP definicije bruto investicija u fiksni kapital na razini opće države (Slika 6). Kumulativno su javne investicije u promatranom razdoblju smanjene za gotovo 60%.

Slika 6: Bruto investicije u fiksni kapital na razini opće države – postotna promjena



Izvor: Eurostat; DZS; autori

Šimović (2017) ističe kako se ovakva odluka nositelja vlasti može smatrati paradoksalnom jer upravo ti rashodi generiraju najveći impuls za poticanje gospodarskog rasta u odnosu na ostale kategorije javnih rashoda (vidi Šimović, Čorić i Deskar-Škrbić, 2014; Sever, Drezgić i Blažić, 2011). Iako, potrebno je istaknuti kako su neki autori skeptični prema javnim investicijama kao instrumentu ekonomske stabilizacije u Hrvatskoj (npr. Šonje, 2014).

#### 4. Odrednice kretanja javnog duga

Fiskalna konsolidacija je u uvjetima usporavanja gospodarstva i značajnog rasta potrebe za financiranjem zbog viših deficita u recesiji vrlo važna za stabilizaciju putanje javnog duga. Međutim, kretanje javnog duga nije određeno isključivo ponašanjem nositelja fiskalne vlasti. Ono je određeno kretanjem i međuovisnošću različitih faktora vezanih uz rast, inflaciju, troškove kamata, deficit, jednokratne učinke, promjene tečaja, privatizacijske prihode i sl. Zbog toga je u analizi održivosti javnog duga uobičajeno rekonstruirati promjene duga i utvrditi koji je od navedenih faktora najzaslužniji za njegovu putanju.

Pojednostavljeni pristup dekompoziciji javnog duga se, prema ECB (2016) i Andabaka, Družić i Mustać (2017) temelji na jednadžbi 1:

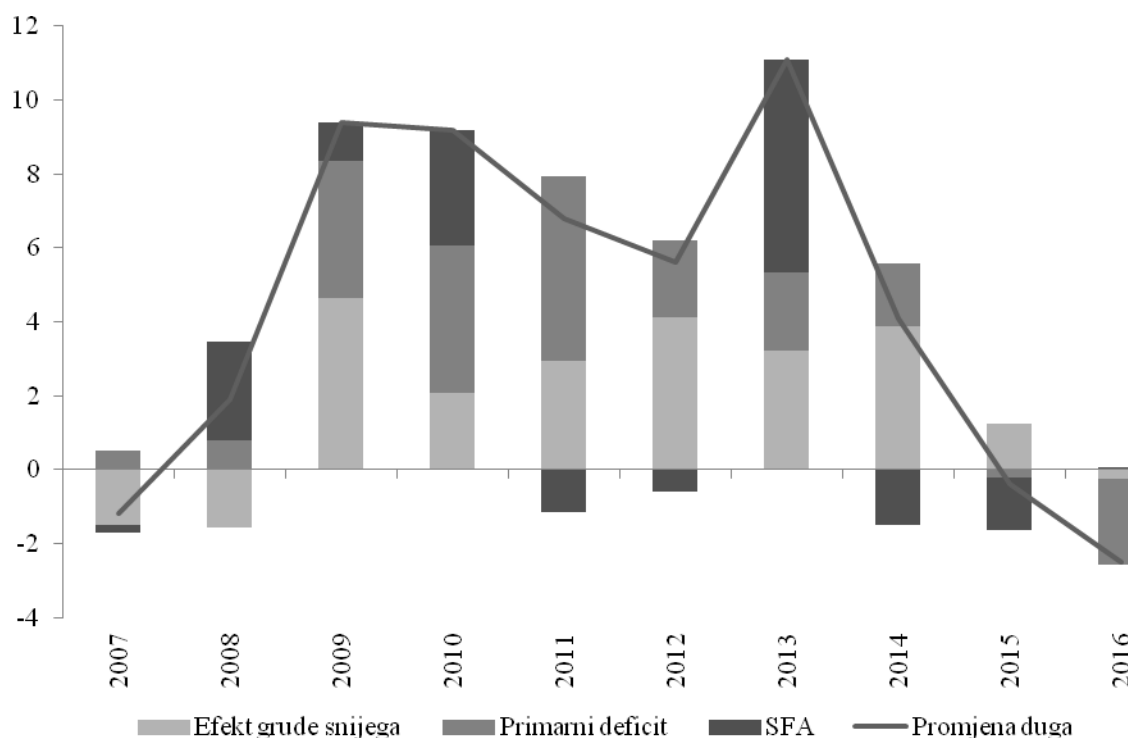
$$\Delta b_t = \frac{i_t - g_t}{1 + g_t} b_{t-1} - pb_t + SFA_t \quad (1)$$

gdje je  $\Delta b$  promjena duga,  $g$  je stopa rasta nominalnog BDP-a,  $i$  je nominalna kamatna stopa na javni dug (efektivna, prosječna),  $pb$  je primarni deficit (ukupni deficit umanjeno za troškove kamata), a  $SFA$  (eng. stock-flow adjustment) predstavlja dio duga koji nije posljedica ovih faktora, a može uključivati promjenu tečaja, privatizacijske prihode, učinke pred-financiranja i sl.

Prvi izraz se naziva „efekt grude snijega“. Logika iza tog efekta je da ako nominalni BDP raste sporije od nominalne kamate, kamate će se kumulirati na postojeću grudu javnog duga koja će se povećavati kao kada grudu snijega zakotrljate niz liticu. Primarni deficit u jednadžbu ulazi s negativnim predznakom jer smanjenje primarnog deficita ili primarni suficit smanjuju javni dug. SFA može imati pozitivan ili negativan utjecaj na kretanje duga, ovisno o tome koji faktori u njemu prevladaju.

Na temelju ove jednadžbe je na Slici 7 prikazana dekompozicija promjene javnog duga u Hrvatskoj u desetogodišnjem razdoblju od 2007.-2016. godine.

Slika 7: Dekompozicija javnog duga (u  $pb$  BDP-a)



Izvor: autori

Slika pokazuje kako je u promatranom razdoblju kretanje javnog duga bilo podjednako određeno efektom grude snijega i primarnim deficitom. Učinak SFA nije bio velik, osim u 2013. godini, što se može povezati s učinkom izdanja USD euroobveznice koja je služila za refinanciranje dospjeća duga u 2014. godini (učinak pred-financiranja) (HNB, 2010).

Ako se promatra kumulativni rast duga i doprinose ovih komponenti može se zaključiti kako je efekt grude snijega čak bio i nešto važniji za kretanje duga od primarnog deficita, što je prikazano u Tablici 1.

Tablica 4: Kumulativni rast duga i doprinosi od 2008. do 2016. (u pb BDP-a i %)

	Kumulativ	Udio
Promjena duga	44	
Efekt grude snijega	18.8	43%
Primarni deficit	17.4	40%
SFA	7.8	18%

Izvor: autori

Najveće povećanje duga (osim 2013. zbog predfinanciranja) je zabilježeno 2009. godine uz istovremeni snažan utjecaj grude snijega i rasta primarnog deficita. U 2010. i 2011. godini rast duga je većinom bio potaknut rastom primarnog deficita, a značajniji konsolidacijski naponi nakon 2012. godine su smanjili doprinos primarnog deficita te je kretanje duga većinom bilo određeno efektom grude snijega. Smanjenje u 2015. godini je bilo potaknuto poboljšanjem primarnog deficita (ostvaren je suficit) i dijelom SFA, dok je značajno smanjenje u 2016. godini bilo rezultat pozitivnog djelovanja sva tri čimbenika.

## 5. Politička ekonomija fiskalne konsolidacije

Mjere fiskalne konsolidacije u promatranom su razdoblju (2008.-2016.) provodile vlade raznolike unutarnje strukture (s obzirom na broj i narav koalicijskih partnera) i raznolikih parlamentarnih većina, što je uvelike utjecalo na javnopolitičke kapacitete izvršne vlasti da dosljedno i učinkovito provede zacrtane ciljeve fiskalne politike koji su isticali kao prioriteta u Vladinim dokumentima. U ovom dijelu rada ćemo skicirati strukturu vlada u promatranom razdoblju, skrenuti pozornost na ključne faktore stabilnosti/nestabilnosti koji su utjecali na provedbene sposobnosti pojedinih kabineta te potom analizirati Vladinu agendu, ali i konkretne javnopolitičke ishode (akte Vlade i Sabora) u tematskim područjima koja spadaju pod fiskalnu politiku kako bismo ispitali kakve su točno mjere poduzimane u okviru (ne)uspješne fiskalne konsolidacije.

Tablica 5: Struktura hrvatskih vlada u postkriznom razdoblju, 2008.-2016.

Razdoblje	Premijer	Ostale stranke u vladi	Većina	Tip vlade
siječanj 2008.- srpanj 2009.	Ivo Sanader (HDZ)	HSS, SDSS, HSL	77/153	minimalna pobjednička koalicija
srpanj 2009. - srpanj 2009.	Jadranka Kosor (HDZ)	HSS, SDSS, HSL	77/153	minimalna pobjednička koalicija
srpanj 2009.- prosinac 2011.	Jadranka Kosor (HDZ)	HSS, SDSS	75/153	manjinska vlada
prosina 2011.- siječanj 2016.	Zoran Milanović (SDP)	HNS, IDS	77/151	minimalna pobjednička koalicija
siječanj 2016.- listopad 2016.	Tihomir Orešković (nestranački)	HDZ, MOST	64/151	manjinska vlada
listopad 2016.- travanj 2017.	Andrej Plenković (HDZ)	MOST	70/151	manjinska vlada

Izvor: autori prema Döring, Manow, 2016; Nikić Čakar, Raos, 2015, 2016.

U Tablici 5 prikazana je struktura hrvatskih vlada koje su sudjelovale u procesu fiskalne konsolidacije, s time da svaka rekonfiguracija u sudjelovanju političkih stranaka u vladi tretirana kao nastanak novog kabineta, bez obzira je li novi sastav vlade potvrđen investiturom (glasovanjem o povjerenju) ili je tek nastavak postojeće vlade, no s drugačijim brojem koalicijskih partnera. Za razliku od konvencionalnog tumačenja, često prisutnog u medijima, ali i među samim političarima u Hrvatskoj, da je manjinska vlada samo ona koja nema zajamčenu natpolovičnu saborsku većinu, već mora sklapati *ad hoc* saveze oko svakog zakonskog prijedloga koji poželi „progurati“ kroz Sabor, ovdje se dosljedno, sukladno uvriježenoj teoriji koalicija (usp. Lijphart, 2014: 82-86), minimalnim kabinetom, tj. minimalnom vladom, smatram svaka vlada čije stranke članice (stranke koje daju ministre u vladi) samostalno ne raspolažu parlamentarnom većinom. Sukladno tome, većinu promatranog, postkriznog razdoblja, izvršna je vlast bila u obliku manjinskih vlada. Kada nisu bili manjinski, kabineti su bili minimalne pobjedničke koalicije, tj. sadržavale su minimalan broj stranaka koji je potreban kako bi se osigurala natpolovična većina.

Manjinski kabinet koji djeluje u parlamentarnom sustavu koji ne iziskuje investituru nove vlade, poput danskog, može proizvoditi kvalitetne javnopolitičke ishode, budući da je u poziciji da traži široki konsenzus, no manjinski kabinet u hrvatskom slučaju, koji mora okupiti parlamentarnu većinu da bi uopće mogao funkcionirati, a uz činjenicu relativno visoke fragmentiranosti Sabora,<sup>7</sup> lako može biti podložan ucjenama i izvlačenju partikularnih javnopolitičkih koncesija manjih zastupničkih klubova ili pojedinačnih zastupnika koji su potrebni za ostvarivanje većine. Naime, kako je još ustvrdio Sartori (2002: 259), relevantnost političkih stranaka nije nužno vezana uz njihovu stvarnu veličinu (broj zastupnika), već uz njihov koalicijski i ucjenjivački potencijal kojim provode utjecaj na izvršnu vlast ili na smjer provođenja javnih politika. Sukladno navedenom, bit će stabilniji (pa onda i javnopolitički bolje kapacitirani i jasnije usmjereni) oni kabineti koji neće ovisiti o velikom koncesija koje treba dati u procesu iznalaženja parlamentarne većine. Nadalje, kada govorimo o minimalnim pobjedničkim koalicijama, možemo očekivati da će stabilnije i propulzivnije biti one vlade koje se temelje na minimalnim pobjedničkim koalicijama koje su bile formirane prije izbora, tj. koje su proizašle iz predizbornih koalicija, za razliku od onih koje su bile plod poslijeizbornog pregovaranja.

Naime, kapacitet vlade za provedbu jasne fiskalne politike ovisi o (1) stabilnosti parlamentarne potpore, (2) homogenosti vladine koalicije, (3) javnopolitičkoj kompatibilnosti koalicije, (4) provedbenim kapacitetima predsjednika vlade te o (5) kadrovskoj i institucionalnoj stabilnosti. Već smo bili rekli kako se (1) stabilnijima mogu očekivati vlade čije same stranke imaju većinu u parlamentu, te koje nisu primorane tražiti širok broj parlamentarnih aktera koji će im osigurati natpolovičnu većinu. Kada govorimo o (2) homogenosti vladine koalicije, idemo s pretpostavkom da su homogenije koalicije s manjim brojem stranaka koje u njoj sudjeluju i u kojima je premijerova stranka značajno veća od ostalih koalicijskih partnera. Što se tiče (3) javnopolitičke kompatibilnosti koalicije, snažniji kapacitet vlade očekujemo u slučaju koalicije koja je ideološki homogenija, pa će i biti suglasnija oko ključnih javnih politika. Ideološka homogenosti se očituje u tome da stranke u vladi dolaze iz iste ili srodnih stranačkih obitelji te da su se već obvezale na usuglašavanje javnopolitičkih prioriteta putem predizbornog koalicijskog sporazuma. (4) Provedbene kapacitete predsjednika vlade možemo mjeriti razlikovanjem između stranačkih i nestranačkih premijera, zatim premijera koji dolaze iz najveće stranke i onih koji su članovi manjih koalicijskih partnera te naposljetku razlikovanjem između onih premijera koji su bili na čelu vlastite stranke prije nego što su postali predsjednici vlade i onih koji to nisu. Za očekivati je da će premijer ili premijerka koji dolazi iz najveće stranke u vladi te koji je već bio predsjednik svoje stranke prije nego što je preuzeo mjesto premijera, imati više političke i upravljačke moći koju će moći pretočiti u provedbene kapacitete potrebne za javnopolitičku uspješnost izvršne vlasti. (5) Kadrovsku i institucionalnu stabilnost možemo mjeriti na temelju učestalosti promjena ministara u vladi te promjena strukture ministarstava. Naime, za pretpostaviti je da će vlada koja rjeđe mijenja svoju strukturu prema ovim dimenzijama biti uspješnija u provedbi svojeg programa i zacrtanih javnopolitičkih prioriteta, u ovom slučaju fiskalne konsolidacije.

---

<sup>7</sup> U promatranom razdoblju efektivni broj (parlamentarnih) stranaka (Laakso-Taagepera indeks), standardna mjera fragmentiranosti nacionalnog predstavničkog tijela, za Hrvatsku je iznosi iznad 4, s time da je nakon izbora 2015. godine skočio na 4,78 (usp. Döring, Manow, 2016).

Tablica 6: Kapaciteti hrvatskih vlada u postkriznom razdoblju, 2008.-2016.

Vlada	Stabilnost	Homogenost	Javopolitička kompatibilnost	Provedbeni kapaciteti premijera	Kadrovska i institucionalna stabilnost
Ivo Sanader III	+	+	+	+	-
Jadranka Kosor I	-	+	+	-	+
Jadranka Kosor II	-	+	+	+	+
Zoran Milanović	-	+	+	+	-
Tihomir Orešković	-	-	-	-	-
Andrej Plenković I	-	-	-	+	+

Izvor: autori prema Döring, Manow, 2016; Nikić Čakar, Raos, 2014, 2015, 2016.

Tablica 6 otkriva nam stanje postkriznih vlada prema gore prezentiranih pet kriterija za procjenjivanje njihovog kapaciteta. Kasna Sanaderova vlada, tijekom 2008. i 2009. godine, uživala je stabilnu parlamentarnu potporu, bila je interno homogena, kao numerički, tako i ideološki, te je premijer kao šef najveće stranke svakako posjedovao provedbene kapacitete. Međutim, o kadrovske i institucionalnoj nestabilnosti ove vladi svjedoče brojne ostavke i smjene ministara (usp. Kasapović, 2011: 4-5). Premijerka Kosor se, nasuprot svojem prethodniku, morala nositi s neizvjesnom potporom u Saboru, a i bila je opterećena time što nije bila redovnim putem postala predsjednica stranke, već je to postala aklamacijom na poticaj prethodnika koji joj je i bio prepustio premijersko mjesto. Vlada Zorana Milanovića posjedovala je unutarnju homogenost, kako što se tiče odnosa stranaka, tako što se tiče njihovih javnopolitičkih prioriteta. Milanović je kao šef najveće stranke u vladi imao nepobitne provedbene kapacitete, no kadrovska stabilnost je bila ozbiljno narušena odlaskom brojnih ministara, uključivši dvojicu ključni potpredsjednika vlade. Uz to, zbog neizborne parlamentarizacije, Milanovićeva vlada dočekala je kraj mandata kao manjinska vlada, premda su stranke u vladi većinu mandata imale jasnu parlamentarnu većinu (usp. Nikić Čakar, Raos, 2016: 51, 54). Vlada Tihomira Oreškovića nije zadovoljavala niti jedan kriterij za kapacitete za provođenje uspješne fiskalne politike. Naime, nije uživala stabilnu parlamentarnu potporu, činile su je dvije stranke od kojih je jedna stalno erodirala u članstvu (MOST), a druga (HDZ) nije bila navikla na koalicijskog partnera srednje, a ne male veličine. Premda načelno ideološki kompatibilni, zbog nedorečenosti programa stranke MOST, niti ovaj uvjet nije mogao biti zadovoljen. Nestranački premijer nije mogao nametnuti osobne kapacitete, a česte promjene članova Vlade također su narušile i kadrovski kapacitet. Situacija se prema posljednja dva kriterija poboljšala s vladom Andreja Plenkovića, a značajno se poboljšala nakon što je Plenković osnovao svoju drugu vladu, ovaj put s HNS-om, no to izlazi iz vremenskog okvira ove analize.

Zanimljivo je istaknuti razliku između fiskalne politike Jadranke Kosor i Zorana Milanovića, tj. njihovih vlada, osvrtno na analizu izbornih programa 2011. godine, koja je pokazala značajan zaokret HDZ-a ulijevo u ekonomskoj politici, te stavljanje programskih prioriteta na (proračunsko) zadovoljavanje stranci važnih biračkih skupina (usp. Nikić Čakar, 2011: 15). Uz to, valja naglasiti da upravo „fragmentiranost donositelja odluka“, tj. raspršivanje procesa donošenja na mnogo aktera (koalicijskih partnera ili podupiratelja iz parlamenta) utječe na štedljivost, odnosno rastrošnost javnih politika koje oni predlažu, tj. pokušavaju „progurati“ kroz odluke Vlade (Perotti, 1998: 376). Ovo dodatno objašnjava gore spomenute razlike u (potencijalnim) provedbenim kapacitetima pojedinih vlada u postkriznom razdoblju.



Nakon što smo utvrdili velike razlike u pretpostavljenim kapacitetima pojedinih vlada koje su djelovale u promatranom razdoblju, trebamo se osvrnuti i na njihove deklarativne fiskalno-političke prioritete na temelju kojih možemo procjenjivati njihove rezultate na području fiskalne konsolidacije, tematizirane u raniji dijelovima ovoga rada. Prioritete ćemo tumačiti na temelju istaknutih ciljeva u programima vlade ili ekvivalentnim, javno dostupnim dokumentima.

Prva vlada koja je započela svoje djelovanje nakon izbijanja svjetske gospodarske krize 2008. i njenog prelijevanja na hrvatsko gospodarstvo bila je vlada Jadranke Kosor, koja u travnju 2010. godine donosi *Program gospodarskog oporavka* koji u okviru ciljeva fiskalne politike podcrtava fiskalnu konsolidaciju, koju namjerava provesti uz kombinaciju prodaje državnih udjela u trgovačkim društvima, racionalizaciju troškova, veću prohodnost i učinkovitost poreznog sustava te uz cilj postupnog smanjenja udjela opće države (na prihodovnoj i na rashodovnoj strani) za 3 pb u BDP-u do 2020. godine (Vlada Republike Hrvatske, 2010: 13-14). Iste godine, Vlada donosi (u okviru paketa zakona koji su bili potrebni zbog prilagodbe zakonodavstvu Europske unije) *Zakon o fiskalnoj odgovornosti*, noveliran 2014. godine, za vrijeme vlade Zorana Milanovića. Program vlade Zorana Milanovića, donesen u prosincu 2011., u svojem planu fiskalne konsolidacije predviđjela je ciljeve poput „smanjenja deficita konsolidirane države na manje od 3% BDP-a i primarnoga deficita na nulu, smanjenja udjela proračunskih rashoda u BDP-u za oko 4,5 postotnih poena do kraja mandata, zaustavljanja rasta i preokretanja trenda udjela javnoga duga, uvećanoga za državna jamstva, u BDP-u na razinama manje od 60%“ (Vlada Republike Hrvatske, 2011: 10). Kao instrumenti postizanja ovog ciljeva istaknuti su pomaci u strukturi javne potrošnje (od neproduktivnih do produktivnih) te općenita racionalizacija javne i državne uprave te državnih poduzeća, a ne toliko puke kontrakcije na rashodovnoj strani. Program vlade Tihomira Oreškovića, usvojen u siječnju 2016. godine, u okviru svoje vizije za 2020. godinu, navodi ciljeve smanjenja javnog duga na ispod 80 posto BDP-a te deficita na ispod 3 posto BDP-a kako bi se zadovoljili kriteriji iz Maastrichta, no ne eksplicira konkretne mjere kojima se ovi ciljevi imaju postići (Vlada Republike Hrvatske, 2016: 8). Vlada Andreja Plenkovića u svojem programu iz listopada 2016. ističe dugoročnu održivost javnih financija, uz zacrtani cilj održavanja uravnoteženih državnih proračuna te smanjenja udjela javnog duga u BDP-u za 10 pb tijekom četverogodišnjeg mandata (Vlada Republike Hrvatske, 2017: 22).

Slijedi nam analiza agende Vlade iz perspektive fiskalne politike, kao i odlučivačkih ishoda temeljenih na Vladinim fiskalno-političkim prioritetima. Ova analiza temelji se na bazi podataka prikupljenoj u okviru projekta Poliptih (Politički prioriteti u Hrvatskoj), koji prati odlučivačku, zakonodavnu i medijsku agendu u Hrvatskoj od 1990. do kraja 2015. na temelju svjetske istraživačke mreže *Comparative Agendas Project (CAP)*.<sup>8</sup> Budući da ova baza pokriva samo podatke do kraja 2015. godine, ona ne može reflektirati rad Oreškovićeve i Plenkovićeve vlade, no pružit će uvid u razvoj političkih prioriteta tijekom glavnine postkriznog razdoblja analiziranog u ovom radu.

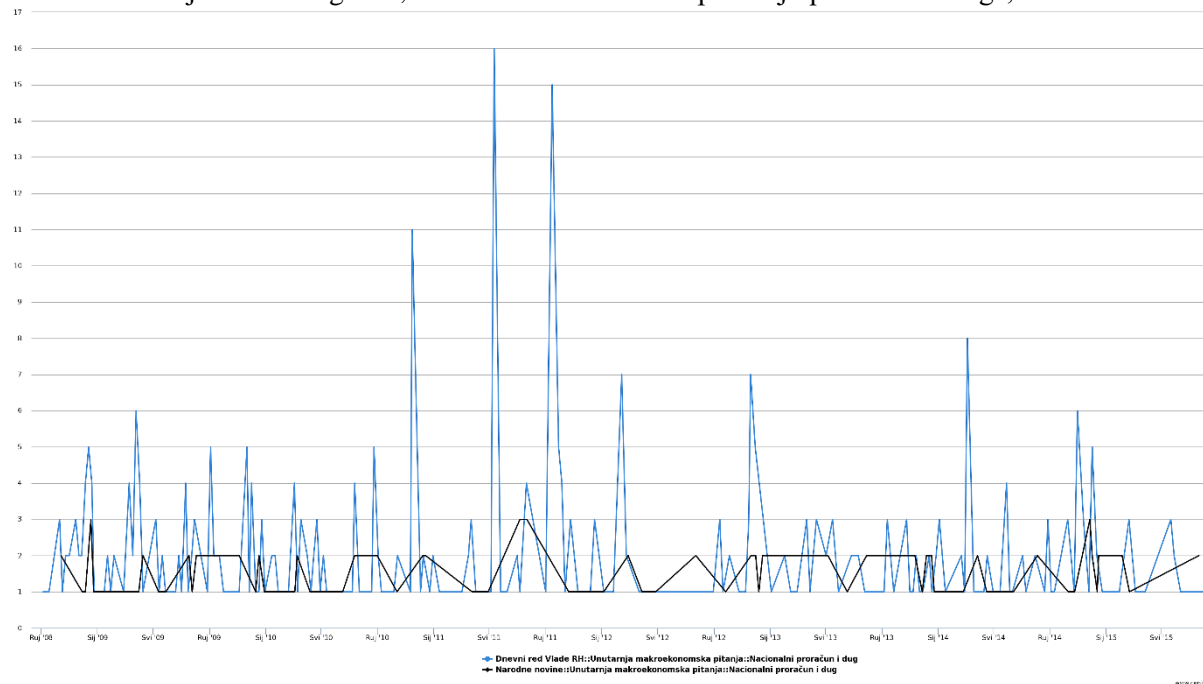
Na temelju CAP-ovog šifrnika javnopolitičkih sadržaja (tematskih odrednica), u bazi podataka izlučena su, unutar glavne teme „Unutarnja makroekonomska pitanja (kôd 100)“, dva tematska bloka – „Nacionalni proračun i dug (kôd 105)“ te „Oporezivanje, porezna politika, PDV i porezna reforma (kôd 107)“. Premda je Vlada u hrvatskom slučaju dominantni akter koji nameće političke prioritete te presudno utječe na proces stvaranja javnih politika (usp. Petek, 2017: 831), te bez obzira što, kao što se može vidjeti i iz priloženih Slika 8 i 9, raspravna aktivnost Vlade opsegom nadmašuje njen odlučivački *output*, kao i *output* Sabora, naglasak u ovoj analizi će biti na praćenju trendova političkih prioriteta, ali i političkih odluka, u području fiskalne politike, kroz tri segmenta. Prvi segment odnosi se na Vladinu agendu, tj. na razvoj političkih prioriteta, mjenjenih prema tematskim odrednicama točaka dnevnog reda sjednica Vlade, prikupljenih u okviru već spomenutog projekta. Drugi segment se odnosi na akte Vlade, objavljene u *Narodnim novinama*. Drugim riječima, radi se o segmentu u kojemu raspravne točke rezultiraju Vladinim političkim odlukama. Treći segment odnosi se na akte Sabora, uz pretpostavku da je Vlada kao dominantni akter u kreiranju javnih politika i glavni inicijator

<sup>8</sup> Projekt Poliptih proveden je od 2015. do 2016. na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, uz financiranje iz Europskog socijalnog fonda. Na temelju Projekta osnovan je Centar za empirijska politološka istraživanja (CEPIS) pri Fakultetu političkih znanosti.

zakonodavnog procesa ujedno i akter koji „stoji“ iza spomenutih akata Sabora, tako da sva tri segmenta zajedno tvore sliku o fiskalnoj politici hrvatskih vlada u promatranom razdoblju.

Slika 8 nam pokazuje kako je Vladina agenda u području proračuna i duga imala nekoliko vrhunaca u promatranom razdoblju, tj. u nekoliko je točaka u vremenu došlo do značajnog povećanja količine diskutiranih točaka dnevnog reda sjednice Vlade o ovim pitanjima. Značajne skokove u postavljanju prioriteta izvršne vlasti na pitanja proračuna i duga možemo detektirati pred kraj vlade Jadranke Kosor, konkretnije tijekom 2011. godine. Doneseni akti Vlade i akti Sabora, publicirani u *Narodnim novinama*, ne prate ove skokove, tj. nije moguće govoriti o paralelnim trendovima. U Tablici 7 su pak pobrojane Vladine odluke, tj. akti Vlade i Sabora, objavljeni u *Narodnim novinama*, koji se tiču tematsko područja proračuna i duga, s time da su pojedine odluke izostavljene, budući da su procijenjene kao irelevantne. Nazivi odluka su reducirani radi ekonomičnosti, a brojke u zagradama impliciraju ponavljajuće odluke.

Slika 8: Kretanje Vladine agende, te akti Vlade i Sabora u području proračuna i duga, 2008.-2015.



Izvor: Širinić i dr., 2016; [www.cepis.hr](http://www.cepis.hr)

Sadržaj Tablice 7 potvrđuje opaženi trend snažnog fokusa Vladine agende na temi proračuna i duga u kasnoj fazi mandata Jadranke Kosor. Velik broj akata Vlade vrtio se oko tuzemnog i inozemnog zaduživanja, kao i oko optimiziranja sustava državne potpore. Za vrijeme Milanovićeve vlade mogle se poseže za novim izvorima financiranja, no i dalje se pokušava preraspodjelama unutar okvira državnih potpora postići svrhovitiju alokaciju sredstava, uz istovremene uštede. Analiza akata Vlade i Sabora pokazuje učestalu praksu preraspodjele proračunskih sredstava, što svjedoči o ne posvema uravnoteženom proračunskom planiranju. Sve ovo baca drugačije svjetlo na proces fiskalne konsolidacije, opisan u ranijim dijelovima rada.

Tablica 7: Akti Vlade u području proračuna i duga, 2008.-2015.

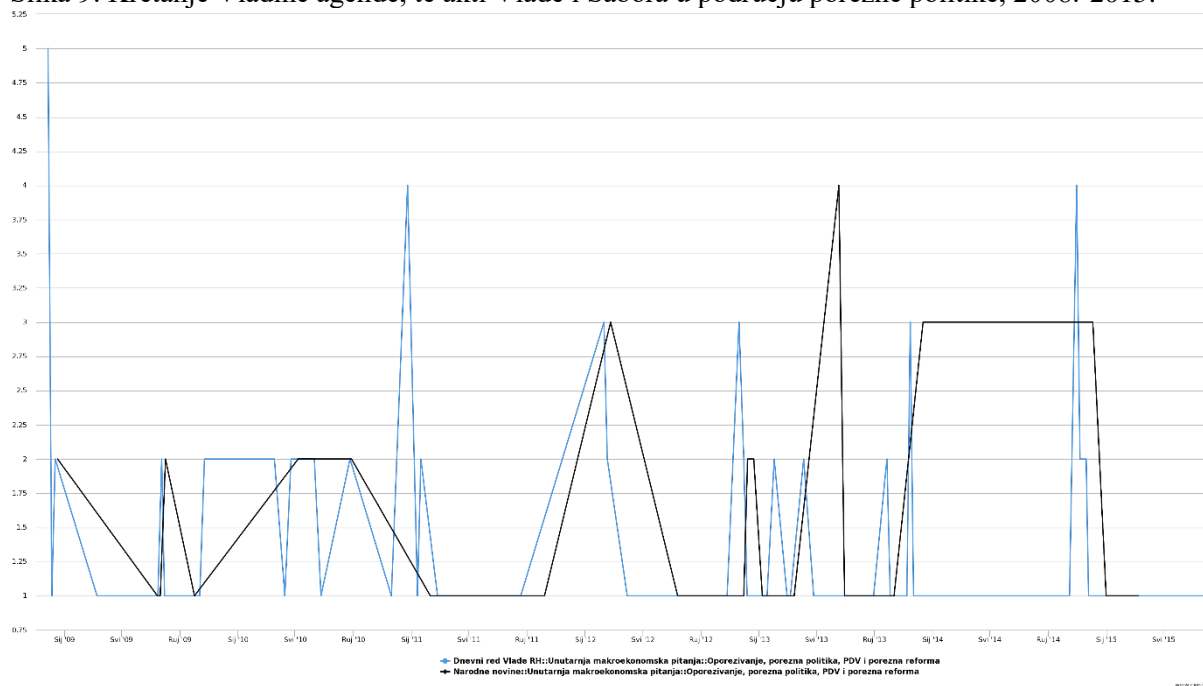
<b>Vlada</b>	<b>Godina</b>	<b>Akt Vlade</b>	<b>Akti Sabora</b>
Sanader	2008.	<i>Preraspodjela proračunskih sredstava (4)</i> <i>Pravila o potpori u prometu</i>	<i>Državni proračun (3)</i>
Sanader	2009.	<i>Pravila o državnim potporama</i> <i>Tuzemni kredit, 750 000 000 eura</i> <i>Pravila o državnoj potpori u obliku jamstava</i> <i>Pravila privremenog okvira za mjere državnih potpora gospodarskoj krizi</i> <i>Euroobveznice, 750 000 000 eura</i>	<i>Državni proračun (2)</i>
Kosor	2009.	<i>Preraspodjela proračunskih sredstava (3)</i> <i>Euroobveznice, 1 500 000 000 dolara</i>	<i>Državni proračun (7)</i>
Kosor	2010.	<i>Tuzemne obveznice, 350 000 000 eura</i> <i>Pravila o državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge</i> <i>Pravila o državnim potporama</i> <i>Tuzemni kredit, 500 000 000 eura</i> <i>Tuzemne obveznice, 650 000 000 eura</i> <i>Euroobveznice, 1 250 000 000 dolara</i> <i>Tuzemni kredit, 750 000 000 eura</i> <i>Preraspodjela proračunskih sredstava</i>	<i>Državni proračun (6)</i>
Kosor	2011.	<i>Euroobveznice, 1 500 000 000 dolara</i> <i>Euroobveznice, 750 000 000 eura</i> <i>Tuzemne obveznice, 600 000 000 eura</i> <i>Preraspodjela proračunskih sredstava (2)</i>	<i>Državni proračun</i> <i>Zakon o državnim potporama</i>
Milanović	2011.	<i>Državne potpore kinematografiji</i> <i>Preraspodjela proračunskih sredstava</i>	
Milanović	2012.	<i>Privremeno financiranje državnih tijela i drugih proračunskih korisnika</i> <i>Euroobveznice, 1 500 000 000 dolara</i> <i>Pravila o državnim potporama</i>	<i>Državni proračun (10)</i>
Milanović	2013.	<i>Pravila o državnim potporama</i>	<i>Zakon o državnim potporama (2)</i> <i>Državni proračun (8)</i>
Milanović	2014.	<i>Visina, rok i način uplate sredstava strateškim poduzećima</i> <i>Dubinska analiza proračunskih rashoda</i> <i>Pravila o državnim potporama</i>	<i>Zakon o državnim potporama</i> <i>Državni proračun (9)</i>

		<i>Preraspodjela proračunskih sredstava</i>	
Milanović	2015.	<i>Dubinska analiza proračunskih rashoda</i>	<i>Državni proračun (2)</i>

Izvor: autori prema Širinić i dr., 2016.

Drugi bitan aspekt fiskalne politike, pa onda i napora oko fiskalne konsolidacije, leži u Vladinim intervencijama na prihodovnoj strani proračuna. Stoga se posljednji dio ove analize bavi kretanjem Vladine agende, te aktima Vlade i Sabora u području porezne politike. Za razliku od prethodnog grafikona, Slika 9 ne pokazuje tako izražene trendove niti amplitude, dok su pak intenzitet Vladine deliberacije (dnevni redovi) i *outputa* (akti Vlade i Sabora) puno više ujednačeni.

Slika 9: Kretanje Vladine agende, te akti Vlade i Sabora u području porezne politike, 2008.-2015.



Izvor: Širinić i dr., 2016; [www.cepis.hr](http://www.cepis.hr)

Tablica 8: Akti Vlade i Sabora u području porezne politike, 2008.-2015.

Vlada	Godina	Akt Vlade	Akti Sabora
Sanader	2008.	-	<i>Zakon o porezu na dobit</i> <i>Opći porezni zakon</i>
Sanader	2009.	-	-
Kosor	2009.	-	<i>Zakon o trošarinama</i> <i>Zakon o PDV-u (2)</i> <i>Zakon o posebnom porezu na plaće</i> <i>Zakon o posebnom porezu na primitke od samostalnog rada</i>
Kosor	2010.	<i>Trošarina na benzin</i> <i>Trošarina na cigarete</i>	<i>Zakon o posebnom porezu na plaće</i> <i>Zakon o posebnom porezu na primitke od samostalnog rada</i> <i>Zakon o porezu na dohodak</i> <i>Zakon o porezu na dobit</i>
Kosor	2011.	-	<i>Opći porezni zakon</i> <i>Zakon o posebnom porezu na kavu</i> <i>Zakon o porezu na dohodak</i>

Milanović	2011.	-	
Milanović	2012.	<i>Trošarina na cigarete</i>	<i>Zakon o PDV-u (2)</i> <i>Zakon o porezu na dohodak (2)</i> <i>Zakon o porezu na dobit</i> <i>Opći porezni zakon (2)</i> <i>Zakon o trošarinama</i> <i>Porez na luksuzne proizvode</i>
Milanović	2013.	-	<i>Zakon o trošarinama (3)</i> <i>Zakon o PDV-u (2)</i> <i>Zakon o porezu na dohodak (2)</i> <i>Zakon o porezu na dobit</i> <i>Zakon o porezu na kavu</i>
Milanović	2014.	<i>Pravilnik o porezu na dobit</i>	<i>Zakon o PDV-u</i> <i>Zakon o porezu na dohodak</i> <i>Zakon o porezu na dobit</i>
Milanović	2015.	-	<i>Opći porezni zakon</i>

Izvor: autori prema Širinić i dr., 2016.

Tablica 8 pokazuje kako su mahom sve vlade koje su djelovale u post-kriznom razdoblju intenzivno i opetovano mijenjale gotovo sve ključne porezne zakone kako bi optimizirale državne prihode, uz istovremeno ciljano rasterećenje pojedinih slojeva stanovništva. Dakako, poznato je kako učestale izmjene poreznog zakonodavstva unose poslovnu nesigurnost koja se negativno reflektira na tuzemne i inozemne investicije, što pak dodatno usporava gospodarski rast. Iz ovih podataka nije moguće razlučiti razlike u fiskalnim politikama pojedinih vlada u postkriznom razdoblju, budući da se njihova porezna politika kao dio šire fiskalne politike nije odveć razlikovala.

## 6. Zaključak

Ovaj je rad je pokazao kako je početna fiskalna konsolidacija, za vrijeme kasnog dijela mandata premijera Ive Sanadera i početka mandata Jadranke Kosor, bila temeljena na dizanju poreznog opterećenja, da bi zatim u uvjetima bržeg pada prihoda od mogućnosti zauzdavanja rashoda konsolidacija prestala u drugom dijelu mandata Jadranke Kosor. Najsnažnija fiskalna konsolidacija provedena je za vrijeme vlade Zorana Milanovića, s time da se u tom razdoblju nastavio rast poreznog opterećenja, kao i rezanje plaća te odgađanje ili zaustavljanje investicija. Za vrijeme vlada Tihomira Oreškovića i Andreja Plenkovića, veći je naglasak stavljen na snaženje prihodovne strane proračuna, nego li na daljnje racionaliziranje troškova. Analiza strukturnih političkih pretpostavki za kapacitet izvršne vlasti u području fiskalne politike, a posebice u kontekstu ispunjavanja ciljeva fiskalne konsolidacije, pokazala je da manjinske vlade, oslonjene na šaroliku potporu u parlamentu, teško mogu izbjeći popuštanje discipline i otvaranje prostora fragmentiranom ostvarenju partikularnih interesa nauštrb balansirano proračuna. Vlade temeljene na predizbornim, ideološki homogenim koalicijama, imaju jače pretpostavke za punu upotrebu svojih provedbenih kapaciteta u svrhu ispunjenja ciljeva fiskalne konsolidacije. Kada se analiziraju dnevni redovi Vlade, kao i akti Vlade i Sabora, može se ustvrditi kako je najveći fokus na fiskalnoj konsolidaciji, ali ne i najveći uspjeh u njoj, bio tijekom 2011. godine, u zadnjoj godini mandata Jadranke Kosor. Analiza akata Vlade i Sabora pokazuje snažna zaduživanja tijekom vlade Jadranke Kosor, te jačanje fiskalne discipline za vrijeme Zorana Milanovića, uz učestalo dorađivanje sustava državnih potpora kroz cijelo promatrano razdoblje. Uz to, pokazalo se da su sve vlade u promatranom razdoblju izrazito često mijenjale ključne porezne zakone, te da su po više puta godišnje preraspoređivale proračunska sredstva, što svjedoči o izostanku planiranja.

Zaključno možemo reći da je fiskalna konsolidacija u Hrvatskoj više reaktivne, a manje proaktivne naravi, budući da je snažno obilježena potrebom za ispunjavanjem kriterija koje nameću institucije Europske unije, a manje je plod unutarpolitičkih prioriteta i stranačkih opredjeljenja.

## Literatura

- Andabaka, A., Družić, I. Mustać, N. (2017). Drivers of public debt in Croatia. *Ekonomski pregled*, 68(5), 463-487.
- Bajo, A., Primorac, M., Andabaka Badurina, A. (2011). *Osnove upravljanja javnim dugom*. Institut za javne financije, Zagreb.
- Bartlett, W. (2014). Ekonomska politika Milanovićeve vlade 2012.-2014. *Političke analize*, 5(20), 15-21.
- Burnač, P. (2017). Fiskalna konsolidacija: teorijski okvir i slučaj Republike Hrvatske. *EFZG working paper series*, (06), 1-16.
- Deskar-Škrbić, M., Šimović, H. (2014). Porezna politika Milanovićeve vlade od 2012. do 2014. *Političke analize*, 5(20), 22-32.
- Döring, H., Manow, P. (2016). *Parliaments and governments database (ParlGov): Information on parties, elections and cabinets in modern democracies. Development version*, dostupno na: <http://www.parlgov.org/>
- European Central Bank (2016). Government debt reduction strategies in the euro area, *ECB Economic Bulletin*, Issue 3, dostupno na: [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eb201603\\_article02.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eb201603_article02.en.pdf)
- Eurostat (2016). *Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA 2010*. Eurostat; dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>
- Hrvatska narodna banka (2014): *Bilten*, br. 200, Zagreb, Hrvatska narodna banka
- Joumard, I., Minegishi, M., André, C., Nicq, C., i Price, R. W. (2008). Accounting for one-off operations when assessing underlying fiscal positions, dostupno na: <https://ssrn.com/abstract=1618204>
- Kasapović, M. (2011). Drugi kritični izbori u Hrvatskoj - slom jednog modela vladanja. *Političke analize*, 2(8), 3-9.
- Krznar, I. (2011). Identifikacija razdoblja recesija i ekspanzija u Hrvatskoj. *Istraživanja I-32*, Hrvatska narodna banka.
- Lijphart, A. (2014). *Modeli demokracije: oblici i učinkovitost vlasti u trideset šest zemalja*. Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Mirdala, R. (2013). Lessons learned from tax versus expenditure based fiscal consolidation in the European transition economies. *Journal of Applied Economic Sciences*, 8(1), 73-98.
- Mourre, G., Astarita, C., Princen, S. (2014). *Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology* (No. 536). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Nikić Čakar, D. (2011). Kukuriku versus HDZ – analiza izbornih programa. *Političke analize*, 2(8), 10-15.
- Nikić Čakar, D., Raos, V. (2014). Croatia. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 53(1), 66-77.
- Nikić Čakar, D., Raos, V. (2015). Croatia. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 54(1), 60-68.
- Nikić Čakar, D., Raos, V. (2016). Croatia. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 55(1), 50-58.
- Nikić Čakar, D., Raos, V. (2017). Croatia. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 56(1), 51-59.
- Perotti, R. (1998). The political economy of fiscal consolidations. *The Scandinavian Journal of Economics*, 100(1), 367-394.
- Petek, A. (2017). Croatian Decision Agenda: An Analysis of the Acts Published in the National Gazette Since 1990. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 67(5), 815-841.
- Sartori, G. (2002). *Stranke i stranački sustavi: analitički okvir*. Politička kultura, Zagreb.
- Sever, I., Drezgić, S., & Blažić, H. (2011). Budget spending and economic growth in Croatia-Dynamics and relationships over the past two decades. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci: časopis za ekonomsku teoriju i praksu*, 29(2), 291-331.
- Šimović, H. (2005). Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu. *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 3(1), 75-88.

- Šimović, H. (2017). Potraga za optimalnim i efikasnim javnim financijama u Hrvatskoj: od reformi do zaduživanja. *EFZG working paper series*, (08), 1-31.
- Šimović, H., Ćorić, T., i Deskar-Škrbić, M. (2014). Mogućnosti i ograničenja fiskalne politike u Hrvatskoj. *Ekonomski pregled*, 65(6), 541-575.
- Širinić, D., Nikić Čakar, D., Petek, A., Šipić, J., Raos, V., i Kekez, A. (2016). *Politički prioriteti u Hrvatskoj od 1990. do 2015. – Arhiva deklasificiranih dnevnih redova sjednica Vlade Republike Hrvatske (v.1.0) (Arhiva dokumenata i šifrnarij)*. Zagreb: Centar za empirijska politološka istraživanja, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Šonje, V. (2014). Mijenjati se ili nestati: tri godine vlade Zorana Milanovića iz ekonomskog kuta. *Političke analize*, 5(20), 3-14.
- Švaljek, S., Vizek, M., Mervar, A. (2009). Ciklički prilagođeni proračunski saldo: primjer Hrvatske. *Radni materijali Ekonomskog instituta*, Zagreb, (1), 5-51.
- Vlada Republike Hrvatske (2010). *Program gospodarskog oporavka*, dostupno na: [http://www.hrt.hr/uploads/media/Program\\_gospodarskog\\_oporavka.pdf](http://www.hrt.hr/uploads/media/Program_gospodarskog_oporavka.pdf)
- Vlada Republike Hrvatske (2011). *Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2011.-2015.*, dostupno na: <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=19445>
- Vlada Republike Hrvatske (2016). *Strategija transformacije Hrvatske*, dostupno na: <https://www.scribd.com/doc/296251691/Mandatar-Prezentacija-Programa-Vlade-Rh-Sabor-22-1-2016>
- Vlada Republike Hrvatske (2017a). *Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2016.-2020.*, dostupno na: [https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program\\_Vlada\\_RH\\_2016\\_2020.pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program_Vlada_RH_2016_2020.pdf)
- Vlada Republike Hrvatske (2017b). *Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2017.-2020.*, dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-convergence-programme-croatia-hr.pdf>