

# Utjecaj fiskalne politike turizma na ukupno gospodarstvo Republike Hrvatske

---

**Lovrek, Valentina**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Rijeka, Faculty of Tourism and Hospitality Management / Sveučilište u Rijeci, Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:191:725956>

*Rights / Prava:* [Attribution 4.0 International](#)/[Imenovanje 4.0 međunarodna](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-23**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository of Faculty of Tourism and Hospitality Management - Repository of students works of the Faculty of Tourism and Hospitality Management](#)



**SVEUČILIŠTE U RIJECI**

**Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu, Opatija**

**Diplomski sveučilišni studij**

**VALENTINA LOVREK**

**Utjecaj fiskalne politike turizma na ukupno gospodarstvo  
Republike Hrvatske**

***The impact of fiscal tourism policy on the overall economy of the  
Republic of Croatia***

Diplomski rad

Opatija, 2023.

**SVEUČILIŠTE U RIJECI**

**Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu, Opatija**

**Diplomski sveučilišni studij**

**Utjecaj fiskalne politike turizma na ukupno gospodarstvo  
Republike Hrvatske**

*The impact of fiscal tourism policy on the overall economy of the  
Republic of Croatia*

Diplomski rad

Kolegij: Nacionalna ekonomija

Studentica: **Valentina Lovrek**

Mentor: **prof. dr. sc. Marinela Krstinić Nižić**

Matični broj: **ds3681**

Komentor: **dr. sc. Maša Trinajstić**

Opatija, travanj, 2023.



SVEUČILIŠTE U RIJECI UNIVERSITY OF RIJEKA

FAKULTET ZA MENADŽMENT U TURIZMU I UGOSTITELJSTVU

FACULTY OF TOURISM AND HOSPITALITY MANAGEMENT

OPATIJA, HRVATSKA CROATIA

**IZJAVA STUDENTA - AUTORA  
O JAVNOJ OBJAVI OBRANJENOG ZAVRŠNOG/DIPLOMSKOG/DOKTORSKOG  
RADA**

VALENTINA LOVREK  
(ime i prezime studenta)

DS3681  
(Matični broj studenta)

Izjavljujem da kao student - autor Diplomskog rada dozvoljavam Fakultetu za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci da ga trajno javno objavi i besplatno učini dostupnim javnosti u cjelovitom tekstu u mrežnom digitalnom repozitoriju Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci.

U svrhu podržavanja **otvorenog** pristupa *završnim / diplomskim / doktorskim* radovima trajno objavljenim u javno dostupnom digitalnom repozitoriju Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu, Sveučilišta u Rijeci, ovom izjavom dajem neisključivo imovinsko pravo iskorištavanja bez sadržajnog, vremenskog i prostornog mog Diplomskog rada kao autorskog djela pod uvjetima *Creative Commons* licencije **CC BY** Imenovanje, prema opisu dostupnom na <http://creativecommons.org/licenses/>.

Opatija, 11.4.2023.

Student - autor:

(potpis)

## SAŽETAK

Turizam u Republici Hrvatskoj predstavlja važan izvor prihoda i ostvaruje oko 18% ukupnog BDP-a u cjelokupnom gospodarstvu. Stagnacija turizma u Republici Hrvatskoj, kao i u drugim državama članicama EU, dogodila se u posljednje dvije godine zbog pandemije COVID-19 i zbog ratnih sukoba na području Ukrajine, što je u konačnici rezultiralo povećanjem cijena i smanjenjem turističke potražnje i potrošnje. Fiskalna politika, kako Hrvatske tako i EU, ima značajan utjecaj na turizam, pa je naglasak stavljen na smanjenje javnog duga reguliranjem stope poreza na dodanu vrijednost, odnosno smanjenjem iste. Od 2013. godine dogodile su se značajne promjene po pitanju smanjenja stope poreza na dodanu vrijednosti, ali unatoč smanjenju na europskoj razini, Hrvatska je pored Danske, Švicarske i Španjolske država gdje se plaća najveća stopa poreza na dodanu vrijednost (25%). Rezultati dosadašnjih istraživanja koji su provedeni od strane brojnih stručnjaka iz različitih oblasti ukazuju na to kako je potrebno ulagati u daljnje porezne reforme, odnosno smanjenje poreza na dodanu vrijednost jer će smanjenje istog u konačnici utjecati na povećanje broja zaposlenih u turističkom sektoru te povećanje prosječne plaće.

Ključne riječi: turizam, fiskalna politika, porez na dodanu vrijednost (PDV), javni dug, Hrvatska.

## **ABSTRACT**

Tourism in the Republic of Croatia is an important source of income and accounts for about 18% of total GDP in the entire economy. The stagnation of tourism in the Republic of Croatia, as in other EU member states, has occurred in the last two years due to the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine, which ultimately resulted in rising prices and reduced tourist demand and consumption. Fiscal policy, both in Croatia and the EU, has a significant impact on tourism, so the emphasis is on reducing public debt by regulating the value added tax rate, ie reducing it. Since 2013, there have been significant changes in the reduction of the value added tax rate, but despite the reduction at the European level, Croatia is next to Denmark, Switzerland and Spain the country where the highest value added tax rate is paid (25%). The results of previous research conducted by many experts in various fields indicate that it is necessary to invest in further tax reforms, ie reduction of value added tax, because reducing it will ultimately affect the number of employees in the tourism sector and increase the average salary .

Key words: tourism, fiscal policy, VAT, public debt, Croatia

## SADRŽAJ

<b>1. UVOD .....</b>	<b>1</b>
1.1. Problem i predmet istraživanja .....	1
1.2. Ciljevi istraživanja .....	2
1.3. Istraživačka hipoteza.....	2
1.4. Metodologija.....	2
1.5. Struktura rada .....	3
<b>2. POJAM I ODREDNICE FISKALNE POLITIKE.....</b>	<b>4</b>
2.1. Funkcije fiskalne politike .....	5
2.2. Ciljevi i instrumenti fiskalne politike.....	7
2.3. Fiskalna politika u Republici Hrvatskoj.....	7
2.3.1. Koncept upravljanja javnim dugom u kontekstu fiskalne politike .....	8
2.3.1.1. Važnost analize upravljanja javnim dugom .....	9
2.3.1.2. Značajke upravljanja javnim dugom.....	10
2.3.2. Struktura i kretanje javnog duga u Republici Hrvatskoj.....	13
3.2.2. Upravljanje javnim dugom od 2008. do 2016. godine .....	19
<b>3. POVEZANOST TURIZMA I FISKALNE POLITIKE U RH .....</b>	<b>27</b>
3.1. Osnovne odrednice i razvoj turizma u Republici Hrvatskoj .....	27
3.2. Analiza pokazatelja turizma i fiskalne politike u Republici Hrvatskoj .....	30
3.2.1. Analiza turističkih dolazaka i noćenja u RH (2018.-2021.).....	30
3.2.2. Analiza prihoda od turističke djelatnosti u kontekstu fiskalne politike.....	31
3.3. Usporedba neto deviznih prihoda od turizma u Republici Hrvatskoj i ostalim zemljama .....	34
<b>4. UTJECAJ TURIZMA I FISKALNE POLITIKE NA GOSPODARSTVO - USPOREDBA RH SA DRŽAVAMA ČLANICAMA EU.....</b>	<b>40</b>
4.1. Utjecaj fiskalne politike na turizam u RH .....	40
4.2. Utjecaj fiskalne politike na turizam i gospodarstvo u drugim državama EU .....	46

<b>5. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>50</b>
<b>BIBLIOGRAFIJA.....</b>	<b>51</b>
<b>POPIS SLIKA, TABLICA I GRAFIKONA .....</b>	<b>55</b>



# **1. UVOD**

Temu Utjecaj fiskalne politike turizma na ukupno gospodarstvo Republike Hrvatske izabrala sam iz razloga što je u Republici Hrvatskoj turizam uvijek aktualna i zanimljiva tema, a uz to također je i jedna od najvažnijih gospodarskih aktivnosti Republike Hrvatske. U današnje vrijeme, kad mnogo stručnjaka govori o pojavi krize u državi, turizam je ponovno aktivnost koja pozitivno utječe na gospodarstvo Republike Hrvatske. Oporezivanje kao jedna od mjera fiskalne politike ima vrlo značajan utjecaj na razvoj turizma te bi se mjere fiskalne politike trebale donositi pravovremeno i promišljeno kako se one ne bi negativno odrazile na turističku djelatnost.

## **1.1. Problem i predmet istraživanja**

Ulaskom Hrvatske u Europsku uniju fiskalna politika dobiva na velikom značaju, a razlog toga je što je Hrvatska prije ulaska u Europsku uniju morala uskladiti svoje nacionalno zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije. Slijedom navedenog, osnovna problematika koja se nameće je utjecaj fiskalne politike na ukupno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj, što je ujedno i predmet istraživanja ovog diplomskog rada.

## **1.2. Ciljevi istraživanja**

Cilj istraživanja ovog diplomskog rada je istražiti utjecaj fiskalne politike na turizam i ukupno gospodarstvo RH, odnosno istražiti u kojoj mjeri porez na dodanu vrijednost utječe na turističku potrošnju. Također, cilj je i analizirati funkcije fiskalne politike, javni dug te odabrane pokazatelje turizma.

## **1.3. Istraživačka hipoteza**

Temeljem postavljenog problema i predmeta istraživanja te ranije spomenutih ciljeva istraživačka hipoteza glasi „*Smanjenje poreznih stopa kao sastavnog dijela fiskalne politike pozitivno utječe na poslovanje u turističkoj djelatnosti, odnosno povećanje turističke potrošnje*“.

## **1.4. Metodologija**

Sukladno definiranom problemu, predmetu i ciljevima istraživanja koristit će se različite metode koje su prilagođene teorijskom i praktičnom dijelu istraživanja. Metode istraživanja koje se koriste pri izradi diplomskog rada biti će korištene u teorijskom i praktičnom dijelu rada. Prilikom pisanja teorijskog dijela rada korišteno je nekoliko metoda, a to su: metoda dedukcije, metoda indukcije, metoda analize, metoda sinteze, metoda dokazivanja i metoda kompilacija. Kada je riječ o pojmovnom određenju metode dedukcije, pod istom se podrazumijeva izvođenje zaključaka temeljem obrađene literature, a zaključak počiva u shvaćanju prethodno obrađenog teorijskog aspekta. Nadalje, kada je riječ o induktivnoj metodi pod istom se podrazumijeva donošenje zaključaka o općem sudu na temelju pojedinačnih činjenica. Metoda analize i sinteze međusobno se nadopunjavaju u radu, a predstavljaju razdvajanje složenih činjenica, izvođenje zaključaka i prikazivanje teorijskog aspekta rada kao jedinstvene cjeline, a sve temeljem prikupljene stručne i znanstvene literature. Metoda dokazivanja u ovom diplomskom radu primjenjuje se radi utvrđivanja važnih činjenica vezanih za fiskalnu politiku Republike Hrvatske, dok metoda kompilacije podrazumijeva preuzimanje

tuđih istraživačkih rezultata te izvođenje zaključka na temelju istih. Sve ranije spomenute metode koriste se u cijelom radu te se međusobno nadopunjavaju.

## **1.5. Struktura rada**

Diplomski rad podijeljen je u pet poglavlja koji zajedno predstavljaju logički povezanu cjelinu. U prvom – uvodnom poglavlju govori se o problemu i predmetu istraživanja, ciljevima istraživanja, postavlja se istraživačka hipoteza, metodologija i donosi se prikaz kratke strukture diplomskog rada.

U drugom poglavlju naglasak je stavljen na pojam i odrednice fiskalne politike, odnosno u ovom poglavlju govori se o funkcijama fiskalne politike, ciljevima i instrumentima fiskalne politike te fiskalnoj politici u Republici Hrvatskoj. Kada je riječ o analizi fiskalne politike u Republici Hrvatskoj, analizirani su sljedeći aspekti: koncept upravljanja javnim dugom u kontekstu fiskalne politike, važnost i analiza upravljanja javnim dugom, značajke upravljanja javnim dugom, struktura i kretanje javnog duga u Republici Hrvatskoj te upravljanje javnim dugom od 2008. do 2016. godine. U trećem poglavlju govori se o povezanosti turizma i fiskalne politike u Republici Hrvatskoj, a naglasak je stavljen na osnovne odrednice i razvoj turizma u Republici Hrvatskoj, nakon čega se analiziraju pokazatelji turizma i fiskalne politike u RH, odnosno broj turističkih dolazaka i noćenja u RH (2018.-2021.) te prihodi ostvareni od turističke djelatnosti u kontekstu instrumenata fiskalne politike. Isto tako, u ovom poglavlju se vrši usporedba neto deviznih prihoda od turizma u RH i ostalim državama svijeta. U četvrtom poglavlju naglasak je stavljen na utjecaj turizma i fiskalne politike na gospodarstvo, odnosno prikazuje se usporedba RH s drugim državama članicama EU. Peto poglavlje je zaključak, a na kraju rada nalazi se popis bibliografije, slika, tablica i grafikona koji su korišteni prilikom pisanja diplomskog rada.

## 2. POJAM I ODREDNICE FISKALNE POLITIKE

Kada je riječ o pojmovnom određenju fiskalne politike, za istu je važno istaknuti kako je usmjerena na korištenje javnih (državnih ili društvenih) prihoda i rashoda, kao instrumenata financiranja općih i zajedničkih potreba, kojima se ostvaruju širi ciljevi ekonomske politike.<sup>1</sup> Fiskalna politika predstavlja cijeli niz mjera Vlade koje obuhvaćaju instrumente fiskalne politike, odnosno poreze, javne rashode i javni dug, što u konačnici utječe na ukupno gospodarstvo jedne države (broj (ne)zaposlenih, rast privrede i zaradu).

Promatrajući fiskalnu politiku s povijesnog aspekta, važno je istaknuti kako je najvažnija prekretnica velika gospodarska kriza koja je trajala sve do kraja listopada 1929. godine. Ova godina predstavlja važnu prekretnicu jer je SAD tada odlučio ući u Drugi svjetski rat, a vlade su provodile gospodarsku politiku koja se temeljila na *laissez-faire*. Po okončanju drugog svjetskog rata, SAD vlada je morala preuzeti odgovornost za posljedice koje su nastale kao produkt rada i velike gospodarske krize, a koje se u prvom redu odnose na stopu nezaposlenosti, BDP, inflaciju i slično. U tom postupku korištena je kombinacija monetarne i fiskalne politike, a osnovi cilj je bio kontroliranje nepredvidivih ekonomskih situacija.<sup>2</sup>

U stručnoj literaturi pronalaze se različite definicije fiskalne politike, a naziv iste dolazi od engleskih riječi „*fiscal policy*“, što u doslovnom prijevodu znači „politika javnih prihoda“. Institut fiskalne politike je skup dviju riječi – fiskalne i politike. Riječ, odnosno pojam „fiskalan“ svoj korijen ima u latinskoj riječi „*ficus*“ koja je u antičkom Rimu označavala državnu blagajnu, odnosno pravnu osobu koja je bila zastupnik imovinsko-pravnih odnosa.

Drugim riječima, mjere se primjenjuju kako bi se reguliralo cikličko kretanje gospodarstva jedne države. Slijedom navedenog može se zaključiti kako je fiskalna politika jedna od najvažnijih sastavnica ekonomke politike svake države, pa se ista promatra u kontekstu ukupne ekonomske politike.

Fiskalna politika je način na koji vlada prilagođava razinu svoje potrošnje i porezne stope kako bi pratila i utjecala na nacionalno gospodarstvo. To je sestrinska strategija monetarne politike

---

<sup>1</sup> Crkvenac, M. (1997) Ekonomska politika s elementima ekonomike hrvatskog gospodarstva, Informator, Zagreb, str. 135

<sup>2</sup> Kramek, L., Boyle, M., Reeves, M. (2021) What Is Fiscal Policy? Dostupno: <https://www.investopedia.com/insights/what-is-fiscal-policy/> (pristupljeno 5.12.2022.)

putem koje središnja banka utječe na ponudu novca u zemlji. Ove dvije politike koriste se u raznim kombinacijama za usmjeravanje ekonomskih ciljeva zemlje.

## 2.1. Funkcije fiskalne politike

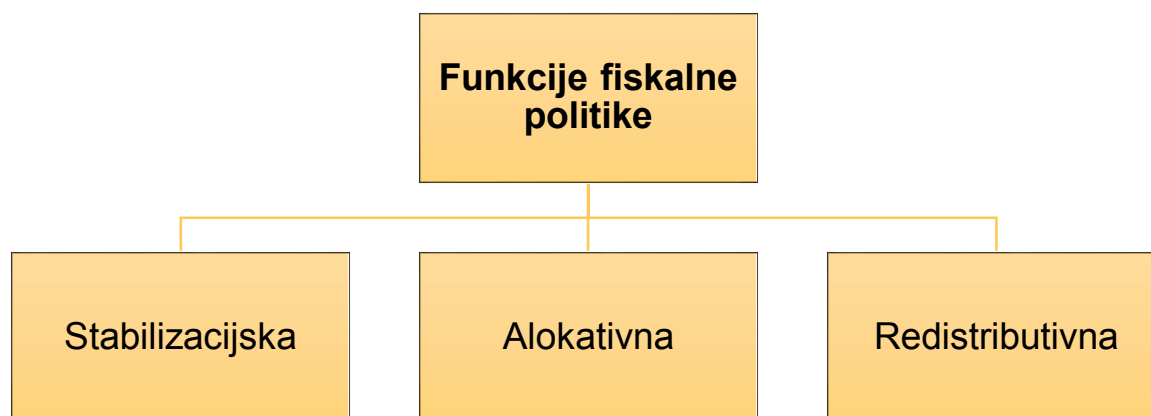
Osnove fiskalne politike utemeljene su na istraživanjima britanskog ekonomista Johna Maynarda Keynesa, a njegova teorija koja je rezultat istraživanja je nazvana „Kejnzijanska ekonomija“. U svojoj osnovi ova teorija počiva na pretpostavci da sve vlade svijeta mogu imati velik utjecaj na makroekonomske aspekte, odnosno na smanjenje ili povećanje poreza ili javne potrošnje. Temeljem ranije spomenutog, zaključuje se da inflacija, smanjenje BDP-a i povećanje stope nezaposlenosti ovisi o fiskalnoj politici pojedinih država. Drugim riječima, fiskalna politika ima važnu ulogu u upravljanju gospodarstva jedne države, a savršen primjer takvog utjecaja može se navesti iz 2012. godine kada je u SAD-u zbog povećanja poreznih stopa u 2013. godini došlo do ponovnog povećanja inflacije. Već početkom siječnja 2013. godine uočeno je prekomjerno povećanje poreza pa je daljnje širenje inflacije uspješno izbjegnuto donošenjem Zakona o olakšicama američkih poreznih obveznika iz 2012. godine, koji je stupio na snagu dana 01. siječnja 2013. godine.<sup>3</sup>

Drugi primjer odnosi se na tzv. usporavanje gospodarstva, odnosno razina nezaposlenosti raste, potrošnja pada, a poduzeća ne ostvaruju značajnu dobit. U tom slučaju Vlada može odlučiti donijeti gospodarsku odluku o smanjenju oporezivanja, što potrošačima daje veću potrošnju novca uz povećanje državne potrošnje u obliku kupnje usluga s tržišta (kao što je izgradnja cesta ili škola). Plaćajući takve usluge, vlada stvara radna mjesta i plaće koje se zauzvrat „upumpavaju“ u gospodarstvo. „Upumpavanje“ novca u gospodarstvo, odnosno smanjenjem oporezivanja i povećanjem državne potrošnje također će rezultirati padom nezaposlenosti. Zaključno, s više novca u gospodarstvu i manje poreza koje treba platiti, potražnja potrošača za robom i uslugama raste. Zauzvrat, to oživljava poslovanje i okreće ciklus iz stagnirajućih u aktivni. Slijedom svega prethodno navedenog, može se zaključiti kako fiskalna politika u svojoj osnovi ima tri funkcije koje su prikazane Slikom 1.

---

<sup>3</sup> Congress.gov.(2021). "H.R.8 - American Taxpayer Relief Act of 2012.

Slika 1. Funkcije fiskalne politike



Izvor: izrada autorice prema Brummerhoff, D. (1996) Javne financije, MATE, Zagreb, str. 27.

Nastavno na ranije prikazane tri funkcije koje su istaknute Slikom 1., važno je spomenuti kako se pod stabilizacijskom funkcijom podrazumijeva nastojanje vlade svih država da osigura gospodarsku stabilnost koja predstavlja ekonomsku osnovu za uspješno provođenje fiskalne politike. Isto tako, važno je spomenuti kako ova funkcija ima za važnost stabilizirati ekonomsku aktivnost na svim tržištima i uspostaviti stabilno tržište. Unatoč važnosti ove funkcije i njenom aktivnom provođenju, na tržištu se mogu dogoditi anomalije koje su uglavnom produkt djelovanja vanjskih tržišnih čimbenika.<sup>4</sup>

Kada je riječ o alokativnoj funkciji fiskalne politike, ista obuhvaća javne prihode i rashode koji značajno utječu na funkcioniranje gospodarstva. Osnovni cilj ove funkcije fiskalne politike je uskladiti javne prihode i javne rashode koji imaju značajan utjecaj na ulagačku djelatnost države i očuvanje gospodarstva. Važnu ulogu pri održavanju poslovanja gospodarskih subjekata na državnoj razini ima „upotreba gospodarskih resursa sa ciljem da osigura ponudu javnih i privatnih dobara (financira se iz poreza).“<sup>5</sup>

Posljednja funkcija fiskalne politike je redistributivna funkcija koja se u svojoj osnovi temelji na nesmetanom protoku javnog dobra te njegovoj uporabi. Drugim riječima, država kroz ovu funkciju fiskalne politike kontrolira i omogućava javnu potrošnju i pružanje socijalne skrbi ugroženom stanovništvu.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Brummerhoff, D. (1996) Javne financije, MATE, Zagreb, str. 27.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Brummerhoff, D., op. cit. str. 27.

## 2.2. Ciljevi i instrumenti fiskalne politike

Slijedom svega ranije navedenog, može se zaključiti kako se primarni ciljevi fiskalne politike ostvaruju reguliranjem javnih prihoda, javnih rashoda, fiskalnog deficita i kontroliranjem javnog duga. U tom kontekstu važno je spomenuti kako su osnovni ciljevi fiskalne politike određeni ekonomskim ciljevima društva, odnosno države, a oni se odnose na: višu stopu zaposlenosti, nisku i stabilnu inflaciju te održavanje privrednog rasta i gospodarskog sustava.<sup>7</sup>

Pored ranije spomenutih primarnih ciljeva, fiskalna politika može imati i druge (sekundarne) ciljeve, a oni su smanjenje ekonomske nejednakosti i smanjenje razlika između regija.

Kada je riječ o općoj klasifikaciji na svjetskoj razini, postoje globalni i specifični ciljevi fiskalne politike. U globalne ciljeve ubraja se gospodarski rast i razvoj te poticanje društvenog proizvoda na globalnoj razini, globalna ekonomska ravnoteža i stabilnost cijena te jednaka raspodjela dohotka. S druge strane, pod specifičnim ciljevima se podrazumijeva „financiranje javnih dobara i usluga, ujednačena socijalna raspodjela javne potrošnje te podržavanje strukturno-razvojne funkcije.“<sup>8</sup>

## 2.3. Fiskalna politika u Republici Hrvatskoj

Osamostaljenjem Hrvatske započela je jedna nova faza primjene politike u Hrvatskoj, od kojih je posebno važno istaknuti fiskalnu politiku. Naime, prvi počeci fiskalne politike u Hrvatskoj sežu iz listopada 1993. godine kada je implementiran stabilizacijski program čime su ujedno stvoreni uvjeti za razvoj gospodarstva kroz provedbu procesa tranzicije. Prve reforme unutar poreznog sustava, nastavno na stabilizacijski program, započele su 1994. godine, stupanjem na snagu Zakona o porezu na dohodak i Zakona o porezu na dobit, a paralelno sa stupanjem ovih zakona na snagu su uvedene i trošarine kao posebna kategorija poreza.

Osnovni cilj ove porezne reforme bio je modernizacija tržišta koje će biti utemeljeno na poreznim aktima, a sve u skladu s međunarodnim preporukama i poštivanjem načela poput:

---

<sup>7</sup> Prema Kumalić, J. (2001) Fiskalna politika i hrvatski turizam, str. 82.

<sup>8</sup> Ibid.

neutralnosti, pravednosti, progresivnosti i slično. Nadalje, 1996. godine započeo je proces uvođenja novih carinskih tarifa koje su konačno oblikovane početkom siječnja 1998. godine. Uvođenjem novih carinskih tarifa, uveden je i porez na dodanu vrijednost (dalje: PDV) što ujedno predstavlja i ključni faktor ove porezne reforme. Osnovna važnost PDV-a ogleda se u minimalnom povećanju cijena (kao negativan faktor) i poreznoj disciplini te ujedno služi kao mehanizam kontrole (pozitivan faktor). Zaključno, ova porezna reforma, odnosno uvođenje carinskih tarifa i PDV-a, značajno je doprinijelo razvoju Hrvatske kao moderne države, što se u konačnici odrazilo i na usklađenost poreznog sustava Republike Hrvatske s drugim zemljama.<sup>9</sup>

Osim ranije spomenutog, važno je istaknuti kako je Hrvatska u tom periodu bila u nezahvalnom položaju jer je preuzela javni dug iz prošle države, o čemu se govori u nastavku rada.

### 2.3.1. Koncept upravljanja javnim dugom u kontekstu fiskalne politike

Javnim dugom upravlja vlada i druge državne institucije u čijoj je nadležnosti upravljanje javnim dugom i plaćanje obveza. Javnim dugom obično se naziva državni dug koji se uvelike razlikuje od duga državnih i lokalnih tijela. Primjera radi, u SAD-u obveznice izdane od strane države i lokalne samouprave nazivaju se općim obveznicama, dok se u Ujedinjenom Kraljevstvu dug ili zajmovi lokalnih vlasti nazivaju tzv. zajmovima okruga ili korporacija.<sup>10</sup>

Kada je riječ o povijesnom razvoju koncepta upravljanja javnim dugom, važno je istaknuti kako je ovaj koncept zaživio u periodu od 1972. do 1986. godine. Naime, prema bruto podacima uočava se brz rast omjera javnog duga za većinu glavnih zemalja s naglaskom na 1981. godinu, a posebice u Italiji i Kanadi. Izuzetak od ranije spomenutog trenda rasta omjera je Ujedinjeno Kraljevstvo gdje je omjer relativno stabilan kroz cijeli period. Nadalje, u slučaju država Italije, Japana, Kanade, Belgije, Irske, Nizozemske, Švedske i Danske uočava se najveći omjer bruto duga koji je do 1985. godine iznosio više od 65% BDP-a.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Prema Kresner Škreb, M. (1993), Privredna kretanja i ekonomska politika. Financijska praksa, 17 (5), 475-477

<sup>10</sup> Britannica.com, Public debite, dostupno: <https://www.britannica.com/topic/public-debt> (pristupljeno 8.12.2022.)

<sup>11</sup> Chouraqui, J., Jones, B. i Montador, R.B. (2010): Public debit in medium-term perspective, dostupno: <https://www.oecd.org/governance/public-finance/35570832.pdf> (pristupljeno 8.12.2022.)



Slijedom svega ranije spomenutog, zaključuje se kako su omjeri neto duga evoluirali na prilično sličan način kao pokazatelji bruto duga. Unatoč porastu globalnog neto duga, njihove su razine bile znatno niže, posebno u Japanu, Kanadi, Sjedinjenim Državama i nordijskim zemljama. U prvim godinama promatranog razdoblja, Japan je nastojao stabilizirati dug, što je u konačnici utjecalo i na povećanja stopa doprinosa za mirovinski sustav iz 1986. godine, čime je proširen višak sektora socijalne sigurnosti. Stručnjaci navode kako bi bez takvog povećanja, omjeri duga vjerojatno još više porasli.

Za upravljanje javnim dugom od velike važnosti su ciljevi. Glavni ciljevi upravljanja javnim dugom se svakako odnose na prikupljanje financijskih sredstava kako bi se ispunile financijske potrebe i u konačnici ispunile obveze podmirivanja novčanih obveza.<sup>12</sup>

#### 2.3.1.1. Važnost analize upravljanja javnim dugom

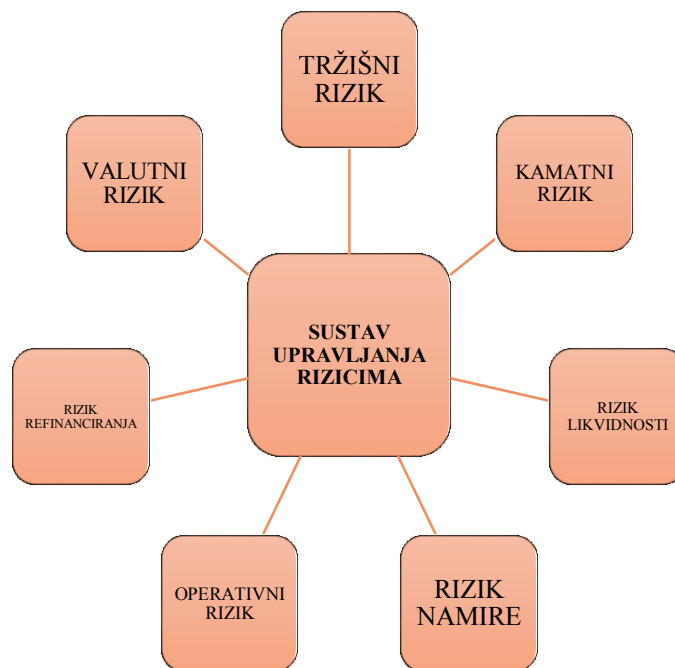
Da bi neka država uspješno upravljala javnim dugom potrebno je da ima jasno osmišljenu strategiju i jasno postavljene ciljeve. Strateški plan i ciljevi se usklađuju s monetarnom politike države, a isti se dijele s obzirom na vremenski rok, odnosno dimenziju, pa mogu biti: kratkoročni, srednjoročni i dugoročni. Kratkoročni ciljevi postavljaju se na vrijeme ne duže od godinu dana, srednjoročni ciljevi na razdoblje od jedne do tri godine, dok se dugoročni ciljevi postavljaju na razdoblje između tri i pet godina.

Prilikom donošenja strateškog plana i ciljeva o upravljanju javnim dugom, potrebno je voditi računa o sustavu upravljanja rizicima. Sustav upravljanja rizicima ima sedam važnih karakteristika, a iste su prikazane Slikom 2.

---

<sup>12</sup> Žigman, A., Šverko, I. (2017), *Institucijski okvir upravljanja javnim dugom u Europskoj uniji s osvrtom na Hrvatsku*, Zbornik Veleučilišta u Rijeci, Vol. 5 No. 1, (pp. 33-44), str. 37., dostupno na: [www.hrca.hr](http://www.hrca.hr) (pristupljeno 8.12.2022.)

Slika 2. Karakteristike sustava upravljanja rizicima



Izvor: izrada autorice prema Bajo, A., Primorca, M. i Andabake Badurina, A. (2010): Osnove upravljanja javnim dugom, Institut za javne financije, Zagreb.

Prilikom postavljanja strateškog plana upravljanja javnim dugom i formiranjem primarnih ciljeva, karakteristike sustava upravljanja rizicima su sastavni dio istog. Nadalje, bitno je voditi računa i o tome da strateški plan upravljanja javnim dugom i primarni ciljevi ne utječu na monetarnu politiku države, odnosno da ne budu u opreci. Slijedom navedenog, zaključuje se kako je postavljanje primarnih ciljeva usklađeno prije svega s monetarnom politikom država jer ista ima osnovni cilj, a to je očuvanje stabilnosti cijena. Pojava problema između strateškog plana upravljanja javnim dugom i monetarne politike uglavnom se događa zbog neujednačenosti u razini kamatnih stopa, rasta zaduživanja države na domaćem tržištu kapitala i sličnostima instrumenata kratkoročnog duga.<sup>13</sup>

#### 2.3.1.2. Značajke upravljanja javnim dugom

Upravljanje javnim dugom ima svoje značajke koje su zajedničke svim državama. Naime, kada se donese strateški plan upravljanja javnim dugom i formiraju se primarni ciljevi, nadležne institucije koje su ovlaštene za upravljanje javnim dugom, provode strategiju i utvrđuju

<sup>13</sup> Bajo, A., Primorca, M. i Andabake Badurina, A., op. cit. str. 25.

strukturu javnog duga. Već je ranije istaknuto kako je za upravljanje javnim dugom države zaduženo više institucija koje su međusobno koordinirane i zajedno surađuju.

Ključnu ulogu u upravljanju javnim dugom imaju posebno ustrojeni odjeli (*engl. Debt Management Office*), a sve države članice EU morale su prije dobivanja punopravnog članstva u EU uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU. U predmetu istog, važno je istaknuti kako su one države koje nisu imale oformljene odjele za upravljanje javnim dugom, iste morale oformiti, a u pravilu ti uredi su oformljeni i nalaze se u sastavu Ministarstva financija.

Zajedničke značajke upravljanja javnim dugom ponajprije se odnose na postavljanje jasnih granica između privatnog i javnog sektora. Kada je riječ o javnom sektoru, važno je istaknuti da odjel za upravljanje javnim dugom ima uvid u vrijednosnice države, odnosno fondove i javni dug lokalnih i društveno-političkih zajednica unutar države. Nadalje, kada je riječ o privatnom sektoru posebno se vodi računa o komercijalnim bankama, poduzećima i osiguravajućim društvima. Slijedom navedenog, zaključuje se kako upravljanje javnim dugom jednim dijelom ovisi o informacijama prikupljenim u privatnom i javnom sektoru, odnosno uvjetovano je istim.

Isto tako, važno je imati uvid u ostvarene rezultate glede monetarne politike, fiskalne politike i financijskog sektora, a u ovaj dio ubrajaju se i „tri glavne funkcije upravljanja javnim dugom, a to su: alokacija, redistribucija i stabilizacija“.<sup>14</sup> S obzirom na ranije spomenute funkcije upravljanja javnim dugom, osmišljeni su i modeli upravljanja javnim dugom kojima je propisana gornja i donja granica. Gornja granica u pravilu predstavlja maksimalno dopušten iznos zaduženosti, pa je u skladu s istim osmišljena teorija o dopuštenim granicama zaduživanja. U skladu s ovom teorijom mjera zaduženosti države, odnosno gornja i donja granica mjeri se prema pokazateljima i kretanjima javnog duga država kroz prethodno razdoblje. Pokazatelji koji se uzimaju u obzir su „osobni izdatci za kamate po javnom dugu u poreznim prihodima i ukupnim javnim izdancima, udio izdataka za kamate u BDP-u, udio prirasta duga u ukupnim javnim rashodima, udio prirasta duga u ukupnom BDP-u“<sup>15</sup> i sl.

S obzirom na ranije spomenute karakteristike javnog duga, važno je spomenuti i vanjski dug države. Pod vanjskim dugom države podrazumijeva se zaduženost zemlje prema inozemstvu, odnosno ekonomske transakcije koje zahtijevaju plaćanje glavnice i kamate rezidenata

---

<sup>14</sup> Jurković, P. (2002), *Javne financije*, Masmedia, Zagreb, str. 187.

<sup>15</sup> Ibid.

nerezidentu u određenom trenutku. Slijedom navedenog, vanjski dug obuhvaća dio javnog duga, a kao posljedica istog, često se pojavljuje financijska kriza države koja nastaje zbog prevelike zaduženosti države prema inozemstvu. Posljedice financijske krize najčešće su smanjenje stope BDP-a, a za suzbijanje financijske krize, utjecaj imaju unutarnji i vanjski čimbenici koji sprječavaju državu u još veću zaduženost.

Vanjski dug države može se mijenjati ovisno o ekonomskoj situaciji u državi, odnosno o endogenim i egzogenim čimbenicima koji obuhvaćaju promjenu kamatnih stopa, promjenu tečaja valute i promjenu unutarnje politike države prema inozemnom tržištu. Razvijene zemlje imaju puno veću vjerojatnost od oporavka nakon financijske krize, a razlog leži u činjenici da imaju dobro osmišljene strateške planove za suzbijanje potencijalne financijske krize. Problem se pojavljuje kod siromašnih i nerazvijenih zemalja koje bilježe visoku stopu nezaposlenosti, visoku inflaciju, potraživanje reprogramskih inozemnih kredita, neplaćanje poreznih obveza i slično.

U stručnoj literaturi navode se četiri politike koje se preporučuju državama za oporavak od zaduženosti i njihov gospodarski rast, a to su:<sup>16</sup>

1. „fiskalna politika,
2. povećanje izvoza,
3. institucionalna podrška za reformu i
4. socijalna politika“.

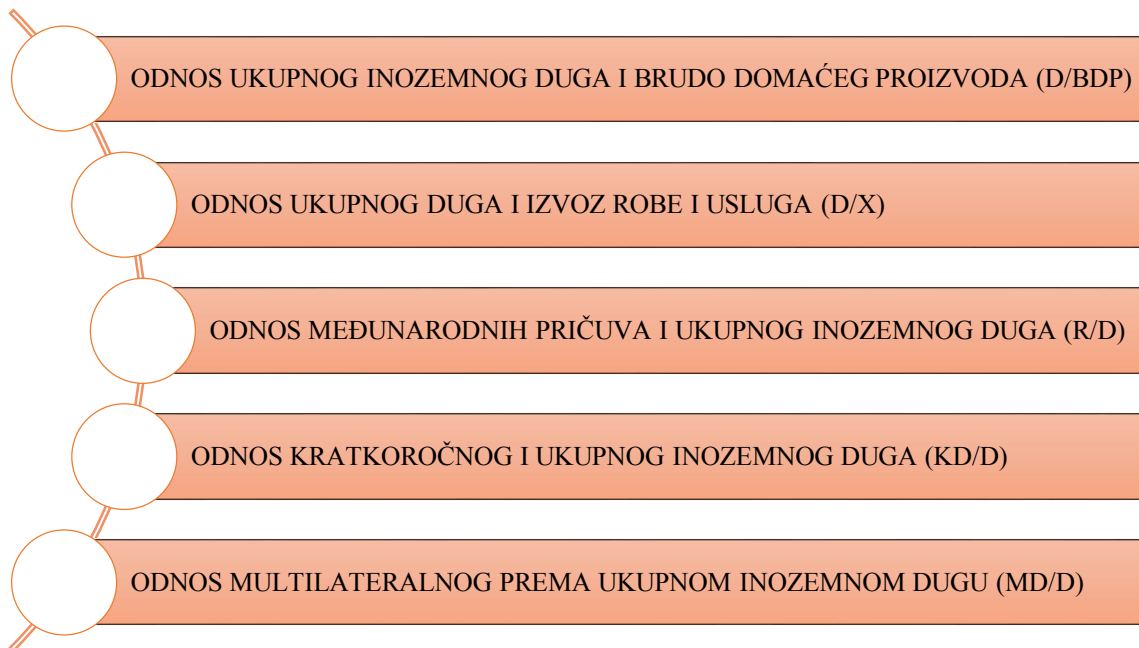
Osim preporuka za oporavak važno je spomenuti i ključne pokazatelje inozemne zaduženosti, a isti se „mjere stanjem vanjskog duga i pokazateljima tijeka duga“.<sup>17</sup> Inozemna zaduženost mjeri se prema ročnosti: dugoročni i kratkoročni dug, a razlikuje se s obzirom na rok dospijeca. Osnovni pokazatelji zaduženosti prikazani su Slikom 3.

---

<sup>16</sup> Bolfek, B., Knežević, S. (2011): Međunarodna ekonomija, Veleučilište u Slavonskom Brodu, Slavonski Brod, str. 211.

<sup>17</sup> Grgić, M., Bilas, V. (2008): Međunarodna ekonomija, Lares plus d.o.o. Zagreb, str. 580.

Slika 3. Osnovni pokazatelji zaduženosti



Izvor: izrada autorice prema Grgić, M. i Bilas, V. (2008): Međunarodna ekonomija, Lares plus d.o.o. Zagreb, str. 580.

Osnovni pokazatelji zaduženosti prikazani Slikom 3. su ključni za uspješnu analizu inozemne zaduženosti, a pored pokazatelja zaduženosti važno je izračunati i pokazatelje tijeka duga, a to su:<sup>18</sup> odnos otplate duga prema izvozu robe i usluga, odnos godišnje obveze po kamatama i izvoz robe i usluga, odnos otplate glavnice prema korištenju novih zajmova, odnos međunarodne pričuve i otplate duga, odnos neto transfera financijskih sredstava i uvoz robe i usluga, odnos neto transfera financijskih sredstava iz inozemstva i bruto domaćeg proizvoda te odnos godišnje obveze po kamatama i bruto domaćeg proizvoda.

### 2.3.2. Struktura i kretanje javnog duga u Republici Hrvatskoj

S obzirom na povijesne i ratne okolnosti, struktura kretanja javnog duga u Republici Hrvatskoj od osamostaljenja ima određene nedostatke koji se pojavljuju u prvim godinama nakon osamostaljenja, odnosno do 2000. godine. Takve okolnosti ponajprije imaju uzrok u

<sup>18</sup> Grgić, M., Bilas, V., op. cit. str. 581.

preuzimanju obveza iz starog režima, pa se kao rezultat pojavljuje nemogućnost zaduživanja prema inozemnom tržištu, što u konačnici rezultira povećanjem zaduživanja na domaćem tržištu. Visinu i kretanje javnog duga za razdoblje do 1999. godine teško je definirati, ali prema dosadašnjim istraživanjima Ministarstva financija, opći deficiti za razdoblje od 1994. do 2000. godine bili su izuzetno visoki, a isti su prikazani Tablicom 1.

Tablica 1. Opći deficit Hrvatske (1994.-2000.)

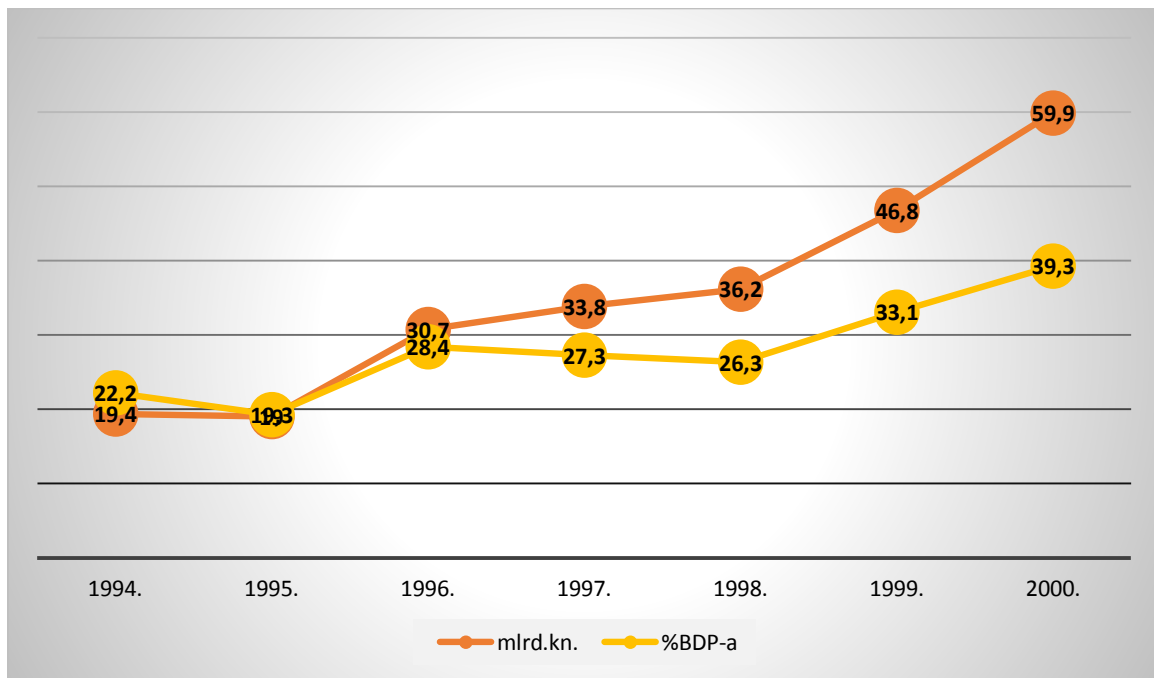
<b>GODINA</b>	<b>UKUPNI DEFICIT BEZ KAPITALNIH PRIHODA</b>		<b>UKUPNI DEFICIT S KAPITALNIM PRIHODIMA</b>	
	<i>mlrd. Kn</i>	<i>% BDP-a</i>	<i>mlrd. kn</i>	<i>% BDP-a</i>
1994.	-1,2	-1,4	-1,6	-1,8
1995.	1,7	1,7	0,7	0,7
1996.	2,0	1,9	0,4	0,4
1997.	2,7	2,2	1,5	1,2
1998.	2,0	1,5	-0,7	-0,5
1999.	10,1	7,1	3,1	2,2
2000.	11,4	7,5	7,7	5,0

Izvor: izrada autorice prema Švaljek, S. (2015), Javni dug, dostupno: <http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/dug.pdf> (pristupljeno 12.12.2022.)

Iz Tablice 1. zaključuje se kako je ukupni deficit bez kapitalnih prihoda, kao i ukupni deficit s kapitalnim приходima, bio u suficitu, odnosno zabilježen je pozitivan trend.<sup>19</sup> Od 1995. godine dolazi do značajnog povećanja ukupnog deficita bez kapitalnih prihoda i ukupnog deficita s kapitalnim приходima, a najizraženiji je bio u 1999. i 2000. godini. Evidentiran je i deficiti u postotku BDP-a koji je u 2000. godini iznosio 7,5%. Isto tako, važno je spomenuti i dug države bez izdanih jamstava koji je od 1994. do 2000. godine sve više rastao, a kretanje istog je prikazan Grafikonom 1.

<sup>19</sup> Švaljek, S. (2015), Javni dug, dostupno: <http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/dug.pdf> (pristupljeno 12.12.2022.)

Grafikon 1. Kretanje duga države bez izdanih jamstava (1994.-2000.)



Izvor: izrada autorice prema Švaljek, S. (2015): Javni dug, dostupno: <http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/dug.pdf> (pristupljeno 12.12.2022.)

Deficiti u razdoblju od 1994. do 2000. godine imali su trajne posljedice kada je riječ o neravnoteži između javnih prihoda i rashoda. Takve okolnosti rezultat su poslijeratnih zbivanja i preuzimanja obveza socijalističkog društva u čijem je sastavu Hrvatska bila do osamostaljenja. Visoka razina deficita kroz promatrano razdoblje imala je značajan utjecaj na visinu javnog duga, pa se iz Tablice 1. i Grafikona 1. uočava trend porasta deficita, a samim time i javnog duga.

Isto tako, važno je spomenuti i kretanje općeg deficita Hrvatske za razdoblje od 2001. do 2006. godine, a isto je prikazano Tablicom 2.

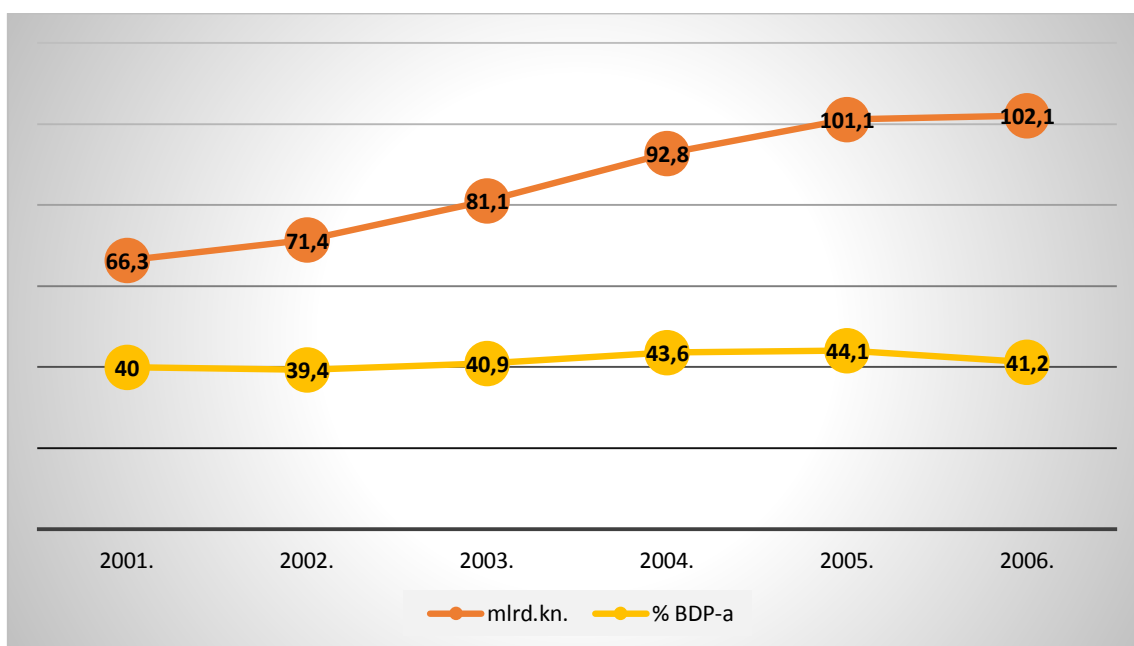
Tablica 2. Opći deficit Hrvatske (2001.-2006.)

GODINA	UKUPNI DEFICIT BEZ KAPITALNIH PRIHODA		UKUPNI DEFICIT S KAPITALNIM PRIHODIMA	
	<i>mlrd. kn</i>	<i>% BDP-a</i>	<i>mlrd. Kn</i>	<i>% BDP-a</i>
2001.	11,3	6,8	5,2	3,1
2002.	9,0	5,0	4,7	2,6
2003.	12,2	6,1	5,7	2,9
2004.	10,3	4,8	9,0	4,2
2005.	9,3	4,1	8,2	3,6
2006.	-	-	-	-

Izvor: izrada autorice prema Švaljek, S. (2015): Javni dug, dostupno: <http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/dug.pdf>  
(pristupljeno 12.12.2022.)

Iz Tablice 2. vidljivo je kako opći deficit Hrvatske za razdoblje od 2001. do 2006. godine oscilira, odnosno u jednoj godini je zabilježen porast, u drugoj godini zabilježeno je smanjenje, dok za 2006. godinu podatak nije dostupan. Grafikonom 2. prikazan je dug države bez izdanih jamstava.

Grafikon 2. Kretanje duga države bez izdanih jamstava (2001.-2006.)



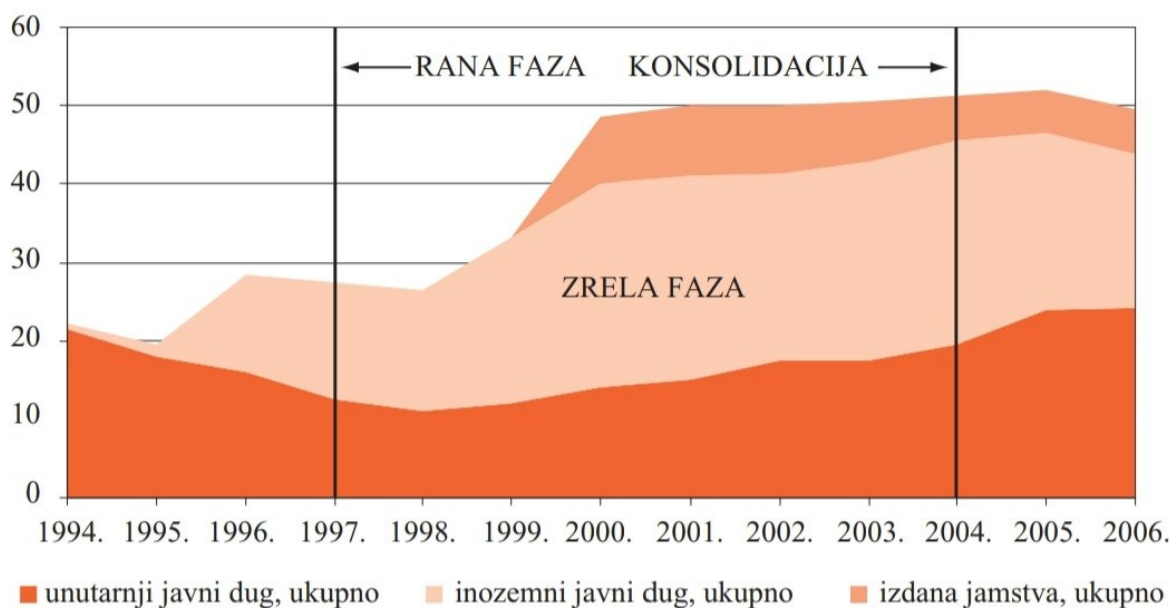
Izvor: izrada autorice prema Švaljek, S. (2015): Javni dug, dostupno: <http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/dug.pdf>  
(pristupljeno 12.12.2022.)



Iz Grafikona 2. razvidno je kako se kroz promatrano razdoblje kretanje duga države bez izdanih jamstava povećava, pa je u 2001. godini dug iznosio 66,2 mlrd.kn, dok se u 2006. godini dug gotovo udvostručio, odnosno iznosio je 102,1 mlrd.kn. Kada je riječ o BDP-u, on je kroz promatrano razdoblje ujednačen s minimalnim odstupanjima.

Nadalje, kada je riječ o kretanju javnog duga Republike Hrvatske, važno je istaknuti kako se isti može podijeliti u tri razdoblja. Prvo razdoblje je razdoblje od 1991. do 1993. godine, a ta faza naziva se još i akumuliranje javnog duga. Drugo razdoblje je razdoblje od 1997. do 2003. godine koje poprima karakteristike zrele faze, dok se razdoblje od 2004. godine naziva fazom konsolidacije, odnosno ovo je faza suzbijanja daljnjeg rasta javnog duga. Struktura kretanja javnog duga kroz promatrano razdoblje prikazana je Slikom 4.

Slika 4. Struktura kretanja javnog duga (1994.-2006.)



Izvor: Švaljek, S. (2015): Javni dug, dostupno: <http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/dug.pdf> (pristupljeno 12.12.2022.)

Rana faza je faza nakon osamostaljenja Hrvatske, odnosno ovo razdoblje karakterizira preuzimanje financijskih obveza iz bivše SFRJ. Ovo razdoblje započinje 1993. godine kada je Hrvatska od Svjetske banke preuzela dugove bivše države u iznosu od 135 mil. USD. Ranije

spomenuti dug preuzet je temeljem Sporazuma s državama članicama tzv. Pariškog kluba kojeg je počela otplaćivati 1995. godine. Nadalje, 1996. godine sklopljen je tzv. Londonski ugovor kojim je Hrvatska preuzela još dugova bivše SFRJ, pa je sukladno istom na kraju 1996. godine ukupno dugovanje Hrvatske iznosilo više od 2,5 milijardi USD.

Nastavno na ranije spomenute dugove koje je Hrvatska prije osamostaljenja imala prema inozemstvu, važno je spomenuti kako je te dugove naslijedila iz bivše države, uslijed čega se pojavio i problem deviznih štednja. Kao reakciju na navedena dugovanja, Narodna banka bivše države, sredinom 1991. godine isključila je HNB iz monetarnog sustava. Javni dug Hrvatske po osnovni stare devizne štednje bio je viši od 5 milijardi njemačkih maraka, a kako bi se otpisao taj dug, Hrvatska je 1993. i 1994. godine izdala nekoliko državnih obveznica.

Druga faza (1997.-2003.) značajna je po tome što nastaje novi dug koji je uglavnom produkt domaćeg duga. Hrvatska je nakon ratnih zbivanja bila u izuzetno nepovoljnom političkom i gospodarskom položaju, pa je javni dug uglavnom nastajao zbog specifičnih potreba države za oporavkom gospodarstva i uspostave stabilne državne strukture. Važno je spomenuti kako je u razdoblju nakon 1993. godine bilo potrebno izdvojiti velika novčana sredstva za obnovu uništene kulturne baštine i oporavak gospodarstva. Hrvatska se uglavnom koristila državnim obveznicama uz pomoć kojih je financirala obnovu i opravak. Za ovo razdoblje je karakteristično kratkoročno zaduživanje koje nije smjelo premašivati 5% ukupnih proračunskih prihoda, a Hrvatska je kreditirana od strane HNB-a. U tom periodu donesen je cijeli niz zakonskih i podzakonskih propisa koji su regulirali predmetno područje.

Iz svega prikazanog može se zaključiti kako je javni dug iz godine u godinu sve više bio u porastu, a krajem 2003. godine Ministarstvo financija Republike Hrvatske započelo je sa primjenom novih mjera fiskalne politike koja se u prvom redu odnosila na postepeno smanjenje javnog duga. Postepeno smanjenje javnog duga kao pozitivnu reakciju je imalo povećanje i stabiliziranje BDP-a. Nove mjere fiskalne politike provedene su s ciljem rješavanja problema prema inozemnim vjerovnicima, pa je u skladu s tim, početkom 2004. godine na snagu stupio novi strateški plan koji se u prvom redu odnosi na javne rashode i prihode kako prema inozemstvu, tako i na nacionalnoj razini. U 2005. godini utvrđeno je kako je ovim strateškim planom značajno smanjen rast javnog duga, odnosno isti je značajno usporen u odnosu na prethodne godine.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Švaljek, S. (2015) Javni dug, dostupno: <http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/dug.pdf> (pristupljeno 12.12. 2022.)

Zaključno, u ranoj fazi nastanka javnog duga, deficit opće države prosječno je iznosio 0,7% BDP-a. Visina duga prosječno je iznosila 23,3% BDP-a, a rasla je po prosječnoj godišnjoj stopi od gotovo 30%. Nadalje, od 1997. do 2003. deficit opće države prosječno je iznosio 5,2% BDP-a. Visina duga porasla je na prosječno oko 35% BDP-a, uz prosječnu godišnju stopu porasta od oko 15%. U trećem razdoblju, od 2004. do 2006. godine, stopa porasta duga smanjila se na oko 8%.

### 3.2.2. Upravljanje javnim dugom od 2008. do 2016. godine

Od 2008. godine Ministarstvo financija i nadležne institucije ovlaštene za upravljanje javnim dugom donose strategije upravljanja javnim dugom. Javni dug u Republici Hrvatskoj od 2008. do 2010. godine izražen u milijunima kuna prikazan je Tablicom 3.

Tablica 3. Javni dug u Republici Hrvatskoj od 2008. do 2010. godine

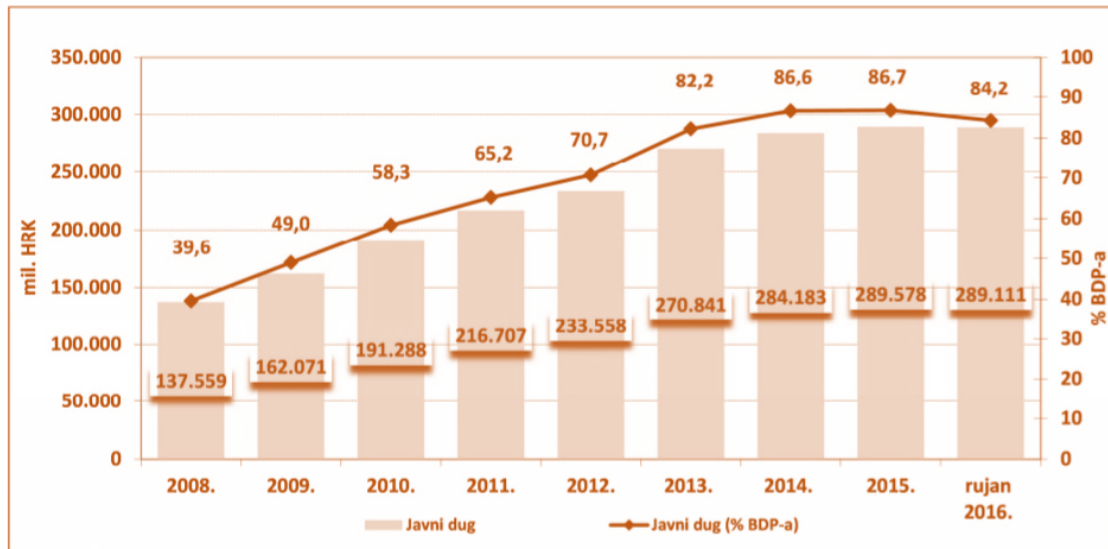
<b>JAVNI DUG</b>	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>
1. Unutarnji javni dug	69.857,1	80.331,9	91.455,6
1.1. Unutarnji dug RH	64.959,6	74.470,9	85.123,2
Trezorski zapisi	14.440,7	18.802,5	20.225,9
Instrumenti tržišta novca	10,7	19,3	20,5
Obveznice	39.306,7	39.369,3	48.190,4
1.2. Unutarnji dug republičkih fondova	11.201,5	16.279,8	16.686,4
Instrumenti tržišta novca	3.035,0	3.794,4	4.385,8
Obveznice	-	-	-
Kreditni banaka	-	-	-
2. Inozemni javni dug	3.035,0	3.794,4	4.385,8
2.1. Inozemni dug RH	1.862,5	2.066,6	1.946,5
Instrumenti tržišta novca	12,0	6,8	1,6
Obveznice	582,7	574,6	550,1

Kreditni	1.267,8	1.485,2	1.394,8
2.2. Inozemni dug republičkih fondova	30.286,8	37.510,1	42.482,2
Instrumenti tržišta novca	28.459,4	35.785,8	40.761,5
Obveznice	-	-	-
Kreditni	18.768,2	26.101,8	29.468,0
Ukupni javni dug (1+2)	100.143,9	117.842,0	133.937,7
BDP	342.159,0	333.063,0	331.498,0
JAVNI DUG (% BDP)	29,3%	35,4%	40,4%
DODATAK			
1. Izdana jamstva RH	33.835,5	38.209,2	43.358,5
1.1. Domaća	12.447,2	15.611,4	17.168,2
1.2. Inozemna	21.388,3	22.597,8	26.190,4
2. Ukupni dug HBOR- a	10.813,0	12.323,9	13.740,6

Izvor: izrada autorice prema Ministarstvo financija, Godišnje izvješće i strategija upravljanja javnim dugom, dostupno: [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god\\_izv\\_i\\_strategija\\_upravljanja/108-1.1\[1\].pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god_izv_i_strategija_upravljanja/108-1.1[1].pdf) (pristupljeno 15.12.2022.)

Iz Tablice 3. vidljivo je kako se ukupni javni dug i javni dug (% BDP) kroz promatrano razdoblje (2008. – 2010.) povećavao. Kretanje duga u Republici Hrvatskoj za promatrano razdoblje prikazano je Grafikonom 3.

Grafikon 3. Kretanje javnog duga u RH (2008.-2016.)



Izvor: Ministarstvo financija, Godišnje izvješće i strategija upravljanja javnim dugom, dostupno: [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god\\_izv\\_i\\_strategija\\_upravljanja/108-1.1\[1\].pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god_izv_i_strategija_upravljanja/108-1.1[1].pdf) (pristupljeno 15.12.2022.)

Nadalje, na službenoj stranici Ministarstva financija dostupna je Strategija upravljanja javnim dugom 2011.- 2013., a sukladno istoj „osnovni cilj zaduživanja i upravljanja javnim dugom jest osiguranje financiranja državnog proračuna, uz postizanje najnižih srednjoročnih i dugoročnih troškova financiranja te održavanje prihvatljive razine rizika. Dodatni cilj predstavlja razvoj domaćeg tržišta državnih vrijednosnih papira, budući da razvijeno tržište predstavlja osnovni preduvjet za učinkovito upravljanje dugom, troškovima zaduživanja i likvidnošću te omogućuje diverzifikaciju dužničkog portfelja i smanjenje ovisnosti o inozemnim izvorima financiranja“.<sup>21</sup>

Slijedom postavljenih ciljeva zaduživanja propisanih strategijom, u nastavku rada Tablicom 4. prikazuje se državni dug prema vrstama instrumenata za razdoblje od 2011. do 2016. godine.

<sup>21</sup> Ministarstvo financija, Godišnje izvješće i strategija upravljanja javnim dugom, dostupno: [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god\\_izv\\_i\\_strategija\\_upravljanja/108-1.1\[1\].pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god_izv_i_strategija_upravljanja/108-1.1[1].pdf) (pristupljeno 15.12.2022.)

Tablica 4. Državni dug prema vrstama instrumenata za razdoblje od 2011. do 2016. godine

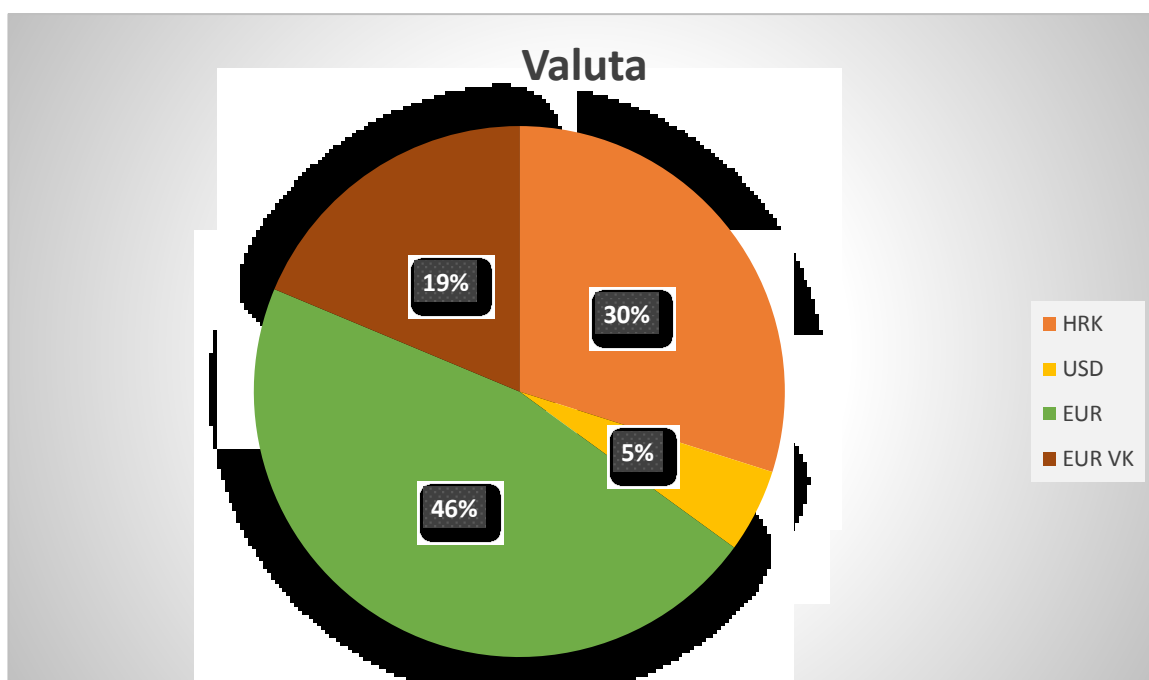
	2011.		2012.		2013.		2014.		2015.		2016.	
	Mil. HRK	%	Mil. HRK.	%	Mil. HRK	%	Mil. HRK	%	Mil. HRK	%	Mil. HRK	%
1. DOMAĆI DUG	90.318	64,1%	102.644	62,8%	112,697	57,7%	119.512	57,8%	124.124	57%	125.892	58%
2. Trezorski zapisi	52.732	37,4%	53.910	33%	58.710	30%	65.892	31,9%	69.594	32%	75.754	34,9%
3. Krediti	19.879	14,1%	24.803	15,2%	27.892	14,3%	29.367	14,2%	27.686	12,7%	28.673	13,2%
2. INOZEMNI DUG	50.537	35,9%	60.877	37,2%	82.784	42,3%	87.173	42,2%	93.452	43%	91.282	42%
1. Obveznice	38.577	27,4%	47.131	28,8%	66.159	33,8%	73.215	35,4%	79.756	36,7%	79.320	36,5%
2. Krediti	11.960	8,5%	13.746	8,4%	16.625	8,5%	13.958	6,8%	13.697	6,3%	11.963	5,5%
UKUPNI DRŽAVNI DUG	140.855	100%	163.520	100%	195.481	100%	206.685	100%	217.577	100%	217.174	100%

Izvor: izrada autorice prema Ministarstvo financija, Strategija upravljanja javnim dugom, dostupno: [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god\\_izv\\_i\\_strategija\\_upravljanja/Strategija%20upravljanja%20javnim%20dugom%202017-2019%20-%202025.1.2017.pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god_izv_i_strategija_upravljanja/Strategija%20upravljanja%20javnim%20dugom%202017-2019%20-%202025.1.2017.pdf) (pristupljeno 17.12.2022.)

Iz Tablice 4. vidljiv je prikaz domaćeg i inozemnog državnog duga. Slijedom prikaza može se zaključiti kako se domaći dug odnosi na domaće tržište kapitala, trezorske zapise i domaće tržište kapitala. S druge strane, inozemni dugo obuhvaća inozemne obveznice i međunarodne kredite. Temeljem prikaza može se zaključiti kako kretanje javnog duga ima trend blagog porasta kroz promatrano razdoblje.

Nadalje, Grafikonom 4. prikazuje se valutna struktura državnog duga u 2016. godini.

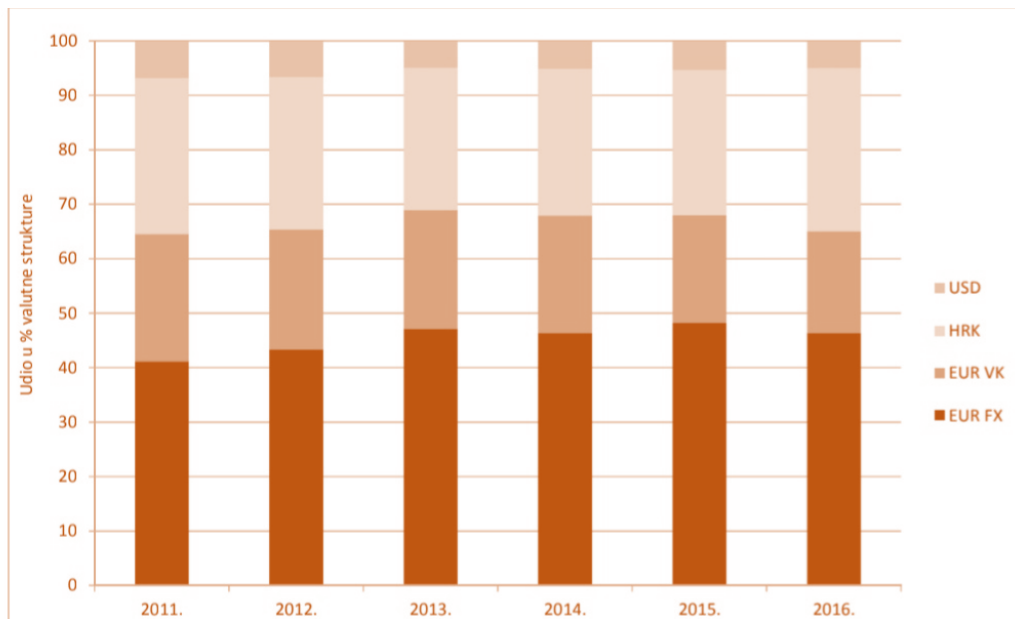
Grafikon 4. Valutna struktura državnog duga u 2016.



Izvor: izrada autorice prema Ministarstvo financija, Strategija upravljanja javnim dugom, dostupno: [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god\\_izv\\_i\\_strategija\\_upravljanja/Strategija%20upravljanja%20javnim%20dugom%202017-2019%20-%2025.1.2017.pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god_izv_i_strategija_upravljanja/Strategija%20upravljanja%20javnim%20dugom%202017-2019%20-%2025.1.2017.pdf) (pristupljeno 17.12.2022.)

Osim valutne strukture prikazane Grafikonom 4., u Grafikonu 5. prikazuje se kretanje valutne strukture državnog duga u razdoblju 2011. - 2016.

Grafikon 5. Kretanje valutne strukture državnog duga u razdoblju 2011. - 2016.



Izvor: Ministarstvo financija, Strategija upravljanja javnim dugom, dostupno:

[https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god\\_izv\\_i\\_strategija\\_upravljanja/Strategija%20upravljanja%20javnim%20dugom%202017-2019%20-%2025.1.2017.pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god_izv_i_strategija_upravljanja/Strategija%20upravljanja%20javnim%20dugom%202017-2019%20-%2025.1.2017.pdf) (pristupljeno 17.12.2022.)

Iz Grafikona 5. može se zaključiti kako je ukupan dug izražen u eurima, odnosno vidljivo je povećanje ukupnog duga u 2016. godini u odnosu na 2011. godinu za otprilike 5%, odnosno ukupan javni dug u 2011. godini iznosio je 41,1%, dok je u 2016. godini iznosio 46,3%.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Ministarstvo financija, Strategija upravljanja javnim dugom, dostupno: [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god\\_izv\\_i\\_strategija\\_upravljanja/Strategija%20upravljanja%20javnim%20dugom%202017-2019%20-%2025.1.2017.pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god_izv_i_strategija_upravljanja/Strategija%20upravljanja%20javnim%20dugom%202017-2019%20-%2025.1.2017.pdf) (pristupljeno 17.12.2022.)



### **3. POVEZANOST TURIZMA I FISKALNE POLITIKE U RH**

U ovom poglavlju naglasak je stavljen na povezanost turizma i fiskalne politike u Republici Hrvatskoj, odnosno u kontekstu istog analiziraju se odnosne odrednice i razvoj turizma u Republici Hrvatskoj, ključni pokazatelji turizma (usporedba broja dolazaka i noćenja od 2018. do 2021. godine) i fiskalne politike u Republici Hrvatskoj (turistička potrošnja, odnosno ostvareni neto prihodi od turističke djelatnosti na globalnoj razini te prihodi ostvareni od turističke djelatnosti u Republici Hrvatskoj) ali i drugih država svijeta.

#### **3.1. Osnovne odrednice i razvoj turizma u Republici Hrvatskoj**

Kada je riječ o pojmovnom određenju turizma važno je istaknuti kako se pod istim podrazumijevaju putovanja izvan mjesta boravka u periodu dužem od 24 sata. Drugim riječima, pod turizmom se podrazumijeva odlazak turista izvan mjesta boravišta (prebivališta), a putovanje je rekreativne prirode.<sup>23</sup>

Temeljem pojmovnog određenja turizma, može se zaključiti kako turističko putovanje ima za cilj relaksaciju turista, odnosno pronalazak mira za odmor. Pri određenju samog pojma turističkog putovanja potrebno je voditi računa o uvjetima koji određeno putovanje čine turističkim putovanjem, a to su: putovanje mora biti izvan mjesta boravka i duže od 24 sata, putovanje mora biti uvjetovano željom za odmor i razgledavanju blagodatni turističke destinacije.<sup>24</sup>

Tijekom godina turizam se razvijao sukladno promjenama koje su se odvijale na globalnoj sceni, od tehnoloških napredaka, pa sve do promjene načina života. Kada je riječ o pojmovnom određenju turista, u skladu s definicijom iz stručne literature, navodi se kako je turist svaka osoba koja posjećuje drugu sredinu te u istoj ostaje više od 24 sata. Naravno, može biti i u proputovanju, ali svejedno ostaje više od tog vremena izvan svog mjesta boravka.

Turizam se danas oblikovao kroz primjenu suvremenog načina života te je danas postalo normalno ono što se nekada smatralo nezamislivim. Tako danas turisti mogu u jednom danu

---

<sup>23</sup> Marković S. (1970). Osnove turizma, Školska knjiga, Zagreb, str. 17.

<sup>24</sup> Čavlek N., Bartoluci M., Prebežac D., Kesar O. (2010). Turizam: Ekonomske osnove i organizacijski sustav, Zagreb, str. 55.

zrakoplovom stići na drugi kraj svijeta. Blagodati suvremenog načina života danas koristi sve veći broj turista, što je istovremeno potaknulo pad cijena zračnog prometa te jeftiniji smještaj u turističkim destinacijama.

Turizam u Republici Hrvatskoj izuzetno je bitan jer u velikoj mjeri doprinosi razvoju gospodarstva u cijelosti.<sup>25</sup> Drugim riječima, razvoj Hrvatske kao turističke destinacije uvjetovan je geografskim položajem, bogatom kulturnom i povijesnom baštinom, Jadranskim morem, razvedenom obalom i velikim brojem sunčanih sati. Temeljem spomenutih prednosti Hrvatske kao turističke destinacije, iz godine u godinu evidentiran je sve veći broj stranih turista (isključujući dvije pandemijske godine).

Globalizacija i razvoj brojne tehnologije svakako pridonose razvoju suvremenih trendova i postavljaju velike izazove pred sve oblike turističkih djelatnosti, pa tako i pred ugostiteljstvo kao turističku i gospodarsku djelatnost.<sup>26</sup> Suvremeni trendovi sve više utječu na ugostiteljstvo i to na način da su korisnici ugostiteljski usluga sve educiraniji i zahtjevniji. Razlog toga počiva u činjenici da prate nove trendove te opravdano očekuju i da ugostiteljstvo Republike Hrvatske također prati aktualne trendove. Vlasnici ugostiteljskih objekata obogaćuju svoje jelovnike jelima koja prate aktualne gastronomske trendove. Pokretač svih ranije navedenih trendova su proizvođači i javno zdravstvo. Smanjen sadržaj soli često utječe na okus hrane što potrošači teško prihvaćaju, ali povećan sadržaj soli ima izražene negativne učinke na zdravlje. Trend u pravilu slijede oni potrošači koji imaju stav da svojim postupcima mogu preuzeti brigu i odgovornost za vlastito zdravlje.<sup>27</sup>

Iako suvremeno ugostiteljstvo Hrvatske ima neizmjeran i ključan faktor turističke ponude, prijete mu i brojni izazovi. Prvi izazov koji prijete suvremenom ugostiteljstvu je svakako povećanje konkurentnosti. Svaki dan svjedočimo otvaranju sve većeg broja ugostiteljskih objekata koji ne mogu izdržati konkurenciju tržišta, pa se netom nakon otvaranja i zatvaraju. Ključno za rješavanje ovog izazova je otvaranje objekata koji će ponuditi različitost u odnosu na okolne ugostiteljske objekte te dostupnom modernom tehnologijom povećati promociju ugostiteljskog objekta.

---

<sup>25</sup> Open Info Trend, eTurizam u Hrvatskoj i svijetu, dostupno: <http://www.infotrend.hr/clanak/2008/5/eturizam-u-svijetu-i-hrvatskoj,12,288.html%20> (pristupljeno 3.01.2023.)

<sup>26</sup> Salopek D., Bakan R. (2015) Moderni trendovi u prehrani i njihov utjecaj na ugostiteljsku kuhinju. Dostupno: [file:///C:/Users/Korisnik/Desktop/14\\_Bakan\\_i\\_Salopek.pdf](file:///C:/Users/Korisnik/Desktop/14_Bakan_i_Salopek.pdf) (pristupljeno 03.01.2023.)

<sup>27</sup> Prema Krešić, G. (2012) Trendovi u prehrani. Opatija: Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu

Drugi izazov svakako se odnosi na očekivanja gostiju, koji ujedno predstavlja i najveći izazov od svih. Svi gosti bilo kojeg ugostiteljskog objekta očekuju da ih dočeka besplatan WiFi, zabava, relaksacija, ugodna atmosfera i ljubazno osoblje. Kako bi se ovaj izazov uspješno zadovoljio, potrebno je malo više ulagati u ugostiteljski objekt kako bi gosti dobili najbolje.

Treći izazov odnosi se na dinamiku tržišta i promjene koje se ponajprije očituju u promjenama oglašavanja i plasiranju dostupnih proizvoda na tržište. Online marketing je postao sve uspješniji trend koji svakako dobiva pozitivne reakcije. Četvrti izazov su svakako nestabilni priljevi novca što ujedno predstavlja i značajnu prijetnju opstanka pojedinih ugostiteljskih objekata u Hrvatskoj. Pokretanje online marketing kampanje privlači direktne rezervacije i rezervacije preko drugih online kanala prodaje (koje se uglavnom unaprijed plaćaju) što donosi brz ROI (povrat od uloženog). Svaki ugostiteljski objekt treba kvalitetno osoblje u svim područjima poput administracije, održavanja, kuhinje, čišćenja i recepcije.

Drugim riječima, zapošljavanje i zadržavanje osoba predstavlja ozbiljan izazov. Nedostatak kvalitetnog kadra u pogledu gubitka osoblja zbog iseljavanja ispostavlja se kao jedna od velikih prepreka s kojima se suočavaju hoteli. Treniranje i obuka nove radne snage je jedini pravi lijek, dok zadržavanje trenutnih radnika zahtjeva neke prilagodbe i postavljanje novih strategija. Izazovi vezani za sigurnost podataka predstavljaju prijetnju oko digitalne sigurnosti, virusa ili curenja povjerljivih podataka te su velika briga ugostiteljske djelatnosti. Za sprječavanje nastanka štete svakako je potrebno stručno osoblje koje je osposobljeno za suzbijanje informatičke štete, ali i kvalitetna informatička oprema.

Uzevši u obzir sve ranije navedeno u radu i na raznolikost Hrvatske koja ima povoljan kulturni, geografski i gastronomski manevar, valja istaknuti kako bi se razvoj ugostiteljske djelatnosti u Hrvatskoj trebao odvijati na tri razine. Prva razina obuhvaća promjene na razini države i Ministarstva turizma. Od ukupnog novca u državnom proračunu, 20% budžeta otpada na prihode od ugostiteljskih djelatnosti. Druga razina budućeg razvoja se odnosi na turističku zajednicu. Turistička zajednica u budućnosti bi svakako trebala surađivati s tijelima lokalne i regionalne samouprave i to na način da promovira autohtonu hranu i piće te pruži pomoć pri organizaciji i marketingu za sva buduća događanja koja bi oplemenila i utjecala na razvoj ugostiteljstva u Republici Hrvatskoj. Treća razina obuhvaća same poduzetnike, kao vlasnike ugostiteljskih objekata. Isti bi se trebali više truditi da opstanu na tržištu te bi se u svrhu budućeg razvoja ugostiteljstva u Hrvatskoj, trebali više posvetiti praćenju svjetskih trendova i slaganju ponuda.

## 3.2. Analiza pokazatelja turizma i fiskalne politike u Republici Hrvatskoj

U nastavku rada analiziran je ukupan broj dolazaka i noćenja u Republici Hrvatskoj kao ključni pokazatelj razvoja turizma u Republici Hrvatskoj i ključni pokazatelj fiskalne politike, odnosno ostvarivanje prihoda u Republici Hrvatskoj od turističke djelatnosti.

### 3.2.1. Analiza turističkih dolazaka i noćenja u RH (2018.-2021.)

Uvidom u statističke podatke za razdoblje 2018.-2021. objavljene na službenoj stranici Državnog zavoda za statistiku utvrđeno je povećanje broja turista kroz promatrano razdoblje, što je ujedno i prikazano Tablicom 5. u nastavku rada.

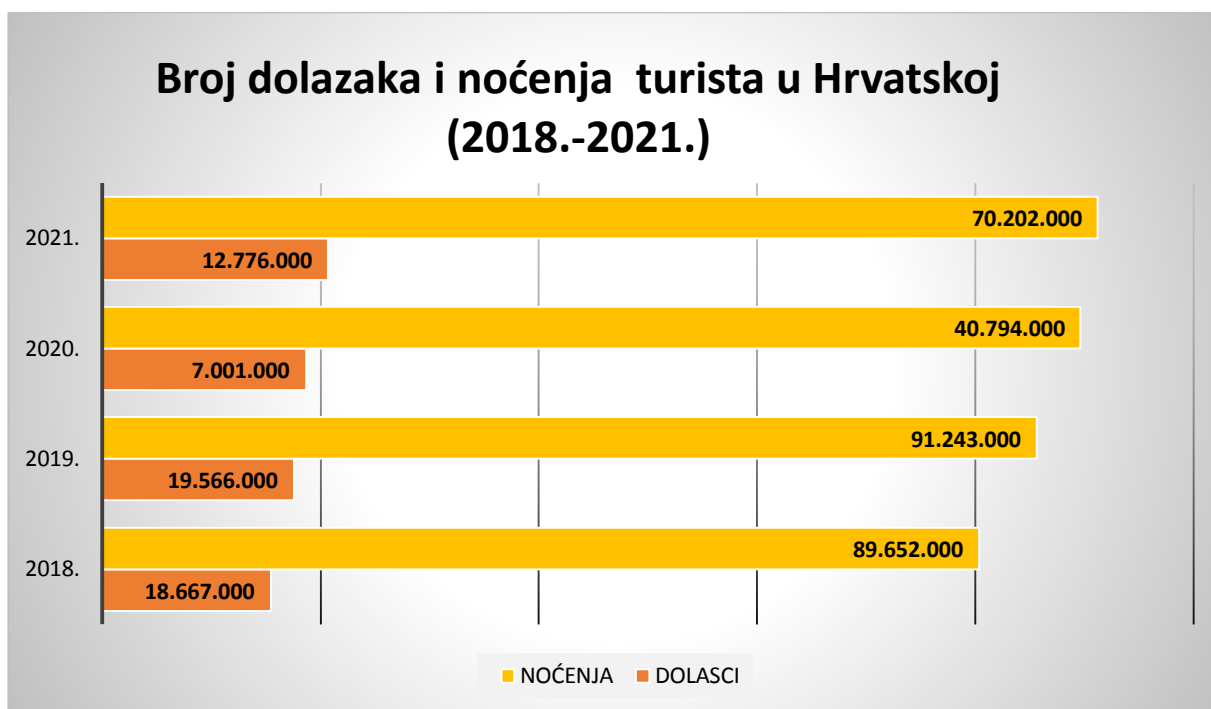
Tablica 5. Ukupan broj dolazaka i noćenja u Republici Hrvatskoj izražen u tisućicama (2018.-2021.)

DOLASCI				NOĆENJA			
2018.	2019.	2020.	2021.	2018.	2019.	2020.	2021.
18.667	19.566	7.001	12.776	89.652	91.243	40.794	70.202

Izvor: obrada autorice prema Službenoj stranici Ministarstva turizma i sporta Republike Hrvatske, dostupno: [https://podaci.dzs.hr/media/gwceghawn/si-1700\\_turizam-u-2021](https://podaci.dzs.hr/media/gwceghawn/si-1700_turizam-u-2021) (pristupljeno 15.03.2023.)

Iz Tablice 5. vidljivo je znatno smanjenje broja dolazaka i noćenja turista u 2020. godini, u odnosu na baznu, 2018. godinu. Noćenja su se smanjila za više od 50%. Ublažavanjem restrikcija vezanih uz pandemiju, 2021. ponovno dolazi do porasta broja dolazaka i noćenja u odnosu na prethodnu godinu. Usporedba broja dolazaka i noćenja turista za promatrano razdoblje prikazana je Slikom 5. u nastavku rada.

Slika 5. Broj dolazaka i noćenja turista u Hrvatskoj (2018.-2021.)



Izvor: izrada autorice prema Ministarstvu turizma i sporta Republike Hrvatske, Turizam u brojkama 2021., 2022., Zagreb. Preuzeto s:  
[https://mint.gov.hr/UserDocsImages/2022\\_dokumenti/Turizam%20u%20brojkama%202021](https://mint.gov.hr/UserDocsImages/2022_dokumenti/Turizam%20u%20brojkama%202021) (15.03.2023.)

Iz Slike 5. vidljivo je kako je broj dolazaka i noćenja turista u Hrvatskoj 2020. godine drastično pao, što je posljedica pandemije i restrikcija vezanih uz istu. Godinu nakon, 2021. ponovno se bilježi porast u odnosu na prethodnu godinu, no ta je brojka i dalje manja od bazne, 2018. godine. Broj dolazaka turista u 2021. godini u odnosu na 2018. godinu pao je za 31,56%, dok je broj noćenja u navedenom periodu manji za 21,69%.

### 3.2.2. Analiza prihoda od turističke djelatnosti u kontekstu fiskalne politike

S obzirom da fiskalna politika u svojoj osnovi za cilj ima i provođenje tzv. antiinflacijskih mjera koje se temelje na smanjenju javnih rashoda i povećanju ili zadržavanju iste razine prihoda, važno je istaknuti kako se te mjere ponajprije odnose na smanjenje transfernih rashoda kako bi se reducirao dohodak privatnog sektora namijenjen potrošnji te povećanje poreznih i drugih davanja. Slijedom navedenog, može se zaključiti kako se instrumenti fiskalne politike poput doprinosa, poreza, financijskih planova i slično u kontekstu turističke djelatnosti u

Republici Hrvatskoj aktivno koriste kao uspješan instrument održavanja gospodarstva Republike Hrvatske.<sup>28</sup> Turizam se smatra jednom od najvažnijih gospodarskih aktivnosti u Republici Hrvatskoj, a uvidom u stručnu literaturu prikazane su brojne usporedne analize najvažnijih pokazatelja turizma u kontekstu fiskalne politike.

Pored usporednog broja dolazaka i noćenja, odnosno ključnog pokazatelja razvoja turizma u Republici Hrvatskoj, u kontekstu fiskalne politike, a kao najvažniji pokazatelj, analizirani su prihodi od turističke djelatnosti. Slijedom navedenog, važno je istaknuti kako su prihodi od turističke djelatnosti osnovni pokazatelji razvoja određene države kao turističke destinacije i važan pokazatelj fiskalne politike. Prema izvješću objavljenom od strane Hrvatske turističke zajednice, u nastavku rada tablicom 6. prikazuju se opći podaci o turističkim djelatnostima kao osnovni pokazatelji razvoja turizma u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 1980. do 2015. godine.

---

<sup>28</sup> Kumalić, J. (2001). Fiskalna politika i hrvatski turizam. *Naše more* 48(5-6)/2001. Dostupno: <https://hrcak.srce.hr/file/307096> (18.01.2023.)

Tablica 6. Osnovni pokazatelji razvoja turizma (1980.-2015.) izraženo u tisućicama

	1980.	1985.	1990.	1995.	2000.	2005.	2010.	2015.
Broj postelja	692	820	863	609	710	909	910	1.029
Broj turista	7.929	10.125	8.498	2.438	7.136	9.995	10.604	14.343
Broj noćenja	53.600	67.665	52.523	12.885	38.183	51.421	56.416	71.605
Prosječni broj noćenja po posteci	77	83	61	21	55	57	62	70
Prosječni broj noćenja po dolasku turista	6,8	6,7	6,2	5,3	5,5	5,1	5,3	5

Izvor: Hrvatska turistička zajednica (2020). [https://www.htz.hr/sites/default/files/2021-06/HTZ%20TUB%20HR\\_%202020\\_0.pdf](https://www.htz.hr/sites/default/files/2021-06/HTZ%20TUB%20HR_%202020_0.pdf) (pristupljeno 18.01.2023.)

Iz tablice 6. u kojoj su prikazani osnovni pokazatelji razvoja turizma od 1980. do 2015. godine može se zaključiti kako je broj postelja, dolazaka i noćenja turista za svako petogodišnje razdoblje u konstantnom porastu, što ukazuje i na povećanje turističke potrošnje, odnosno ostvarivanje prihoda od turističkih djelatnosti.

Nadalje, iz statističkih podataka koje je u svom izvješću prikazao Svjetski savez za putovanja i turizam (*engl. World Travel and Tourism Council*) za 2021. godinu, može se zaključiti kako turizam predstavlja jednu od najznačajnijih ekonomskih aktivnosti na području Republike Hrvatske. Drugim riječima, podaci koje je objavila Hrvatska Narodna Banka za 2021. godinu, ukazuju na to kako su prihodi od turizma u 2021. godini iznosili 9 milijardi i 121 milijun eura, što čini porast od čak 89% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine kada je ostvareno 4 milijarde i 813 milijuna eura, dok je u odnosu na pretpandemijsku 2019., u 2021. ostvareno 87% prihoda. Konačno, prema podacima koje je objavila Hrvatska narodna banka, 2021. godine evidentirano je kako je udio prihoda od turizma iznosio 15,9% ukupnog BDP-a, a najveći dio te potrošnje, odnosno ostvarenih prihoda ostvari se potrošnjom inozemnih gostiju. Naime, uslijed negativnih učinaka pandemije na turističku potražnju, udio prihoda od turizma u ukupnom BDP-u 2021. godine se smanjio u odnosu na 2019. kada je iznosio 21% BDP-a.

Čak i smanjeni prihodi od turizma u pandemijskoj, 2021. godini, kada se izraze kao udjel u BDP-u, najveći je u Europskoj uniji što ukazuje na ovisnost Hrvatske o turizmu.

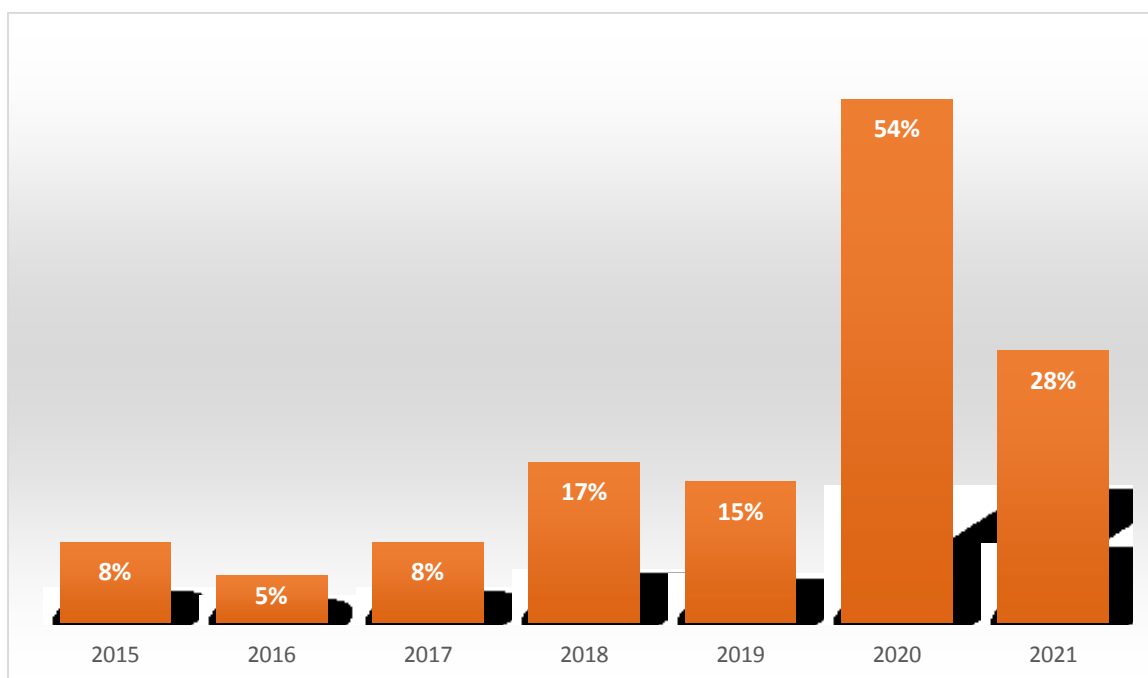
Dalje, prema podacima koje je objavila Hrvatska gospodarska komora 2020. godine, može se zaključiti kako je turizam aktivnost koja u Republici Hrvatskoj ima iznimno veliku ulogu u cjelokupnom gospodarstvu. Temeljem statističkih podataka utvrđeno je kako je devizni prihod od turizma u Republici Hrvatskoj od 2000. godine, pa sve do 2019. bilježio rast iz godine u godinu te je 2019. godine ujedno dosegnuo najveći iznos, čak 10.539 milijuna eura. U 2020. godini, turistička djelatnost bilježi krizu te je zabilježen znatno veći pad inozemnog od domaćeg turizma. Navedeno je posljedica restriktivnih epidemioloških mjera. Kriza koja je pogodila cijeli svijet, pa tako i EU, za Hrvatsku je ipak prouzročila niži pad u odnosu na mediteranske konkurente te je Hrvatska imala treći najniži pad inozemnih turista među članicama. Već iduće godine, prema podacima Državnog zavoda za statistiku, u prvih devet mjeseci 2021. godine broj turističkih dolazaka je porastao za 75,3%, a broj noćenja za 68,4% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine, od čega su strani turisti ostvarili veći udio dolazaka i noćenja, čak 85,1% u dolascima te 90,3% u noćenjima.

### **3.3. Usporedba neto deviznih prihoda od turizma u Republici Hrvatskoj i ostalim zemljama**

Uvidom u službeno izvješće Odjela za makroekonomske krize Hrvatske gospodarske komore, može se zaključiti kako je u platnoj bilanci Hrvatske konstantno prisutan deficit u robnoj razmjeni, koji se u određenoj mjeri uspijeva „pokriti“ ostvarenim suficitom iz turističke djelatnosti. Pokrivenost deficita vanjskotrgovinske robne razmjene neto deviznim prihodom od turizma prikazan je grafički u nastavku rada, a prikazivanje je izraženo u postotcima.



Grafikon 6. Pokrivenost deficita vanjskotrgovinske robne razmjene neto deviznim prihodom od turizma (2015.-2021.)

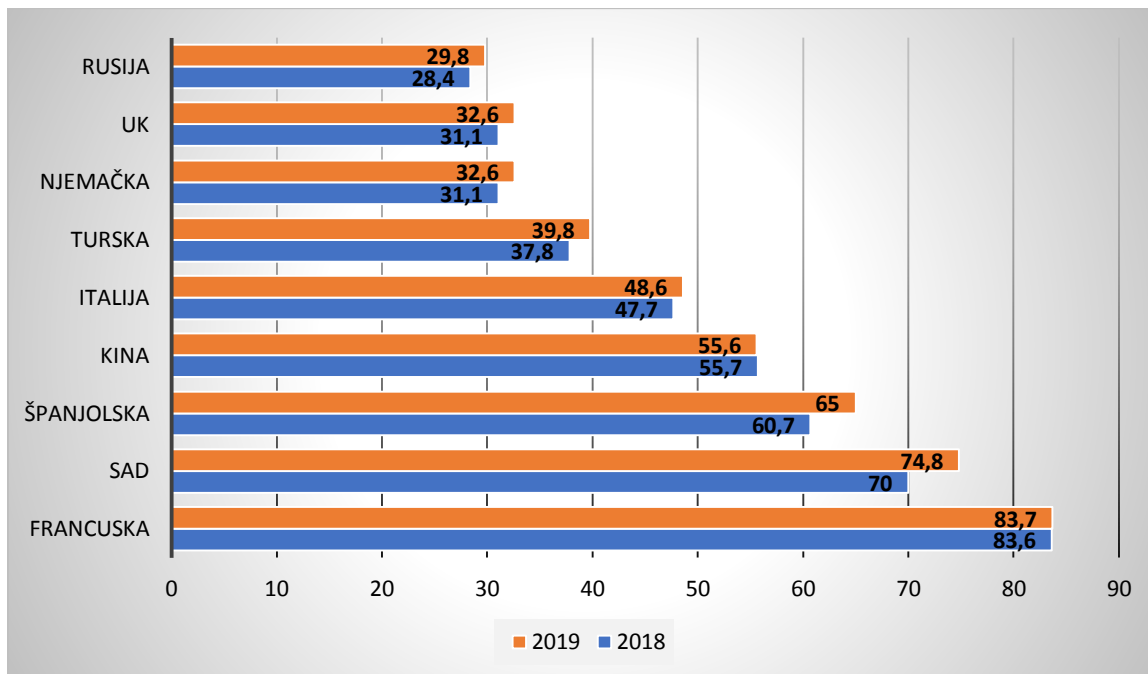


Izvor: Hrvatska gospodarska komora. Dostupno: <https://hgk.hr/documents/hrvatsko-gospodarstvo-2020-web6107a81e2f243.pdf> (20.03.2023.)

Iz grafikona 6. vidljivo je kako su u 2020. godini neto deviznim prihodi od turizma pokrivali čak 54% robnog deficita.

Preveliko oslanjanje na devizne prihode od turizma nije dobro te bi uz povećanje prihoda od turizma, svakako trebalo raditi i na supstituciji robnog uvoza domaćom proizvodnjom te jačanju robnog izvoza, pri čemu turizam može poslužiti kao osnova za razvoj proizvodnje budući da se njegov razvoj može odraziti na mnoge privredne grane. U nastavku rada prikazuju se međunarodni turistički dolasci izraženi u milijunima.

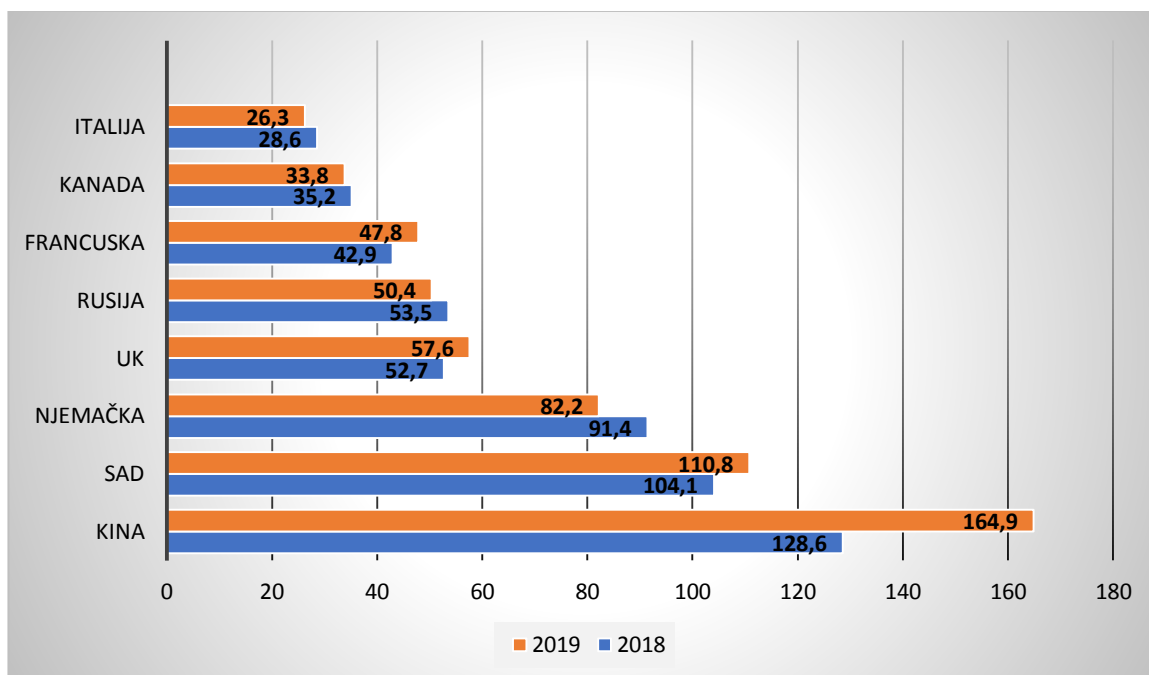
Grafikon 7. Usporedba međunarodnih turističkih dolazaka (izraženo u mil.)



Izvor: obrada autorice prema Hrvatska gospodarska komora. Dostupno: <https://hgk.hr/documents/znacaj-devizog-prihoda-od-turizma-179201557b6f1cfc32d1.pdf> (18.01.2023.)

Iz usporednog grafikona 7. vidljivo je kako je Francuska lider međunarodnih turističkih dolazaka u promatranom razdoblju, iako su sve promatrane države u 2019. godini ostvarile značajno povećanje broja međunarodnih turističkih dolazaka. Nadalje, u nastavku rada grafikonom 8. prikazana je usporedba najvećih turističkih potrošača izraženo u mlrd. američkih dolara.

Grafikon 8. Usporedba najvećih turističkih potrošača (izraženo u mlrd. američkih dolara)



Izvor: obrada autorice prema Hrvatska gospodarska komora. Dostupno: <https://hgk.hr/documents/znacaj-devizog-prihoda-od-turizma-179201557b6f1cfc32d1.pdf> (18.01.2023.)

Iz grafikona 8. vidljivo je kako su Kinezi najveći turistički potrošači u promatranom razdoblju, dok su Talijani najslabiji turistički potrošači. U 2019. godini u odnosu na 2018., evidentiran je porast kod većine promatranih skupina turističkih potrošača. Ipak, Talijani, Kanađani, Rusi i Nijemci su 2019. godine smanjili potrošnju u odnosu na prethodnu godinu.

Mnoge europske zemlje ostvaruju sjajne turističke rezultate koji utječu na ukupne godišnje prihode pojedine zemlje. U nastavku rada, tablicom 7. prikazuje se deset zemalja s najvećim turističkim prihodom kroz 2010., 2015. i 2019. godinu.

Tablica 7. Europske zemlje s najvećim turističkim prihodom kroz 2010., 2015. i 2019. godinu (mil. EUR)

<b>Zemlja</b>	<b>2010.</b>	<b>2015.</b>	<b>2019.</b>	<b>Udio turističke potrošnje u ukupnom BDP-u</b>
<i>Španjolska</i>	44.375	56.310	71.203	5,7
<i>Francuska</i>	43.040	52.585	56.990	2,3
<i>Italija</i>	29.257	35.555	44.303	2,5
<i>Njemačka</i>	26.159	33.265	37.193	1,1
<i>Austrija</i>	14.027	16.435	20.493	5,2
<i>Švicarska</i>	11.197	15.252	16.042	2,5
<i>Grčka</i>	9.611	14.126	18.179	9,9
<i>Nizozemska</i>	8.850	12.067	16.513	2,0
<i>Portugal</i>	7.600	11.606	18.431	8,6
<i>Poljska</i>	7.136	9.267	12.251	2,3

Izvor: obrada autorice prema Eurostat. Dostupno:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/bop\\_c6\\_q](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/bop_c6_q),

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA\\_10\\_GDP/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP/default/table?lang=en) (22.3.2023.)

Španjolska, Francuska i Italija vodeće su zemlje EU s najvećim ostvarenim turističkim prihodom kroz promatrane godine. Španjolska, vodeća među njima, bilježi najveće povećanje kroz godine. Radi usporedbe, valja istaknuti kako je u Hrvatskoj 2010. od turizma ostvareno 5.568 mil. EUR, 2015. 7.210 mil. EUR, a 2019. 10.529 mil. EUR prihoda. Koliko se hrvatsko gospodarstvo temelji na turizmu pokazuje i podatak udjela turističke potrošnje u ukupnom BDP-u koji za Hrvatskoj iznosi čak 19,4% što Hrvatsku pozicionira kao vodeću u udjelu turističke potrošnje u ukupnom BDP-u.

Za mnoge zemlje Europske unije, turizam ima važnu ulogu zbog gospodarskog potencijala, mogućnosti zapošljavanja te utjecaja na društvo i okoliš. Turizam ima tendenciju rasta i razvoja

u zemljama EU te se postepeno smanjuje ograničavanje turizma na tek nekoliko mjeseci godišnje, odnosno zemlje teže ka smanjivanju sezonalnosti te razvijanju turizma tijekom cijele godine što im donosi financijsku korist. Naime, cjelogodišnje turističko poslovanje jedan je od važnijih ciljeva zemalja EU. Postepenim povećanjem turističkih kretanja izvan sezone smanjuje se sezonalnost i povećava turistička potrošnja. U nastavku su prikazane zemlje EU koje slove za najveće turističke potrošače.

Tablica 8. Europske zemlje - najveći potrošači kroz 2010., 2015. i 2019. godinu (mil. EUR)

<b>Zemlja</b>	<b>2010.</b>	<b>2015.</b>	<b>2019.</b>
<i>Njemačka</i>	58.934	69.859	83.291
<i>Francuska</i>	29.016	35.627	46.144
<i>Italija</i>	20.415	22.013	27.099
<i>Nizozemska</i>	14.473	16.497	18.434
<i>Belgija</i>	14.313	12.311	16.724
<i>Španjolska</i>	12.788	15.724	24.932
<i>Švedska</i>	9.172	11.836	12.839
<i>Švicarska</i>	8.940	15.519	16.763
<i>Austrija</i>	7.717	8.408	10.365
<i>Danska</i>	6.809	8.103	9.037

Izvor: obrada autorice prema Eurostat. Dostupno:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/bop\\_c6\\_q](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/bop_c6_q),

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA\\_10\\_GDP/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP/default/table?lang=en) (22.3.2023.)

Iz tablice je vidljivo kako su se Nijemci pokazali kao najveći turistički konzumenti. Turisti iz Njemačke ujedno su i posjetitelji koji u Hrvatskoj ostvaruju najveći broj dolazaka i noćenja stranih turista. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, Nijemci su 2019. godine ostvarili 19.944.549 noćenja, odnosno 23,7% ukupno ostvarenih noćenja stranih turista u Hrvatskoj. Među zemljama EU koje su najveći potrošači, jedino se kod Belgije bilježi pad potrošnje 2015. godine, dok se potrošnja drugih zemalja povećavala kroz promatrane godine.

## **4. UTJECAJ TURIZMA I FISKALNE POLITIKE NA GOSPODARSTVO - USPOREDBA RH SA DRŽAVAMA ČLANICAMA EU**

U ovom poglavlju naglasak je stavljen na utjecaj turizma i fiskalne politike na gospodarstvo, odnosno na usporedbu Republike Hrvatske sa zemljama Europske unije. Nastavno na navedeno, u ovom poglavlju govori se o državnom proračunu kao glavnom fiskalnom instrumentu Republike Hrvatske, usporedbi fiskalne politike Republike Hrvatske sa zemljama EU.

### **4.1. Utjecaj fiskalne politike na turizam u RH**

Temeljni instrument financiranja javnih potreba Republike Hrvatske je državni proračun. Prema Ministarstvu financija Republike Hrvatske, državni se proračun može definirati kao akt usklađen sa zakonom i kojega donosi Hrvatski sabor. Zakon o proračunu Republike Hrvatske (NN br. 144/21) odnosi se na državni proračun te sve proračune jedinica lokalne i regionalne samouprave, kao i proračunske korisnike navedenih proračuna. Temeljem državnog proračuna ostvaruje se pravo na ubiranje poreza i ostalih proračunskih prihoda čime se ostvaruje i pravo na namjensko trošenje. Ovisno o karakteru proračuna, on utječe na cjelokupni socioekonomski život budući da sadržava sva bitna sredstva koja služe financiranju društvenih potreba. Proračun se tako može promatrati iz navedenog aspekta, kao i iz pravnog, političkog, ekonomskog i socijalnog.<sup>29</sup>

Turističke destinacije su podložne negativnim utjecajima, što pridonosi propadanju i iscrpljivanju lokalnih resursa te padu dobrobiti ljudskih kapaciteta i gospodarstva. Za rješavanje takvih eksternih učinaka jedna od mjera kojima se vlada pribjegava je oporezivanje, a to uključuje izravno ili neizravno državno naplaćivanje turističke pristojbe turistima.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Zakon o proračunu Republike Hrvatske (NN br. 144/21)

<sup>30</sup> UNWTO (1998). "Tourism Taxation: Striking a Fair Deal." Madrid: United Nations World Tourism organization.

Slijedom navedenog važno je istaknuti kako se ti porezi naplaćuju kako bi se:

- „proširila i diverzificirala njihova porezna osnovica;
- izvozne pristojbe za nerezidentne turiste;
- oporezuju višak dobiti ili ekonomske rente od turizma kako bi se koristili stanovnicima ili da bi se ispravio tržišni neuspjeh.”<sup>31</sup>

Općenito, turističke pristojbe uključuju ulazne i izlazne takse kao što su vize, putne dozvole ili boravišne pristojbe za odlazak, porez na zračni promet kao što je pristojba za zračne putnike ili porez na gorivo u zrakoplovnom prijevozniku; zračne, morske i granične pristojbe; cestarine, kockanje; porezi na dodanu vrijednost na restorane, autobuse, rent-a-car, atrakcije za posjetitelje, obuku i hotele ili smještaj kao što su porez na krevet i porez na korištenje; i ekološki porezi.<sup>32</sup>

Međutim, turisti snose i druge opće poreze nametnute u destinaciji kao što su korisničke naknade, kazne i druge naknade. Iako su prikupljeni prihodi korisni za financiranje državnih rashoda, oporezivanje ipak može imati štetan učinak na gospodarstvo, stoga postoji potreba za procjenom njihovih učinaka, posebno u malim državama u razvoju koje su obično ekonomski ranjivije, a takva država je zasigurno i Hrvatska.

Male destinacije više ovise o uvozu osnovnih potrošačkih proizvoda i imaju vrlo malu tržišnu moć, obično preuzimaju cijene na svjetskom tržištu što ih čini vrlo osjetljivim na promjene na međunarodnom tržištu. Međutim, budući da su turistički proizvodi različiti među zemljama, a male države imaju određeni stupanj monopolske moći nad svojim proizvodima, cijena njihovih turističkih proizvoda nije navedena te imaju određeni stupanj kontrole nad njom. To implicira da oni mogu imati bolju kontrolu nad promjenama cijena do kojih može doći zbog promjena u poreznoj politici.

Međutim, male države koje su u velikoj mjeri ovisne o turizmu mogu biti nespremne zbog manjka prihoda od izvoza koji može nastati zbog povećanja poreza ako je potražnja elastičnija od očekivane. Zbog toga je bitno ocijeniti učinak turističke pristojbe na mala odredišna gospodarstva koja su ovisna o turizmu. Nadalje, prihodi od takvih poreza čine veliki dio prihodovne osnove gospodarstava, utječu na dobrobit ljudi i uvelike utječu na određivanje

---

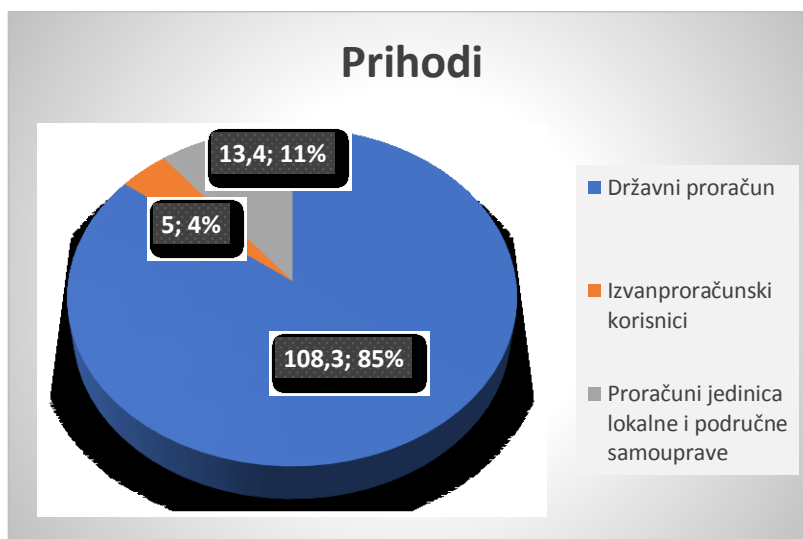
<sup>31</sup> Mak, J. (2006). “Taxation of Travel and Tourism.” In *International Handbook on the Economics of Tourism*, edited by Larry, Forsyth Peter, Dwyer, 251–65. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited

<sup>32</sup> UNWTO (2018). “UNWTO Tourism Highlights: 2018 Edition”. Madrid: World Tourism Organization (UNWTO)

bruto domaćeg proizvoda, zaposlenosti, iskorištenosti resursa, a u nekim slučajevima i turističke potražnje. Također, prihodi od turizma nužni su za održavanje ekoloških i gospodarskih potreba lokalnih zajednica koje su možda pretrpjele degradaciju zbog masovnih turističkih aktivnosti.

Javna potrošnja u Republici Hrvatskoj financira se preko triju organizacijskih razina, odnosno putem triju razina proračuna: državni proračun, proračuni izvanproračunskih fondova i proračuni jedinica lokalne i područne samouprave.<sup>33</sup> U nastavku slijedi grafički prikaz prihoda prema razinama državne vlasti.

Grafikon 9. Prihodi konsolidirane opće države prema razinama državne vlasti, 2007 (u mlrd. kn)



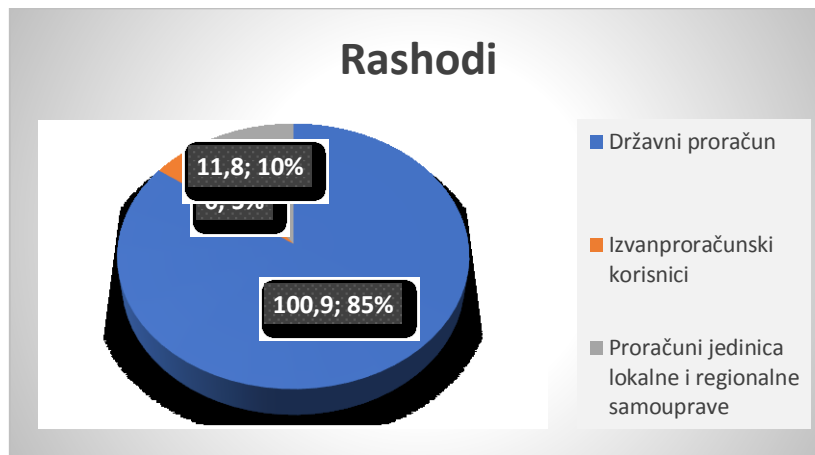
Izvor: izrada autorice prema Čavrak, V. (2011) *Gospodarstvo Hrvatske, Politička kultura*, Zagreb, str. 97.

Iz grafikona je vidljivo kako se prema razinama državne vlasti, najveći dio prihoda ostvaruje državni proračun, odnosno 85%. Zatim slijede proračuni jedinica lokalne i područne samouprave s 11%, dok se od ukupnih prihoda, 4% odnosi na izvanproračunske korisnike kao što su Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Hrvatski fond za privatizaciju. Nakon prihoda, u nastavku slijedi i grafički prikaz rashoda prema razinama državne vlasti.

<sup>33</sup> Čavrak, V. (2011) *Gospodarstvo Hrvatske, Politička kultura*, Zagreb, str. 96



Grafikon 10. Rashodi konsolidirane opće države prema razinama državne vlasti, 2007 (u mlrd. kn)



Izvor: izrada autorice prema Čavrak, V. (2011) *Gospodarstvo Hrvatske, Politička kultura*, Zagreb, str. 97.

Jednako kao i kod prihoda, s obzirom na razine državne vlasti, najveći dio rashoda odnosi se na državni proračun, 85%. Drugim riječima, državni proračun čini najveći dio prihoda i rashoda. Jedan od najvažnijih poreza koji utječu na gospodarstvo Republike Hrvatske i državni proračun svakako je porez na dodanu vrijednost, što u konačnici rezultira izravnim utjecajem na turističku ponudu i potražnju.

Slijedom navedenog, važno je istaknuti kako je nužno konstantno praćenje kretanja na turističkom tržištu. Od prvih poreznih reformi i uvođenja PDV-a 1998. godine dogodile su se značajne promjene, a u samim počecima pri uvođenju PDV-a, u turizmu se primjenjivala, osim opće stope od 22%, porezna stopa 10%. Sukladno odredbama Zakona o porezu na dodanu vrijednost i Pravilnika o porezu na dodanu vrijednost, u prosincu 2013. godine, PDV koji se obračunavao po sniženoj stopi od 10% na usluge pripremanja hrane i obavljanja usluge prehrane u ugostiteljskim objektima te na pripremanje i usluživanje bezalkoholnog pića i napitaka, vina i piva u tim objektima, povećava se na 13%. Usporedno, prije stupanja izmjena na snagu, stopa PDV-a u ugostiteljstvu iznosila je 25%. Prvi statistički podaci o uvođenju snižene stope PDV-a ukazuju na to kako je u prvih sedam mjeseci 2013. godine evidentiran porast zaposlenih od 30.328, odnosno 17,4% u odnosu na isto razdoblje 2012. godine. Nadalje, evidentiran je i porast finansijskih prihoda za 6,6%, a investicije u turističkom sektoru su se povećale za 24%.

Usporedno s drugim zemljama članicama EU, valja spomenuti kako je 2010. godine Njemačka također snizila stopu PDV-a za pružanje smještajnih usluga sa 19% na 7%, a sve kako bi se

povećala konkurentnost. Ovim pothvatom na turističkom tržištu Njemačke otvorile su se nove mogućnosti – povećanje broja zaposlenih u turističkim sektoru, povećanje plaće i povećanje turističke potražnje. Finska je također smanjila stopu PDV-a sa 22% na 13% što je dovelo do povećanja turističke potražnje i povećanja plaća zaposlenima u turističkom sektoru za 5%. Usporedba stopa PDV-a u mediteranskim zemljama prikazana je tablicom 7.

Tablica 9. Usporedba PDV-a po državama za 2022. godinu

<b>DRŽAVA</b>	<b>STOPA PDV-A</b>
<b>Grčka</b>	24%
<b>Španjolska</b>	21%
<b>Francuska</b>	20%
<b>Hrvatska</b>	25%
<b>Italija</b>	22%
<b>Mađarska</b>	27%
<b>Danska</b>	25%
<b>Švedska</b>	25%

Izvor: obrada autorice prema statističkim podacima Europske unije. Dostupno:

[https://europa.eu/youreurope/index\\_hr.htm](https://europa.eu/youreurope/index_hr.htm) (24.03.2023.)

Iz svega ranije prikazanog može se zaključiti kako Hrvatska, uz Mađarsku koja ima stopu PDV-a 27% te Dansku i Švedsku koje imaju stopu PDV-a 25%, ima najvišu stopu PDV-a ne samo na području Europske unije, nego i na području Sredozemlja. Radi detaljnije analize, u nastavku slijedi tablični prikaz deset najposjećenijih zemalja EU u 2019. godini i njihove stope PDV-a.

Tablica 10. Najposjećenije zemlje Europe u 2019. godini

<b>Rang</b>	<b>Zemlja</b>	<b>Turistički dolasci (mil.)</b>
1	Francuska	89,4
2	Španjolska	82,7
3	Italija	62,1
4	Turska	45,7

5	Njemačka	38,8
6	Ujedinjeno Kraljevstvo	36,3
7	Austrija	30,8
8	Grčka	30,1
9	Rusija	24,5
10	Portugal	22,8

Izvor: obrada autorice prema Schengen visa. Dostupno: <https://www.schengenvisa.info.com/travel-guide/top-10-most-visited-european-countries/> (24.3.2023.)

Prema podacima iz 2019. godine, Francuska i Španjolska bile su zemlje s najvećim brojem turističkih dolazaka. Ujedno, to su i zemlje s najnižom stopom PDV-a prema tablici 9. Procjena utjecaja stope PDV-a neke zemlje na turističke dolaske i noćenja te potrošnju može se promatrati s aspekta smanjenja, odnosno povećanja stope PDV-a. Drugim riječima, u zemljama s nižom stopom PDV-a može se očekivati rast turističke potrošnje. Zbog utvrđivanja utjecaja PDV-a na prihode i plaće u turizmu te dovođenja u vezu s postavljenom hipotezom, u nastavku slijedi dodatna analiza.

Tablica 11. Turistički dolasci, prihodi od turizma, prosječne plaće u turizmu i stope PDV-a najposjećenijih zemalja Europe (2019.)

Zemlja	Turistički dolasci (mil.)	Prihod od turizma (mil. €)	Prosječne plaće po satu u turizmu (€)	Stopa PDV-a
Francuska	89,4	56,99	13,22	20
Španjolska	82,7	71,20	9,04	21
Italija	62,1	44,30	11,68	22
Turska	45,7	20,86	1,22	18
Njemačka	38,8	37,19	12,21	19
UK	36,3	47,52	21,53	20
Austrija	30,8	20,49	12,16	20
Grčka	30,1	18,18	7,78	24
Rusija	24,5	8,30	4,00	20
Portugal	22,8	18,43	6,80	23

Izvor: obrada autorice prema Eurostat. Dostupno: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/tourism/publications>, <https://www.atlasbig.com/en-us/countries-tourism-income>, <http://www.salaryexplorer.com/>, [https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index\\_hr.htm](https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_hr.htm) (25.3.2023.)

Uzmemo li u obzir stopu PDV-a, iz tablice je vidljivo kako najbolje pokazatelj ima UK gdje prihodi od turizma premašuju broj turističkih dolazaka, a ujedno imaju i najveću prosječnu plaću u turizmu. Zatim slijedi Njemačka čija stopa PDV-a iznosi 19% te ima nešto manju prosječnu satnicu nego Francuska gdje stopa PDV-a iznosi 20%, no u odnosu na nju, prihodi od turizma gotovo se mogu izjednačiti sa brojem turističkih dolazaka. Zemlje s većom stopom PDV-a, Grčka i Portugal, među zemljama su s najmanjom prosječnom plaćom po satu. Lošije pokazatelje ima samo Turska i Rusija. Hrvatska, kao zemlja s najvećom stopom PDV-a među zemljama iz tablice 11., čija stopa iznosi 25%, 2019. ostvarila je 19,57 mil. dolazaka, prihodi od turizma iznosili su 10,54 mil €, a prosječna plaća po satu u sektoru turizma iznosila je tek 4 €. S obzirom na navedeno, Hrvatska zajedno s Turskom i Rusijom ima najlošije pokazatelje. Hrvatska je loše pozicionirana po elementima konkurentnosti poslovanja te razvoja turizma u odnosu na većinu konkurentskih turističkih zemalja.

## **4.2. Utjecaj fiskalne politike na turizam i gospodarstvo u drugim državama EU**

Već ranije je istaknuta važnost javnog duga države, pa se sukladno izvješću koje je podnijela Europska komisija, ističe kako su omjeri duga zemalja članica Ekonomske i monetarne unije (dalje: EMU), koji su već bili visoki u nekim državama članicama, značajno porasli tijekom pandemije koronavirusa, a dodatno bi se mogli povećati zbog reakcija vlada na rat u Ukrajini i povećanja potrošačkih cijena. To otežava izazov za EMU da smanji omjere duga i osigura održivost javnih financija, a da pritom ne ometa rast i uspješno se nosi s klimatskim promjenama, demografskim pomacima i digitalizacijom.<sup>34</sup>

U monetarnoj uniji sa zajedničkom monetarnom politikom i decentraliziranom fiskalnom politikom, ključna je održivost javnih financija svake države članice budući da u suprotnom može doći do krize državnog duga ili kako bi se spriječila takva kriza, središnja banka može biti prisiljena na sudjelovanje u monetarnom financiranju, riskirajući stvaranje prekomjerne inflacije. Kako bi spriječila oba ishoda, monetarna unija može ili uspostaviti središnje fiskalno

---

<sup>34</sup> Feld, L. (2022). Reforming the European fiscal framework: Increasing compliance, not flexibility. Dostupno: <https://voxeu.org/article/reforming-european-fiscal-framework-increasing-compliance-not-flexibility> (pristupljeno 20.01.2023.)

tijelo sa značajnim nadležnostima i resursima ili osigurati održivost javnih financija država članica na druge načine (npr. kroz učinkovita fiskalna pravila).

EU trenutačno nema značajno središnje fiskalno tijelo. Čak i uz *Next Generation* EU, njegov proračun iznosi samo 2 % BDP-a, a proračunska autonomija ostaje u rukama parlamenata država članica. Stoga je pristup koji je odabrala EMU bio formuliranje zajedničkih fiskalnih pravila. Ideja je ne ograničavati fiskalnu politiku u vrijeme krize, kada je potrebna snažna fiskalna reakcija, nego, posebno u dobrim vremenima, smanjiti omjer duga i izgraditi fiskalne rezerve. Rasprava o besplatnom zaduživanju uz kamatne stope niže od stopa rasta BDP-a ne oslobađa potrebe za konsolidacijom javnih financija u Europi.<sup>35</sup>

Uvjeti refinanciranja mogu se brzo promijeniti ako tržišta izgube vjeru u vjerodostojnost volje i sposobnosti vlada da servisiraju svoj dug. Štoviše, zemlje s visokim dugom mogu izgubiti više proizvodnje tijekom kriza koje su se dogodile od 2020. do danas (pandemija COVID-19 i rat u Ukrajini).

Tijekom godina prije pandemije, koje su bile obilježene relativno dobrim gospodarskim uvjetima, omjeri duga ostali su visoki u već visoko zaduženim državama članicama. Bitan cilj sadašnje revizije europskog fiskalnog okvira stoga mora biti osmišljavanje okvira koji uspješno smanjuje omjer duga, posebno u dobrim gospodarskim vremenima. Rezultati dosadašnjih istraživanja dokazuju da poštivanje fiskalnih pravila također može suprotstaviti procikličnosti fiskalne politike u takvim vremenima.<sup>36</sup>

Provedba pravila fiskalne politike na razini EU inherentan je problem u decentraliziranoj zajednici država članica bez središnjeg tijela s odgovarajućim nadležnostima. Poticaji za države članice da provedu fiskalne prilagodbe ili uvedu sankcije protiv drugih država članica su niski ili nepostojeći. Bez prijenosa značajnih nadležnosti na razinu EU-a, mogla bi postojati dva načina za jačanje provedbe, a to su povećanje političkih troškova nepoštivanja i više automatizma.

Dok vlade možda ne kažnjavaju jedna drugu zbog nepoštivanja fiskalnih pravila, nacionalno biračko tijelo bi moglo. Usklađenost bi se mogla provesti kroz veće političke troškove

---

<sup>35</sup> Blanchard, O, A Leandro and J Zettelmeyer (2021), "Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards", *Economic Policy*, April: 195-236.

<sup>36</sup> Grootjes, B and J De Haan (2022), "Procyclicality of Fiscal Policy in European Union Countries", *Journal of International Money and Finance* 120: 102276.

nepošivanja. Da bi ovaj mehanizam funkcionirao, biračko tijelo mora lako procijeniti usklađenost s pravilima. Postoje različite poluge koje tome istovremeno mogu doprinijeti:

1. *Viša razina transparentnosti javnih financija i povećana medijska pozornost.* Jake i neovisne fiskalne institucije mogu povećati transparentnost i objasniti usklađenost, kao i trenutno fiskalno i gospodarsko okruženje. Odredbe koje povećavaju svijest javnosti kao što su zahtjevi 'pridrži se ili objasni' također mogu pomoći.<sup>37</sup>
2. *Nacionalno vlasništvo.* Mogućnost vlade da za nepošivanje okrivljuje vanjske čimbenike ili 'udaljene stručnjake u Bruxellesu' trebala bi biti ograničena. Ako su pravila dio nacionalnog zakonodavstva i procjenjuju se na nacionalnoj razini, vladama je teže pronaći vanjske žrtvene jarce.<sup>38</sup>
3. *Fokus cjelokupnog okvira.* Sadašnji okvir je previše složen s različitim fiskalnim pravilima na razini EU-a i dodatnim pravilima na nacionalnoj razini. Čak je i za stručnjake gotovo nemoguće procijeniti opću usklađenost u ovoj složenoj mreži pravila.
4. *Jednostavnost pravila.* Kako bi se povećali politički troškovi nepošivanja, prosuđivanje mora biti lakše moguće. Složeni izračuni, mnoge iznimke ili diskrecijske prosudbe za procjenu usklađenosti suprotstavljaju se tome, a još više okviri koji pokušavaju maksimizirati fleksibilnost Europske komisije – na primjer, predlaže se zamjena fiskalnih pravila procjenama temeljenim na stručnjacima, specifičnim za državu i analizom održivosti duga. Previše fleksibilnosti je kontraproduktivno.<sup>39</sup>

Nadalje, manje složen okvir s manje fleksibilnosti i diskrecijske prosudbe nužan je preduvjet za više automatizma glede primjene fiskalne politike (na primjer, putem mehanizama za automatske korekcije). Konačni okvir fiskalne politike nakon dvije krize koje su se zbile, najvjerojatnije neće moći maksimalno iskoristiti svaku od poluga, tako da treba što više težiti svakoj od njih i oslanjati se na učinak njihove kombinacije.

Osim provedbe i usklađenosti, svaka reforma bi se također trebala baviti fokusom i dizajnom posebnih pravila okvira. Stoga su osnovna načela neovisna o cjelokupnom okviru – na primjer, koliko je moguće jednostavnosti ili nacionalnog vlasništva. Prilikom odabira jednog fiskalnog pravila na koje bi se fiskalni okvir trebao usredotočiti, pojavljuje se kompromis. Iako je osnovno pravilo o deficitu vrlo jednostavno, transparentno i lako za izračunavanje, ono je jasno

---

<sup>37</sup> Blanchard, O (2019), "Public Debt and Low Interest Rates", *American Economic Review* 109: 1197-1229.

<sup>38</sup> Debrun, X and W H Reuter (2022), "Fiscal is Local: EU Standards for National Fiscal Frameworks", *VoxEU.org*, 24 January.

<sup>39</sup> Burret, H T and L P Feld (2018), "(Un-)Intended Effects of Fiscal Rules", *European Journal of Political Economy* 52: 166-191.

prociklično i možda neće pomoći u smanjenju zaduženosti u dobrim vremenima. Pravilo strukturne ravnoteže je protuciklično, ali manje transparentno i zahtijeva razne pretpostavke i izračune, koji su često pogođeni problemima. Identifikacija ekonomski dobrih i loših vremena u stvarnom vremenu posebno je izazovna. Pravilo o izdacima moglo bi uravnotežiti te zahtjeve.

Međutim, ne jamči svaki dizajn pravila o rashodima pouzdano smanjenje omjera duga u dobrim ekonomskim vremenima. Početni uvjeti revizije potencijalnog outputa<sup>40</sup> posebno igraju važnu ulogu. Stoga će biti važno povezati ograničenje rasta rashoda s omjerima duga i srednjoročnim razvojem strukturne bilance.<sup>41</sup> Nadalje, pri implementaciji takvog pravila, numerička kalibracija pravila u budućnosti će imati veliku ulogu u kontekstu fiskalne politike.

U tom kontekstu, trenutna rasprava često kritizira fiskalna pravila za kompresiju javnih ulaganja, pozivajući na taj način na iznimke za ulaganja ili 'zelene' rashode. Kako se pravila uvode prije svega kako bi se jamčila održivost duga, takve bi iznimke posljedično zahtijevale odgovarajuće smanjenje ograničenja za ostale izdatke. Ništa se ne dobiva ako su takve iznimke sredstvo za omogućavanje viših deficita i omjera duga, a postoje samo slabi empirijski dokazi da dobro osmišljena fiskalna pravila zapravo smanjuju investicijske izdatke u naprednim gospodarstvima.

Nadalje, sukladno trenutnoj situaciji na području Europe bit će teško jasno definirati rashode koji bi trebali biti izuzeti. Čak i u području zelenih ulaganja, zemlje članice imaju vrlo heterogene početne pozicije; dok neki možda žele više ulaganja u mreže i električnu energiju, drugi umjesto toga žele subvencije za tvrtke, a treći višu naknadu za kućanstva. Budući da fiskalna politika ostaje decentralizirana, čini se nedosljednim da bi postojao nadnacionalni zahtjev za sastav javnih financija.

---

<sup>40</sup> Larch, M and S Santacroce (2020), "Numerical Compliance with EU Fiscal Rules: The Compliance Database of the Secretariat of the European Fiscal Board", May

<sup>41</sup> Christofzik, D, L P Feld, W H Reuter and M Yeter (2018), "Uniting European Fiscal Rules: How to Strengthen the Fiscal Framework", German Council of Economic Experts Working Paper 04/2018.

## 5. ZAKLJUČAK

Fiskalna politika usmjerena je na korištenje državne potrošnje i porezne politike čime se posebno utječe na makroekonomske uvjete, uključujući agregatnu potražnju za robom i uslugama, zaposlenost, inflaciju i gospodarski rast. Instrumentima fiskalne politike vlade utječu na gospodarstvo, što uključuje promjene u razinama oporezivanja i državne potrošnje. Da bi se potaknuo rast, smanjuju se porezi i povećava se potrošnja, nerijetko uključujući zaduživanje kroz izdavanje državnog duga.

Fiskalna politika u Republici Hrvatskoj dobiva posebno na značaju ulaskom Hrvatske u EU, odnosno od 2013. godine. Ulaskom Hrvatske u EU, nacionalno zakonodavstvo koje se primjenjuje glede fiskalne politike moralo je biti usklađeno s uredbama, direktivama i pravnom stečevinom EU, kako ne bi bilo odstupanja u kontekstu istog. Nadalje, porezne reforme koje su se događale utjecale su na privremeno smanjenje PDV-a, ali u odnosu na druge države Europske unije još uvijek je prisutna visoka stopa PDV-a, niska plaća u području turističkog sektora i visoka cijena turističke potražnje. Iz svega prikazanog u radu, potvrđuje se postavljena hipoteza koja glasi „*Smanjenjem poreznih stopa kao sastavnog dijela fiskalne politike pozitivno utječe na poslovanje u turističkoj djelatnosti, odnosno povećanje turističke potrošnje*“.

Zaključno, Reforma fiskalnog okvira EU-a trebala bi osigurati smanjenje omjera duga i BDP-a visoko zaduženim zemljama u gospodarskim usponima. Osnovna sugestija je izbjegavanje reformi koje se suprotstavljaju tom cilju. Potrebno je ojačati provedbu fiskalnih pravila i povećati usklađenost, posebno kroz povećanje političkih troškova nepoštivanja (sankcioniranje vlada članica EU). Smanjenje složenosti okvira, povećanje nacionalnog vlasništva te stupanj transparentnosti i jednostavnosti procjene mogu zajedno djelovati na to, što će se u konačnici pozitivno odraziti na mjere provođenja fiskalne politike.



## BIBLIOGRAFIJA

Knjige, članci i pravni dokumenti:

1. Bajo, A., Primorca, M. i Andabake Badurina, A. (2010), Osnove upravljanja javnim dugom, Institut za javne financije, Zagreb.
2. Blanchard, O. (2019), "Public Debt and Low Interest Rates", *American Economic Review* 109: 1197-1229.
3. Brummerhoff, D. (1996) Javne financije, MATE, Zagreb
4. Borozan, Đ. (2012), Makroekonomija, Osijek: Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku
5. Bolfek, B., Knežević, S. (2011), Međunarodna ekonomija, Veleučilište u Slavanskom Brodu, Slavonski Brod
6. Blanchard, O., Zettelmeyer, J. (2021), "Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards", *Economic Policy*, April: 195-236.
7. Burret, H., Feld L. (2018), "(Un-)Intended Effects of Fiscal Rules", *European Journal of Political Economy* 52: 166-191.
8. Christofzik, D., Feld i sur. (2018), "Uniting European Fiscal Rules: How to Strengthen the Fiscal Framework", German Council of Economic Experts Working Paper 04/2018.
9. Congress.gov.(2021), "H.R.8 - American Taxpayer Relief Act of 2012.
10. Crkvenac, M. (1997), Ekonomska politika s elementima ekonomike hrvatskog gospodarstva, Informator, Zagreb
11. Čavlek N., Bartoluci M., Prebežac D., Kesar O. (2010), Turizam: Ekonomske osnove i organizacijski sustav, Zagreb
12. Čavrak, V. (2011), Gospodarstvo Hrvatske, Politička kultura, Zagreb
13. Čulo, I., Morović, V. (2018), Upravljanje proračunom u Republici Hrvatskoj, Zaprešić: veleučilište s pravom javnosti Baltazar Zaprešić
14. Debrun, X., Reuter, W. H. (2022), "Fiscal is Local: EU Standards for National Fiscal Frameworks", *VoxEU.org*, 24 January.
15. Grootjes, B. De Haan, J. (2022), "Procyclicality of Fiscal Policy in European Union Countries", *Journal of International Money and Finance* 120: 102276.
16. Jurković, P. (2002), Javne financije, Masmmedia, Zagreb

17. Keser, J., Jakir, I., Linzbauer, Lj., Lukeš-Petrović, M., Maletić, I., Parać, G., Sirovica, K., Vašiček, V., Vašiček, D. (2000). Sustav proračuna: računovodstvo, financije, revizija, porezi, Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika
18. Krešić, G. (2012), Trendovi u prehrani. Opatija: Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu
19. Kresner Škreb, M. (1993), Privredna kretanja i ekonomska politika. Financijska praksa, 17 (5), 475-477
20. Kumalić, J. (2001), Fiskalna politika i hrvatski turizam
21. Larch, M., Santacroce, S. (2020), "Numerical Compliance with EU Fiscal Rules: The Compliance Database of the Secretariat of the European Fiscal Board"
22. Mak, J. (2006), "Taxation of Travel and Tourism." In International Handbook on the Economics of Tourism, edited by Larry, Forsyth Peter, Dwyer, 251–65. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited
23. Marković S. (1970). Osnove turizma, Školska knjiga, Zagreb
24. Mikačić V. (1998). Tourism of Croatia - Position and Perspective, Hrvatski geografski glasnik, 1-16.
25. UNWTO (1998), "Tourism Taxation: Striking a Fair Deal." Madrid: United Nations World Tourism organization.
26. UNWTO (2018), "UNWTO Tourism Highlights: 2018 Edition". Madrid: World Tourism Organization (UNWTO)
27. Zakon o proračunu Republike Hrvatske (NN br. 144/21)

## Internet izvori:

1. Britanica.com, Public debite, dostupno: <https://www.britannica.com/topic/public-debt> (pristupljeno 8.12.2022.)
2. Chouraqui, J., Jones, B. i Montador, R.B. (2010): Public debit in medium-term perspective, dostupno: <https://www.oecd.org/governance/public-finance/35570832.pdf> (pristupljeno 8.12.2022.)
3. Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Turizam u 2018. - Statistička izvješća, 2019., Zagreb, dostupno: [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2019/SI-1639.pdf](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/SI-1639.pdf) (pristupljeno 6.01.2023.)
4. Europska unija, Pravila o PDV-u i stope PDV-a: standardne, posebne i snižene stope, dostupno: [https://europa.eu/youreurope/index\\_hr.htm](https://europa.eu/youreurope/index_hr.htm) (pristupljeno 24.03.2023.)
5. Eurostat, dostupno: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/bop\\_c6\\_q](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/bop_c6_q), [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA\\_10\\_GDP/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP/default/table?lang=en) (pristupljeno 22.3.2023.)
6. Eurostat, Tourism Publications, dostupno: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/tourism/publications> (pristupljeno 25.3.2023.)
7. Feld, L. (2022). Reforming the European fiscal framework: Increasing compliance, not flexibility, dostupno: <https://voxeu.org/article/reforming-european-fiscal-framework-increasing-compliance-not-flexibility> (pristupljeno 20.01.2023.)
8. Hrvatska gospodarska komora, dostupno: <https://hgk.hr/documents/hrvatsko-gospodarstvo-2020-web6107a81e2f243.pdf> (pristupljeno 20.03.2023.)
9. Hrvatska turistička zajednica (2020), dostupno: [https://www.htz.hr/sites/default/files/2021-06/HTZ%20TUB%20HR\\_%202020\\_0.pdf](https://www.htz.hr/sites/default/files/2021-06/HTZ%20TUB%20HR_%202020_0.pdf) (pristupljeno 18.01.2023.)
10. Kramek, L., Boyle, M., Reeves, M. (2021) What Is Fiscal Policy? Dostupno: <https://www.investopedia.com/insights/what-is-fiscal-policy/> (pristupljeno 5.12.2022.)
11. Ministarstvo financija, Godišnje izvješće i strategija upravljanja javnim dugom, dostupno: [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god\\_izv\\_i\\_strategija\\_upravljanja/108-1.1\[1\].pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/javni-dug/god_izv_i_strategija_upravljanja/108-1.1[1].pdf) (pristupljeno 15.12.2022.)
12. Ministarstvo turizma i sporta Republike Hrvatske, dostupno: [https://podaci.dzs.hr/media/gwcghawn/si-1700\\_turizam-u-2021](https://podaci.dzs.hr/media/gwcghawn/si-1700_turizam-u-2021) (pristupljeno 15.03.2023.)

13. Open Info Trend, eTurizam u Hrvatskoj i svijetu, dostupno: <http://www.infotrend.hr/clanak/2008/5/eturizam-u-svijetu-i-hrvatskoj,12,288.html%20> (pristupljeno 3.01.2023.)
14. Salopek D., Bakan R. (2015) Moderni trendovi u prehrani i njihov utjecaj na ugostiteljsku kuhinju, dostupno: [file:///C:/Users/Korisnik/Desktop/14\\_Bakan\\_i\\_Salopek.pdf](file:///C:/Users/Korisnik/Desktop/14_Bakan_i_Salopek.pdf) (pristupljeno 3.01.2023.)
15. Schengen visa, dostupno: <https://www.schengenvisainfo.com/travel-guide/top-10-most-visited-european-countries/> (pristupljeno 24.3.2023.)
16. Službena stranica Državnog zavoda za statistiku, dostupno: [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2019/04-03-02\\_01\\_2019.html](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/04-03-02_01_2019.html) (pristupljeno 3.01.2023.)
17. Švaljek, S. (2015), Javni dug, dostupno: <http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/dug.pdf> (pristupljeno 12.12.2022.)
18. Žigman, A., Šverko, I. (2017), Institucijski okvir upravljanja javnim dugom u Europskoj uniji s osvrtom na Hrvatsku, Zbornik Veleučilišta u Rijeci, Vol. 5 No. 1, (pp. 33-44), str. 37., dostupno na: [www.hrcak.srce.hr](http://www.hrcak.srce.hr) (pristupljeno 8.12.2022.)

## POPIS SLIKA, TABLICA I GRAFIKONA

### Slike

Slika 1. Funkcije fiskalne politike .....	6
Slika 2. Karakteristike sustava upravljanja rizicima .....	10
Slika 3. Osnovni pokazatelji zaduženosti .....	13
Slika 4. Struktura kretanja javnog duga (1994.-2006.).....	17
Slika 5. Broj dolazaka i noćenja turista u Hrvatskoj (2018.-2021.).....	31

### Tablice

Tablica 1. Opći deficit Hrvatske (1994.-2000.).....	14
Tablica 2. Opći deficit Hrvatske (2001.-2006.).....	16
Tablica 3. Javni dug u Republici Hrvatskoj od 2008. do 2010. godine .....	19
Tablica 4. Državni dug prema vrstama instrumenata za razdoblje od 2011. do 2016. godine	24
Tablica 5. Ukupan broj dolazaka i noćenja u Republici Hrvatskoj izražen u tisućicama (2018.-2021.).....	30
Tablica 6. Osnovni pokazatelji razvoja turizma (1980.-2015.) izraženo u tisućicama.....	33
Tablica 7. Europske zemlje s najvećim turističkim prihodom kroz 2010., 2015. i 2019. godinu (mil. EUR) .....	38
Tablica 8. Europske zemlje - najveći potrošači kroz 2010., 2015. i 2019. godinu (mil. EUR) .....	39
Tablica 9. Usporedba PDV-a po državama za 2022. godinu.....	44
Tablica 10. Najposjećenije zemlje Europe u 2019. godini.....	44
Tablica 11. Turistički dolasci, prihodi od turizma, prosječne plaće u turizmu i stope PDV-a najposjećenijih zemalja Europe (2019.).....	45

### Grafikoni

Grafikon 1. Kretanje duga države bez izdanih jamstava (1994.-2000.).....	15
Grafikon 2. Kretanje duga države bez izdanih jamstava (2001.-2006.).....	16
Grafikon 3. Kretanje javnog duga u RH (2008.-2016.).....	21
Grafikon 4. Valutna struktura državnog duga u 2016. ....	25

Grafikon 5. Kretanje valutne strukture državnog duga u razdoblju 2011. - 2016. ....	26
Grafikon 6. Pokrivenost deficita vanjskotrgovinske robne razmjene neto deviznim prihodom od turizma (2015.-2021.) .....	35
Grafikon 7. Usporedba međunarodnih turističkih dolazaka (izraženo u mil.) .....	36
Grafikon 8. Usporedba najvećih turističkih potrošača (izraženo u mlrd. američkih dolara) ..	37
Grafikon 9. Prihodi konsolidirane opće države prema razinama državne vlasti, 2007 (u mlrd. kn) .....	42
Grafikon 10. Rashodi konsolidirane opće države prema razinama državne vlasti, 2007 (u mlrd. kn) .....	43