

# Fiskalni rizici pandemije i utjecaj COVID-19 krize na fiskalna kretanja u Hrvatskoj

---

**Starešinović, Ana**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2021**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Economics and Business / Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:148:804833>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported/Imenovanje-Nekomercijalno-Dijeli pod istim uvjetima 3.0](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-16**



*Repository / Repozitorij:*

[REPEFZG - Digital Repository - Faculty of Economics & Business Zagreb](#)



**Sveučilište u Zagrebu**

**Ekonomski fakultet**

**Integrirani preddiplomski i diplomski studij Poslovne ekonomije, smjer Financije**

**FISKALNI RIZICI PANDEMIJE I UTJECAJ COVID-19  
KRIZE NA FISKALNA KRETANJA U HRVATSKOJ**

**Diplomski rad**

**Ana Starešinović**

**Zagreb, lipanj, 2021.**

**Sveučilište u Zagrebu**

**Ekonomski fakultet**

**Integrirani preddiplomski i diplomski studij Poslovne ekonomije, smjer Financije**

**FISKALNI RIZICI PANDEMIJE I UTJECAJ COVID-19  
KRIZE NA FISKALNA KRETANJA U HRVATSKOJ  
FISCAL RISKS OF PANDEMICS AND COVID-19 FISCAL  
IMPACT IN CROATIA**

**Diplomski rad**

**Ana Starešinović, 0067537167**

**Mentor: izv. prof. dr. sc. Marko Primorac**

**Zagreb, lipanj, 2021.**

## **Sažetak**

2020. godina je obilježena pojavom globalne pandemije te države, u borbi s pandemijom, donose razne mjere s ciljem zaštite stanovništva što dovodi do pada ekonomske aktivnosti te pojave fiskalnih rizika. Oni mogu u kratkom roku narušiti stabilnost države te cilj svake države treba biti njihovo efikasno upravljanje. Pandemije su specifični izvor fiskalnih rizika te za njih država mora izdvojiti značajna sredstva koja nisu bila planirana pri izradi proračuna. Efikasnije upravljanje navedenim rizicima pridonosi robusnosti javnih financija, boljem izvršavanju državnog proračuna i kredibilitetu. Kao posljedica COVID-19 se pojavila nova ekonomska kriza koja svojim specifičnim obilježjima odudara od kriza iz prošlosti. Kod pandemije je posebice važan faktor neizvjesnosti u pogledu trajanja i intenziteta šoka te je teško govoriti o utjecaju pandemije u trenu kada šok još uvijek djeluje. Rad analizira fiskalna kretanja u Hrvatskoj povezana s COVID-19 krizom. Rezultati analize pokazuju veliki pad gospodarske aktivnosti te posljedično najvećeg godišnjeg pada BDP-a u povijesti. Iako je Hrvatska nizom donesenih mjera pomogla stanju na tržištu rada, ukupan rezultat je ipak negativan. Slijedom planirane razine ukupnih rashoda i prihoda došlo je do manjka u proračunu opće države, a javni dug bilježi povijesno najvišu razinu. Analiza ukazuje da je koordinacija donesenih mjera privremeno ublažila nepovoljne učinke pandemije, no pad ekonomske aktivnosti je zajedno s mjerama podrške nužno doveo do smanjenja prihoda države i snažnog rasta potreba za financiranjem. Točni razmjeri posljedica ove krize još nisu poznati i uvelike će ovisiti o daljnjem razvoju i trajanju epidemiološke situacije.

**Ključne riječi:** fiskalni rizici, pandemije, državni proračun, ekonomska kriza, fiskalna kretanja

## **Summary**

2020. was defined by the outbreak of global pandemic. As a response to the shock, countries adopt various measures with the aim of protecting population which leads to a decline in economic activity and the emergence of fiscal risks. Fiscal risks can disrupt countries' economic stability momentarily and each country should have a goal to efficiently manage them. Pandemics are a specific source of fiscal risks and as a response, countries must allocate significant funds that were not planned in the state budget. More efficient management of these risks contributes to the robustness of public finances, better execution of the state budget and credibility. As a result of pandemic, a new economic crisis has emerged, which, with its specific features, differs from the crises of the past. In a pandemic, the uncertainty factor regarding the duration and intensity of the shock is particularly important and it is difficult to talk about the pandemic's impact at a time when the shock is still active. The paper analyzes the fiscal developments in Croatia related to the COVID-19 crisis. The results of the analysis show a large decline in economic activity and consequently the largest annual decline in GDP in history. Although government's measures have helped the situation on the labor market, the overall result is still negative. Following the planned level of total expenditures and revenues, there has been a deficit in the general government budget, and public debt is experiencing its highest level in country's history. The analysis indicates that the coordination of the adopted measures temporarily mitigated the adverse effects of the pandemic, but the decline in economic activity, together with support measures, necessarily led to a reduction in government revenue and a strong increase in funding needs. The exact extent of the consequences of this crisis is not yet known and will largely depend on the further development and duration of the epidemiological situation.

**Key words:** fiscal risks, pandemics, state budget, economic crisis, fiscal impact



Sveučilište u Zagrebu  
**Ekonomski fakultet**



## **IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI**

Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je diplomski rad isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

---

(mjesto i datum)

---

(vlastoručni potpis studenta)

# SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
1.1. Predmet i cilj rada.....	1
1.2. Izvori podataka i metode prikupljanja podataka .....	1
1.3. Sadržaj i struktura rada.....	2
2. FISKALNI RIZICI PANDEMIJA.....	3
2.1. Teorijski okvir fiskalnih rizika .....	3
2.2. Fiskalni rizici i pojava pandemija .....	4
2.3. Upravljanje fiskalnim rizicima u vrijeme pandemije .....	16
3. OBILJEŽJA COVID-19 KRIZE.....	30
3.1. Osnovna obilježja ekonomskih kriza.....	30
3.2. Kriza uzrokovana COVID-19.....	31
3.3. Prognoze učinaka nove krize.....	36
4. COVID-19 I HRVATSKO GOSPODARSTVO.....	39
4.1. Hrvatsko gospodarstvo prije početka pandemije.....	39
4.2. Mjere za usporavanje širenja virusa .....	42
4.3. Mjere za pomoć gospodarstvu.....	45
5. UTJECAJ COVID-19 NA FISKALNA KRETANJA U HRVATSKOJ .....	48
5.1. Osnovni makroekonomski pokazatelji.....	48
5.2. Prihodna strana proračuna .....	52
5.3. Rashodna strana proračuna .....	56
5.4. Saldo proračuna i javni dug .....	65
6. ZAKLJUČAK .....	70
POPIS LITERATURE .....	72
POPIS SLIKA .....	77
POPIS TABLICA.....	77
POPIS GRAFIKONA .....	77
ŽIVOTOPIS .....	79

# **1. UVOD**

## **1.1. Predmet i cilj rada**

2020. godinu je obilježila globalna pandemija uzrokovana pojavom COVID-19, zarazne bolesti čiji je uzročnik novootkriveni koronavirus. Virus je otkriven u Kini krajem 2019. godine te se počeo rapidno širiti ostatkom svijeta. Proglašenjem globalne pandemije su države počele donositi mjere s ciljem usporavanja širenja ovog virusa te očuvanja zdravlja i života svojih stanovnika. Zatvaranje granica, ograničavanje kretanja ljudi i rada mnogih sektora su uzrok velikih šokova u ekonomskim i fiskalnim kretanjima svih država. Kao posljedica COVID-19 se pojavila i nova ekonomska kriza koja svojim specifičnim obilježjima odudara od kriza iz prošlosti. Predmet ovog rada je izučavanje fiskalnih rizika pandemija i potreba za njihovim upravljanjem, definiranje specifičnosti nove ekonomske krize te analiziranje fiskalnih kretanja u Hrvatskom pod utjecajem COVID-19 krize. Kao posljedica mjera ove pandemije su se pojavili razni ekonomski šokovi, a time i mnoge promjene u državnom proračunu, tj. fiskalnim kretanjima. Fiskalni rizici mogu u vrlo kratkom roku drastično narušiti fiskalni položaj države te stoga država mora provoditi aktivnosti s ciljem efikasnog upravljanja tim rizicima. Cilj ovog rada je predstaviti fiskalne rizike pandemija te analizirati utjecaj COVID-19 pandemije na fiskalna kretanja u Hrvatskoj.

## **1.2. Izvori podataka i metode prikupljanja podataka**

Kao izvori podataka u pisanju ovog rada su korišteni sekundarni izvori podataka u obliku knjiga, znanstvenih i stručnih radova te objavljenih članaka na ovu temu. Bitno je napomenuti kako fiskalni rizici pandemija do sada nisu često materijalizirana pojava te većina izvora podataka ovog rada datira iz novih radova koji su objavljeni tek nakon pojave pandemije. Dio rada koji se bavi analizom fiskalnih kretanja u Hrvatskoj se velikim dijelom oslanja na podatke dostupne na stranicama Vlade Republike Hrvatske, Ministarstva financija te Državnog zavoda za statistiku.



### **1.3. Sadržaj i struktura rada**

Prvi dio rada se odnosi na fiskalne rizike pandemija. Nakon predstavljanja teorijskog okvira fiskalnih rizika obrađuju se fiskalni rizici pandemija i potreba za kvalitetnim upravljanjem fiskalnim rizicima u vrijeme pandemije. Drugi dio rada se bavi specifičnostima nove ekonomske krize uzrokovane COVID-19 kroz definiranje osnovnih obilježja ekonomskih kriza te navođenje specifičnosti ove krize. Nadalje, ovaj dio govori o prvim prognozama učinaka nove krize na globalnoj razini. Treći dio rada pobliže govori o hrvatskom gospodarstvu u vrijeme COVID-19. Kao uvod ovog dijela je predstavljeno stanje hrvatskog gospodarstva i ekonomije prije pojave ove pandemije. Zatim su predstavljene mjere donesene od strane države s ciljem usporavanja širenja koronavirusa i mjere za pomoć gospodarstvu koje su zajedno dobar pokazatelj upravljanja države fiskalnim rizicima. Četvrti dio rada se odnosi na analizu utjecaja COVID-19 na fiskalna kretanja u Hrvatskoj kroz analizu osnovnih makroekonomskih pokazatelja, prihodne i rashodne strane proračuna te ukupnog salda javnog proračuna i stanje javnog duga. Posljednji dio rada je zaključak koji za cilj ima utvrditi važnost upravljanja fiskalnim rizicima te predstaviti najvažnije zaključke iz analize fiskalnih kretanja.

## **2. FISKALNI RIZICI PANDEMIJA**

### **2.1. Teorijski okvir fiskalnih rizika**

Fiskalnih rizici se mogu definirati kao odstupanja fiskalnih ishoda od onoga što je bilo planirano pri izradi proračuna. Takva odstupanja čine prijetnju stabilnosti i održivosti javnih financija te u kratkom roku mogu bitno ugroziti položaj države. Koncept fiskalnih rizika je usko povezan sa problemom pouzdanosti i ispravnosti fiskalnih prognoza. Naime, fiskalni rizik je izraz koji se koristi za definiranje izvora potencijalno velikih odstupanja od prognoziranog. Mogu se definirati kao vjerojatnost značajnih razlika između stvarnog i očekivanog fiskalnog stanja (OECD, 2020.). Pojam koji se često veže uz fiskalne rizike je pojam šoka, odnosno stresa. Može se definirati kao događaj koji istodobno ili sukcesivno pokreće više oblika rizika i pri tome vrši pritisak na javne financije. Primjer toga je ekonomska kriza koja bez obzira na izvor pokreće fiskalne rizike kroz smanjenje državnih primitaka i potrebu za dodatnim izdacima iz proračuna. Jedni od primjera šokova su i prirodne katastrofe i pandemije, koje za posljedicu imaju efekt prelijevanja iz sfere gospodarstva na državne prihode i potrošnju (OECD, 2020.).

Međunarodni monetarni fond kao temelj za analizu fiskalnih rizika predstavlja četiri ključne točke. Polazna je identifikacija i otkrivanje rizika koja zahtjeva jasno utvrđene odgovornosti kod prikupljanja, prijenosa i analiziranja informacija o riziku. Nadalje, troškovno efikasno olakšanje fiskalnih rizika koje podrazumijeva potrebu smanjivanja ovih rizika i prije nego što dođe do njihove materijalizacije - može podrazumijevati osiguranje ili oblik podjele rizika među više strana. Bitna stavka kod upravljanja fiskalnim rizicima je učinkovit pravni i administrativni okvir. Kvalitetno upravljanje zahtjeva jasnu alokaciju uloga i odgovornosti, a pri tome su najvažnije uspostave odgovornosti između centralne vlasti države i ostalih javnih tijela. Također, ključno je fiskalne rizike uzeti u obzir pri analizama i planiranju proračuna. Kod određivanja fiskalnih ciljeva, važno je u obzir uzeti mogućnost materijalizacije ovih rizika (IMF, 2009.).

Izvori fiskalnih rizika poprimaju različite oblike, što otežava njihovu kategorizaciju. Podjela na dvije osnovne skupine fiskalne rizike klasificira kao makroekonomske ili specifične. Makroekonomski rizici podrazumijevaju pojavu nepredvidivosti u kretanju realnog BDP-a, cijena, inflacije, kamatnih stopa, tečajeva i sl. Specifični rizici se odnose na potencijalne

obveze koje nastaju uslijed neizvjesnog događaja, kao što su nepredvidive proračunske stavke, upravljanje imovinom i obvezama, državna jamstva, projekte javno-privatnih partnerstva, izloženost financijskom sektoru, kao i rizike povezane s prirodnim resursima i okolišem (Primorac, 2020.). OECD u svom radu identificira četiri glavne kategorije fiskalnih rizika u većini država. Prva kategorija podrazumijeva makroekonomske rizike koji mogu biti posljedica strukturnih ili cikličkih promjena u gospodarstvu koje direktno utječu na prihode proračuna i indirektno utječu na planiranje državne potrošnje. Ova kategorija rizika je često povezana s promjenama u demografiji, cijenama prirodnih resursa i financijskim sektorom. Nadalje, postoji rizik da državna politika sakupljanja poreza neće biti jednaka planiranom što uzrokuje proračunske gubitke i moguća dodatna trošenja u proračunu. Sljedeći je rizik potencijalnih obveza koji obuhvaća obveze koje nisu uključene u fiskalno predviđanje zbog svoje neizvjesnosti ili nemogućnosti mjerenja. Posljednja kategorija su rizici koji proizlaze iz bilance i odnose se na državnu imovinu i obveze (OECD, 2020.).

Stabilnost i položaj države mogu u kratkom roku biti bitno ugroženi zbog fiskalnih rizika. Upravo je posljednja kriza je bila dobar pokazatelj nepotpunosti postojećih mehanizama upravljanja javnim financijama i potrebe za njihovim unaprjeđenjem. Fiskalni rizici često uzrokuju velika odstupanja u državnom proračunu te mogu biti uzrok odvajanja značajnih sredstava države koja nisu bila ni planirana ni rezervirana proračunom. Uz jasno i transparentno uspostavljen institucionalni okvir za upravljanje fiskalnim rizicima potrebno je utvrditi i politiku upravljanja navedenim rizicima, kao i mehanizme i instrumente upravljanja i ublažavanja rizika (Primorac, 2020.). Ukoliko država ne prepozna fiskalne rizike te za njih ne bude pripremljena, materijalizacija ovih rizika dovodi do pojave dodatnih obveza države, porasta javnog duga, problema s financiranjem te često i ekonomskih kriza. Ovakvi neočekivani pritisci onda zahtijevaju značajne prilagodbe, odnosno rebalanse proračuna tijekom fiskalne godine (IMF, 2009.).

## **2.2. Fiskalni rizici i pojava pandemija**

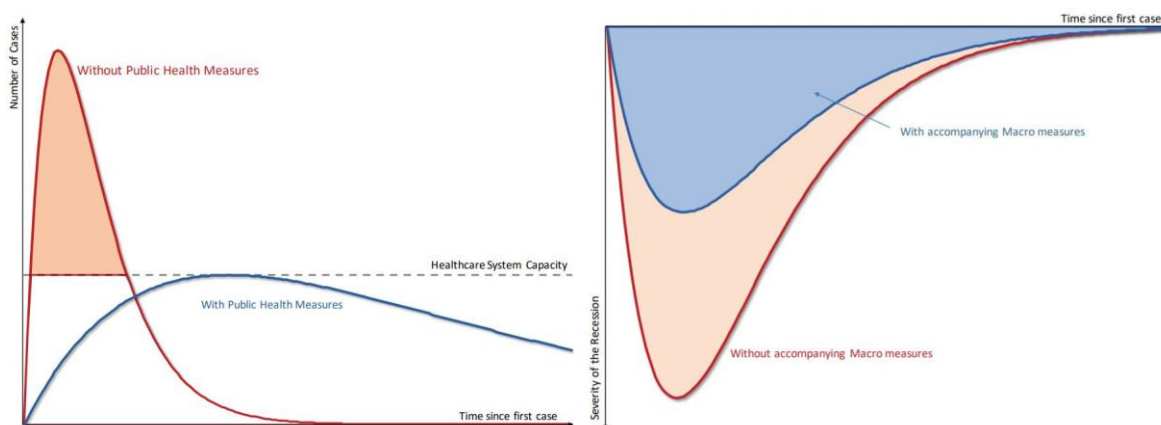
Prema Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji, pandemija se definira kao epidemija koja se javlja širom svijeta, na jako velikom zemljopisnom području, prelazi internacionalne granice te utječe na velik broj ljudi (WHO, 2011.). Pojava pandemija se može smatrati specifičnim izvorom fiskalnog rizika. Javlja se iznenadno te ovisno o svom djelovanju može prouzročiti velike šokove u društvu te posljedično izazvati izrazito velike štete u gospodarstvu. Da bi

država ublažila djelovanje pandemije, mora izdvojiti značajna sredstva koja uglavnom nisu planirana ni rezervirana kod izrade državnog proračuna. Kao odgovor na novonastalu globalnu pandemiju uzrokovanu COVID-19 koronavirusom države su između ostalog donijele mjere zatvaranja granica, ograničenja kretanja ljudi i ograničenje rada mnogih sektora gospodarstva. Navedeno je uzrokovalo velike šokove ponude i potražnje, gubitak produktivnost, rast nezaposlenosti i sl. Dok određeni sektori gospodarstva bilježe pad aktivnosti, sektore poput zdravstva obilježava veliki pritisak i nedostatak resursa u vrijeme kada zdravstvena zaštita stanovništva postaje primarni cilj. Sve navedeno utječe na pojavu fiskalnih rizika; rizika koji utječu na državni proračun kroz promjene u visini i strukturi prihoda i rashoda proračuna. Oni su prijetnja stabilnosti i održivosti javnih financija što zahtijeva da se njima kvalitetno upravlja kroz suradnju, efikasno planiranje i postavljanje prioriteta što je obrađeno u nastavku ovog rada.

Sa pojavom globalne pandemije COVID-19, države su donosile razne mjere kako bi se usporilo širenje virusa, sve sa ciljem ublažavanja, pandemijske krivulje. Cilj ublažavanja pandemijske krivulje je smanjenje pritiska na kapacitete zdravstvenog sustava. Mjere koje ublažavaju navedenu krivulju istodobno neizbježno pojačavaju recesijsku krivulju, zbog čega država ima zadaću odgovarajućim mjerama smanjiti pritisak na recesijsku krivulju. To je jedan od ciljeva upravljanja fiskalnim rizicima koje će biti obrađeno u nastavku rada.

Bitno je napomenuti da bi do recesije došlo čak i da nije bilo mjera ograničavanja. Naime, pojavom predostrožnosti i panike u ponašanju kućanstava i poduzeća zbog buduće nesigurnosti suočavanja s pandemijom, pojava cijelog niza šokova u gospodarstvu je neizbježna, a posljedično i pad ekonomske aktivnosti (Gourinchas, 2020.). Slika 1 prikazuje odnose pandemijskih i ekonomskih krivulja u situacijama kad epidemioloških mjera nema, te kad su uvedene s ciljem ublažavanja pandemijske krivulje.

Slika 1: Odnos pandemijske i ekonomske krivulje



Izvor: Gourinchas (2020.)

Kod pojave pandemija, dolazi do potencijalnog ostvarenja makroekonomskih i specifičnih rizika. Makroekonomski rizici se odnose na izlaganje javnih financija raznim ključnim ekonomskim parametrima, te se razlikuju od specifičnih po tome što su ovi pokazatelji sadržani u planiranju državnog proračuna. Jedan od primjera je usporavanje ekonomske aktivnosti koja može prouzročiti gubitak prihoda proračuna i posljedično dovesti do potrebe za većom potrošnjom države u obliku naknada za nezaposlene i ostalih socijalnih naknada. Suprotno tome, specifični fiskalni rizici nisu razmatrani pri planiranju proračuna. Oni se ostvaruju iz specifičnih izvora, npr. prirodne katastrofe, ili u slučaju ovog rada, pojava globalnih pandemija. Njihovom pojavom dolazi do potencijalne potrebe države pružanja fiskalne podrške raznim dijelovima gospodarstva, npr. privatnim bankama ili poduzećima u državnom vlasništvu (Cangiano, Curristine, Lazare, 2013.).

Jedni od najznačajnijih rizika su porast kratkoročnih socijalnih transfera (to uključuje i privremene odgode plaćanja duga i poreza), isplate olakšica stanovništvu, potrošnja kako bi se stimulirala ekonomija, potrošnja zbog garancija, plaćanja nižim razinama državne vlasti itd. Neki od najznačajnijih rizika sa strane prihoda su redukcije u poreznoj osnovici kroz mjere i smanjenje dohotka stanovništva, smanjenje poreznog opterećenja u sklopu stimuliranja ekonomije, problemi u poslovanju poduzeća te operativni rizik pri ubiranju poreza od strane države (OECD, 2019.).

**Potencijalne obveze.** Potencijalne obveze su značajan specifičan fiskalni rizik koji ostvarenjem može bitno ugroziti fiskalnu stabilnost. Potencijalna obveza se definira kao obveza izvršenja plaćanja koja se ostvaruje ukoliko se u budućnosti ostvari specifičan događaj. Ovakve obveze se dijele na eksplicitne i implicitne. Rizik eksplicitnih obveza se

ostvaruje kada država ima jasnu legalnu obvezu pružiti fiskalnu podršku pri definiranom specifičnom događaju. Suprotno tome, rizik implicitnih obveza se ostvaruje ukoliko država nema eksplicitnu obvezu reagirati, no to se od nje očekuje ili se stavlja pritisak na nju. Primjer je očekivanje javnosti da država spašava poduzeća u državnom vlasništvu i jedinice lokalne i regionalne samouprave, ili da pruža pomoć kod katastrofa. Glavni oblici potencijalnih obveza su državne garancije i jamstva. Poseban problem implicitnih obveza je činjenica da država nema legalnu obvezu njih ispuniti te često treba određeno vrijeme da država eksplicitno preuzme novonastalu obvezu na sebe i napravi plan izvršavanja. Za to vrijeme rizik se i dalje akumulira i potencijalni troškovi sve više rastu. Sa potencijalnim obvezama se veže i pojam moralnog hazarda na tržištu (Cangiano, Curristine, Lazare, 2013.).

Potencijalne obveze predstavljaju značajan potencijalni rizik u vrijeme pandemija i zahtijevaju pažljivo nadziranje. Potencijalne obveze s pojavom pandemija bilježe rast, a jedan od primjera su eksplicitne obveze u obliku garancija koje su predstavljene kao dio mjera na odgovor COVID-19. Slabljenje stanja bilanci kućanstava, poduzeća, financijskih institucija i javnih poduzeća će naglasiti fiskalni rizik ovih obveza jer njihovim slabljenjem raste vjerojatnost ostvarenja rizika (Uzt et al., 2020.). Veličina značaja ovog rizika će biti drugačija ovisno o faktorima određene zemlje, uključujući ukupnu veličinu preuzetih garancija, vrijednost izdanih garancija, procijenjeno trajanje recesije, procijenjena stopa oporavka i o ostalim faktorima (IMF, 2020.).

**Fiskalna pravila.** Fiskalna pravila su institucionalni mehanizmi koji u kvantitativnom obliku određuju limit na proračunske agregate s ciljem ostvarenja fiskalne discipline i kredibiliteta (npr. razina javnog duga ili deficita). Time ispravljaju neučinkovitosti fiskalne politike poput procikličnosti te unapređuju napore za prikupljanje prihoda te limitiraju prekomjernu potrošnju države. No s neočekivanim ekonomskim padom, poput ovog uzrokovanog izbijanjem COVID-19 pandemije, mnoga fiskalna pravila su pokazala svoje slabosti i neprimjerenosti trenutnoj situaciji. Dok države diljem svijeta traže što efektivniji način za upravljanje fiskalnim rizicima pandemije, mnoge zemlje su ograničene ranije postavljenim fiskalnim pravilima. Mnoga pravila nisu fleksibilna, a upravo ovakvi šokovi pandemija to zahtijevaju. Kako bi bio ostvaren fiskalni kredibilitet u vrijeme velikih šokova, bitno je da fiskalna pravila uključuju i moguće nepredvidive slučajeve u svome definiranju, odnosno da sadržavaju jasan plan postupanja u slučajevima velikih kriza. Jedno od primjera upravljanja ovim rizikom su pravila bijega (engl. *escape rules*) (Bandogo, 2020.).

**Fiskalne mjere.** Razne fiskalne mjere donesene od strane države s pojavom pandemije će stvoriti nove fiskalne rizike. Donesene mjere će imati različite oblike i različite fiskalne implikacije. Neke od mjera će direktno utjecati na javne financije u obliku većih budžetskih deficita, dok neke neće povećati deficit već dug koji nije uključen u proračunske stavke. Nadalje, određene mjere će državu izložiti srednjoročnom i dugoročnom riziku kroz potencijalne obveze. Mjere koje će direktno utjecati na budžet uključuju dodatnu potrošnju (npr. povećana izdvajanja za naknadu nezaposlenih, izdvajanja za zdravstvo), kapitalne dotacije i ciljani transferi (npr. sredstva za očuvanje radnih mjesta). S druge strane, mjere koje se ne odnose direktno na proračun uglavnom se odnose na stvaranje imovine kroz zaduživanje ili dokapitalizaciju u poduzećima. Ovakve mjere se uglavnom financiraju kroz dug te uključuju dokapitalizaciju kao pomoć za likvidnost, kredite poduzećima i stanovništvu, kupnju vrijednosnica i davanje garancija (Balibek et al., 2020.).

Jedan od primjera fiskalnih mjera su oslobođenja i odgode u sustavu oporezivanja koji se koriste kao pomoć ekonomskim subjektima. Smanjenja poreza posljedično dovode do smanjenja državnih prihoda, te ukoliko dođe do efekta histereze, faza niskog prihoda proračuna može potrajati i duže od faze ekonomskog oporavka. U isto vrijeme, subvencije zahtijevaju velike iznose sredstava iz državnog proračuna koje dodatno opterećuju fiskalnu poziciju države (Zen, Kimura, 2020.).

**Automatski stabilizatori.** Cilj automatskih stabilizatora je ublažiti utjecaj šoka na ekonomsku aktivnost bez potrebe za intervencijom države. Ublažavanje šokova kroz automatske stabilizatore se smatra efektivnim načinom stabilizacije volatilnosti u u izmjenama normalnih ekonomskih ciklusa. Debrun i Kapoor su u svom radu pokazali da automatski stabilizatori snažno doprinose stabilnosti neovisno o tipu ekonomije u kojem se koriste, potvrđujući efektivnost pravodobnih i predvidljivih fiskalnih impulsa kod stabilizacije. No, visoko oslanjanje na ove stabilizatore ima i nedostatke. Oslanjanje na stabilizatore u vrijeme snažnog ekonomskog pada nije dovoljno i poželjne su diskretne mjere države. Tipični primjeri su naknade za nezaposlene i progresivno oporezivanje koji mogu bitno varirati tijekom ciklusa (World Bank, 2020.).

**Podrška likvidnosti.** Jedan od najvažnijih ciljeva države kod pojave pandemije je održavanje likvidnosti gospodarstva. To uključuje različite instrumente poput zajmova i garancija koji imaju svrhu pružanja pomoći poduzećima koje imaju problema s likvidnošću. Nadalje, dokapitalizacija je bitan faktor prevencije bankrota mnogih korporacija, poput avio

kompanija u državnom vlasništvu u vrijeme pandemija kada dolazi do ograničavanja njihovog rada i pada potražnje za njihovim uslugama. Govoreći o poreznim mjerama kao odgovor na pandemiju, najčešće se koriste produljenja rokova i odgode plaćanja kao podrška likvidnosti kućanstava i poduzeća. Nadalje, kao pomoć likvidnosti se koriste i moratoriji na dug i subvencije plaća. Odgođeno plaćanje poreza u određenim situacijama samo odgađa ozbiljne probleme s novčanim tokom te time stvara fiskalne rizike za državni budžet (IMF, 2020.).

**Javni dug.** Kao posljedica mnogih faktora, jedan od fiskalnih rizika pandemija je pritisak na javni dug. Kako se fiskalne pozicije država pogoršavaju, servisiranje duga će postati sve zahtjevnije. Doprinos većem rastu ukupnog duga će dati i niske kamatne stope i izdašna likvidnost od strane središnjih banaka kao odgovor na pandemiju koje su poticale zaduživanje svih sektora ekonomije. Ukupan globalni dug bilježi znatan rast u desetljeću nakon velike ekonomske krize 2008. godine, a novonastala pandemije će još dodatno doprinijeti njegovom rast. Ukoliko dođe do naglog stezanja uvjeta na financijskih tržištima (npr. ako investitori izgube povjerenje) mnoge države i poduzeća bi mogle doživjeti porast troškova dugova. Također, deprecijacija lokalne valute može dodatno doprinijeti dugu ukoliko je denominiran u stranoj valuti (IMF, 2020.).

U situacijama iznenadnog šoka kao što su prirodne katastrofe i pandemije države u pravilu odmah povećavaju javnu potrošnju kako bi utjecale na potražnju. Kod takvih situacija se proizvodnja obnavlja sporije nego potražnje te se može pojaviti pritisak na inflaciju. Čavrak (2020.) u svom radu pretpostavlja moguće inflacijske pritiske u vrijeme obnove ekonomije nakon pandemije. Zbog potrebe brzog fiskalnog odgovora na krizu jasno je da će javni dug i proračunski deficit značajno porasti iznad postavljenih limita bez početnih inflacijskih pritisaka. Sve navedeno upućuje na očekivanje najgore moguće i do sada neviđene kombinacije, kriza s obilježjem stagdeflacije i visokog javnog duga.

Mnoge diskrecijske mjere, oštar pad produktivnosti i proizvodnje te pad prihoda su doveli do velikog tereta na proračunski deficit i ukupan javni dug. U trenutku pojave koronavirusa, kada su sve države imale za cilj zaustaviti njegovo širenje, znatan dio njihovog fiskalnog odgovora je bio financiran novim dugom (IMF, 2020.). Diskrecijske fiskalne politike nisu jedine koje su utjecale na porast javnog duga. Nediskrecijski instrumenti čine jednu trećinu generiranih proračunskih deficita zemalja G20 u 2020. godini. Uz to se vežu automatski



stabilizatori, odnosno “automatski” padovi u poreznim prihodima i veliki porast troškova, u koje spadaju npr. naknade za nezaposlene i sl. (IMF, 2020.).

**Zdravstveni sustav.** Pojavom pandemija dolazi do velikog pritiska na zdravstveni sustav i kapacitete te navedeno predstavlja značajan fiskalni rizik. Još veći značaj ovom riziku pridodaje i činjenica da je potrošnja na zdravstvo već u prethodnim godinama nadmašila ekonomski rast te je zdravstveni sustav već i prije pojave pandemije bio problem iz perspektive fiskalne stabilnosti u mnogim OECD državama. Prognoze su i prije pojave nove pandemije govorile o sve većim izdvajanjima za zdravstvo u srednjem i dugom roku te su navedeno predstavile kao budući izazov za financijsku stabilnost. U radu iz 2015. godine je OECD prognozirao kako će u 2030. godini izdvajanja iz proračuna za zdravstvo iznositi skoro 9% BPD-a, a do 2060. će navedeni postotak iznositi i 14% (OECD, 2015.).

Pritisak na izdavanje za zdravstvo se ističe zbog više faktura: nove tehnologije, opseg i kvaliteta pruženih usluga, rast dohotka, veća očekivanja kvalitete i opsega zdravstvene skrbi, ali i zbog općeg starenja stanovništva. Sve navedeno ukazuje na potrebu države za upravljanje navedenim rizicima kroz prepoznavanje i kontroliranje čimbenika fiskalne stabilnosti zdravstvenog sustava te uvođenje potrebnih reformi i alata radi osiguranja održivosti javne potrošnje na zdravstvo. Bitno je uspostaviti dugoročno prognoziranje koje u obzir uzima demografske i ekonomske faktore te kratkoročno prognoziranje koje se uključuje u planiranje proračuna. Značajan faktor su granice između javne i privatne potrošnje na zdravstvo te je potrebno jasno određivanje usluga koje trebaju biti javno dostupne, no također je potrebno razmotriti i sustavnu procjenu troškovne efikasnosti postojećih opsega takvih usluga (OECD, 2015.).

Kod pojave pandemije, veća potreba za zdravstvenim uslugama dovodi i do porasta administrativnih i operativnih troškova u zdravstvu. Ovisno o karakteristikama pandemije, dolazi i do određenog pritiska na zdravstveni sustav. Određene bolesti uzrokovane virusom pandemije kroz povijest su zahtijevale samo kratkotrajno liječenje, dok liječenje određenih pandemijskih bolesti zahtjeva dulje liječenje. Primjer je epidemija Zika virusa gdje jedno od istraživanja zaključuje je najveći kratkotrajni utjecaj pojave ove epidemije bio u sektoru turizma, dok je dugoročno najveći pritisak na zdravstvenom sustavu, povezano s liječenjem i brigom za zdravlje djece (Delivorias, Scholz, 2020.).

**Sustav rada.** Ekonomski šok uzrokovan pandemijom dovodi do opadajuće potražnje za radnom snagom. Neovisno o mjerama koje država poduzima radi očuvanja radnih mjesta,

opadajuća potražnja dovodi do niže zaposlenosti ali i do smanjenja stopa aktivnog radnog stanovništva. Smanjena aktivnost se posebice odnosi na stariju radnu snagu koja ima manju vjerojatnost ponovnog zaposlenja te razumno veliko pravo na naknadu za umirovljenje. Kao posljedica toga mnogi od njih se odlučuju za uranjeno umirovljenje što donosi dodatne pritiske na mirovinski sustav i državni proračun. Uz potencijalnu veću obvezu države za financiranje mirovina iz proračuna te državne mjere poreznih olakšica koje smanjuju priljeve u proračun, ovo postaje bitan fiskalni rizik koji utječe na cjelokupnu financijsku stabilnost države. Također, fondovi mirovinskog sustava za vrijeme ekonomske krize mogu biti pogođeni nižim prinosima što smanjuje vrijednost njihove imovine. Rizik smanjenja radno aktivnog stanovništva je značajan te često zanemaren u predstavljanju ekonomskih rezultata zemlje. Države se fokusiraju na smanjenje stope nezaposlenih, ne uzimajući u obzir potencijalne obveze smanjenja radno aktivnog stanovništva uzrokovano uranjenim umirovljenjem (IMF, 2020.).

Promatrajući COVID-19 pandemiju, podaci Međunarodne organizacije rada govore o značajnom padu radnih sati, bez obzira na mnoge provedene mjere s ciljem očuvanja radnih mjesta i sustava rada. U usporedbi sa četvrtim kvartalom 2019. godine, u prvom kvartalu 2020. godine je zabilježen pad sati ekvivalentan 130 milijuna radnih mjesta na puno radno vrijeme. Utjecaj na radne sate je različit, ovisno o kompetencijama i profilima radnika. Ponajviše su pogođeni radnici s manje vještina koji nemaju opciju rada od kuće. Od približno 2 milijarde službeno zaposlenih radnika na globalnoj razini, pretpostavlja se da je rad 80% njih osjetno pogođen pandemijom (MacDonald, Piazza, Sher, 2020.).

Države raznim mjerama pokušavaju pomoći poduzećima kako bi minimizirale otpuštanje radnika. Kratkoročni efekti takvih mjera su pozitivni, no postavlja se pitanje održivosti obzirom da su izvori financiranja ograničeni državnim budžetima. Dugoročni efekt na tržištu rada se odnosi na mogućnost rasta stope nezaposlenosti u dužem periodu ali i na pogoršanje stanja ljudskog kapitala, kompetencija i vještina radnika (Praščević, 2020.).

Govoreći o sustavu rada, ističu se dva zaključka. Prvi zaključak je da fiskalni rizici pandemija imaju snažan efekt na produktivnost, odnosno proizvodnju i zaposlenost u kratkom roku, dok u dugom roku iz tog proizlazi neodrživi proračunski deficit. Nadalje, potencijalna posljedica prolongirane recesije je njen efekt histereze koji se najviše očituje na dugotrajnoj nezaposlenosti, čak i nakon što počne ekonomski oporavak (Zen, Kimura, 2020.).

**Strukturne ili institucionalne slabosti.** Strukturne ili institucionalne slabosti države su značajan fiskalni rizik, a primjer je struktura državnog proračuna gdje većina prihoda dolazi iz jednog ili dva glavna izvora. U takvim situacijama prihodi postaju znatno volatilniji, posebice ako su izvori prihoda povezani s prirodnim resursima zemlje. Ostali primjeri slabosti su visok udio zakonski propisane potrošnje u ukupnoj i poteškoće u koordinaciji fiskalnih politika među različitim razinama državne vlasti (Cangiano, Curristine, Lazare, 2013.).

Ovisnost države o jednom ili dva glavna izvora prihoda predstavlja strukturalnu slabost, a primjer su države kojima uslužne djelatnosti i turizam imaju velik udio u ukupnim prihodima te su kao takve podložne ostvarenju značajnog rizika. Kod primjera COVID-19 pandemije, mjere koje su donesene s ciljem usporavanja širenja pandemije su imale oštar utjecaj na ugostiteljstvo i turizam na globalnoj razini. Osim prihoda, ovakva strukturalna obilježja gdje gospodarska aktivnost zemalja znatno ovisi o turizmu utječe i na ukupnu zaposlenost. U prosjeku, 15% poslova bi moglo biti izgubljeno u zemljama koje ovise o turističkoj djelatnosti, poput Španjolske i Meksika. (MacDonald, Piazza, Sher, 2020.).

Jedan od primjera strukturalnih slabosti je i slaba digitalizacija. Ona predstavlja jedan od presudnih faktora konkurentnosti te pomaže kod unapređenja i optimizacije raznih procesa kod svih subjekata u gospodarstvu. Upravo su COVID-19 pandemija i s njom povezane mjere socijalnog distanciranja ukazane na neophodnost digitalizacije i kvalitetne infrastrukture povezane s njom. Drugi primjer jest nepovoljna struktura poduzeća. Primjer je Hrvatska gdje prevladavaju mala i mikro poduzeća. Takva poduzeća nemaju financijski kapacitet da izdrže dulje razdoblje ovako velikog pada proizvodnje i prometa.

**Potrošnja.** Pandemija i s njom povezano ekonomsko usporavanje ima neposredan učinak na potrošnju države kroz više kanala: aktivacija automatskih stabilizatora kao odgovor na ekonomske efekte krize na dohodak i produktivnost, poremećaji u provedbi programa i aktivnosti koji su planirani, diskrecijske promjene u politici potrošnje kao odgovor na krizu (npr. promjene u budžetu zbog pritiska na zdravstvo, razne mjere s ciljem podrške pogođenim poduzećima i industrijama, sheme naknade plaća i sl.). Zbog velike potrebe za dodatnim izdvajanjima iz proračuna dolazi do dodatnog pritiska na javni dug (Uzt et al., 2020.).

Promatrajući potrošnju ekonomskih subjekata, obzirom na mjere socijalnog distanciranja, stanovništvo, a posebice potrošači koji se nalaze u samoizolaciji ili karanteni, imaju manje

mogućnosti za potrošnju. Nadalje, potrošači su suočeni sa neizvjesnošću budućih ekonomskih kretanja te će mnogi od njih time dodatno reducirati svoju potrošnju. Suočeni sa manjom potražnjom za uslugama i robama koje poduzeća nude, poduzeća će se odlučiti na smanjenje troškova i otpuštanje radnika. Banke će, suočene s pogoršanjem portfolija, biti restriktivnije kod odobravanja zajmova što će još dodatno narušiti moguću buduću ekonomsku sliku realnog sektora (Gourinchas, 2020.). U većini razdoblja recesija, potrošnja je znatno manje zahvaćena od investicija. Međutim upravo je COVID-19 kriza pokazala ovo kao iznimku, gdje je potrošnja bila izrazito pogođena pojavom pandemije.

Kako ekonomska kriza bude napredovala može se očekivati kako će smanjenje dohotka stanovništva uzrokovano rastom nezaposlenosti i padom plaća rezultirati daljnjim padom osobne potrošnje kao i promjenom njene strukture (smanjenje potražnje za trajnim i luksuznim dobrima). Također, očekuje se smanjenje investicijske potrošnje zbog ekonomske neizvjesnosti i smanjenjem tekućeg dohotka (Čorić, 2020.).

***Porezni prihodi i njihovo prognoziranje.*** Pojava pandemije uzrokuje značajan pad poreznih prihoda u većini zemalja. Uzroci toga mogu biti direktni i indirektni. Direktan uzrok je ekonomsko usporavanje, dok porezne politike i administrativne mjere čine indirektnu uzroke. COVID-19 kriza je specifična i implikacije za ekonomske subjekte su značajne. Potreba za socijalnom distancom je imala velik efekt na veličinu porezne osnovice, administracije prikupljanja poreza te sudjelovanje poreznih obveznika. Obzir za promatranje ovog rizika je i puno širi; u nekim ekonomijama pritisak vanjskog sektora može uzrokovati deprecijaciju ili devalvaciju koje također mogu narušiti planiranje i prikupljanje poreznih prihoda (IMF, 2020.).

Jedan od najvećih šokova kod ovog rizika je asimetričan utjecaj ovisno o veličini ekonomskog subjekta i sektoru kojem pripada. Smatra se uobičajenim da različiti sektori imaju različite rezultate u ciklusu, no asimetrija je još više izražena u vremenima pandemije. Primjer je sektor gospodarstva i transporta koji bilježe značajno velik pad u vrijeme pandemije. Određeni dijelovi tih sektora su potpuno paralizirani ovisno o politici države da zaustavi širenje virusa - zračni promet i rad restorana je u mnogim državama skoro potpuno ograničen u vrijeme pandemije. S druge strane, određeni sektori bilježe rast u vrijeme pandemije, poput industrije telekomunikacija (IMF, 2020.). Promatrajući utjecaj pandemijske krize na različite porezne oblike vidljiva je volatilitnost među promatranim oblicima. Primjer je porezni oblik koji se odnosi na oporezivanje potrošnje koji je u

“normalnim” vremenima relativno stabilan, a u vrijeme pandemije znatno pod utjecajem mjera socijalnog distanciranja. Određeni porezni oblici, poput onih koji se vežu uz putnike zračnog prometa ili goste u hotelima (npr. boravišna pristojba) čak u vrijeme pandemije mogu i potpuno izostati (IMF, 2020.). Još jedan od rizika vezanih uz porezne prihode je i suradnja poreznih obveznika kod prikupljanja poreza od strane države. Analiza financijskih kriza je pokazala da usklađenost (engl. *compliance*) poreznih obveznika pada u vremenima recesije no također se i brzo oporavlja nakon kraja takvog razdoblja. To ukazuje kako ne dolazi do velike promjene u psihologiji ponašanja poreznog obveznika već je slabija suradnja posljedica iznosa novčanih sredstava kojim porezni obveznik raspolaže. Kod trenutne COVID-19 pandemije, porezni prihodi će sigurno biti pogođeni obzirom da su države odmah na početku donijele mjere o odgodama plaćanja i pomicanjem rokova za porezne obveze (IMF, 2020.).

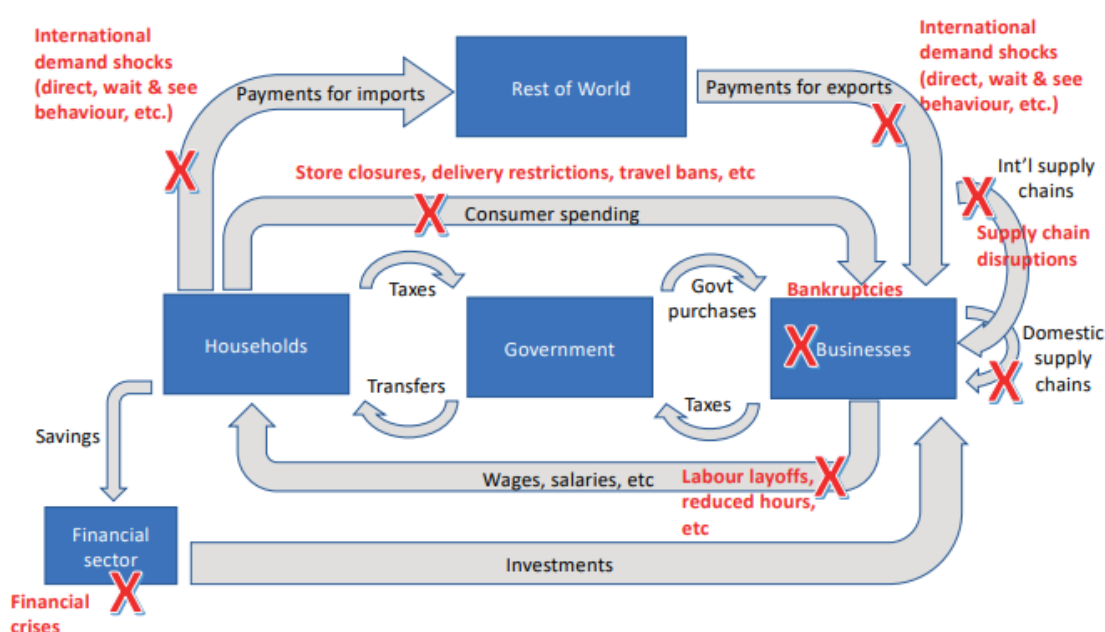
Planiranje poreznih prihoda u vremenu koje obilježava pandemija je zahtjevan proces zbog šokova koji se događaju u gospodarstvu. Trenutan COVID-19 šok je izričito asimetričan promatrajući različite sektore i subjekte gospodarstva. Planiranje proračuna u ovakvim slučajevima bi bilo ispravnije kada bi se prihodi prognozirali po sektorima, vrstama subjekta i vrsti poreza koji čine ukupne porezne prihode. Uz donošenje novih poreznih mjera i politika zbog pojave pandemije, važno je kod planiranja proračuna razlučiti osnovnu prognozu od utjecaja novih poreznih mjera (IMF, 2020.).

**Šok ponude i potražnje.** Kriza COVID-19 pandemije se materijalizirala kroz šok i ponude i potražnje. U kratkom roku je prevladao šok potražnje te je došlo do pojave deflacijskih pritisaka uz snažan pad cijena primarnih sirovina, posebice energenata, u uvjetima već prisutnog izraženog pada cijena nafte potpomognutog postojećim viškom ponude. Šok na strani ponude se manifestirao kroz pojavu poremećaja u globalnim lancima opskrbe, zabranu poslovanja određenih djelatnosti, epidemiološke mjere socijalnog distanciranja i izolacije te zatvaranje granica (Republika Hrvatska, 2020.). Navedeno dovodi do brže iskorištenosti kapaciteta, a veliko oslanjanje poduzeća na lanac opskrbe dovodi do kašnjenja isporuke robe što uzrokuje daljnje efekte na ponudu. Primjer ovog efekta u COVID-19 pandemiji je uočen vrlo rano - Kina je važan globalni dobavljač mnogih vrsta dobara te je taj poremećaj bio vidljiv već u početku pandemije. Sve navedeno uzrokuje daljnji rast troškova poduzeća te negativno utječe na produktivnost i ukupnu ekonomsku aktivnost (Gopinath, 2020.). Šok sa strane potražnje je određen fizičkom nemogućnošću potrošnje i odgodom kupnje dobara

uslijed narušenog raspoloženja i očekivanja potrošača (Republike Hrvatska, 2020.). Gubitak prihoda, strah i neizvjesnost dovode do smanjenja potrošnje stanovništva.

Moderna ekonomija je kompleksna mreža puno isprepletenih dijelova: zaposlenika, poduzeća, dobavljača, potrošača, banaka i financijskih posrednika. Svatko je nečiji zaposlenik, kupac, zajmodavac itd. (Gourinchas, 2020.). Ako samo jedna od ovih veza pukne zbog pandemije ili mjera za njeno ublažavanje, ishod će biti neizbježan i nepredvidiv lanac poremećaja. Slika 2 prikazuje navedenu pojavu..

Slika 2: Kružni tok novca i šokovi pandemije



Izvor: Gourinchas (2020.)

Navedeni prikaz predstavlja kružni tok novca te šokove svojstvene novonastaloj pandemiji. Kod pojave pandemije dolazi do tri šoka koji stvaraju poremećaje u ekonomiji. Prvi šok osjećaju kućanstva čija financijska situacija postaje lošija te dolazi do usporavanja njihove potrošnje. Nadalje, pad domaće potražnje utječe na pad uvoza te se smanjuje količina novca koja odlazi u inozemstvo. Kupovna moć inozemstva time slabi, odnosno pada iznos stranog dohotka koji utječe na slabljenje izvoza. Smanjenje u potražnji i mogućoj direktnoj ponudi može dovesti do poremećaja u međunarodnom i domaćem lancu opskrbe što dalje vodi do daljnjeg smanjenja outputa, posebno u sektoru proizvodnje. Poremećaj u proizvodnji može biti dodatno naglašen zbog smanjene aktivnosti kućanstava i poduzeća. Još jedan od

mogućih šokova su bankroti poduzeća. Posebice su ranjiva poduzeća koja već imaju akumuliran dug u prethodnim godinama. (Baldwin, Weder di Mauro, 2020.).

Kao posljedica gubitaka dohodaka i radnih mjesta, smanjenja likvidnosti, ali i solventnosti poduzeća, zadržavanja neizvjesnosti i narušenih očekivanja ekonomskih subjekata, sukcesivni krugovi dodatnih učinaka na ekonomsku aktivnosti bi mogli dovesti do nezabilježenog ukupnog multiplikativnog efekta na gospodarski rast (Republika Hrvatska, 2020.).

Promatrajući utjecaj na cijene, teoretski gledano, negativan šok ponude bi trebao uzrokovati porast cijena, dok bi šok potražnje uzrokovao smanjenje cijena te konačni efekt cijena ovisi o tome koji je šok dominantniji. Ukoliko razine cijena upućuju na negativnu inflaciju, navedeno sugerira jače djelovanje šoka potražnje što bi zajedno s niskom razinom kamatnih stopa moglo uzrokovati deflacijsku spiralu i usporen oporavak gospodarstva (Rogić Dumančić, Bogdan, Raguž Krištić, 2021.).

### **2.3. Upravljanje fiskalnim rizicima u vrijeme pandemije**

Brzi razvoj makroekonomskih i financijskih uvjeta će imati nepovoljan utjecaj na javne financije na globalnoj razini. Za većinu država, prihodi će značajno pasti, a troškovi rasti. Doći će do ostvarenja fiskalnih rizika potencijalnih obveza u mnogim zemljama. Naposljetku, mnoge fiskalne mjere koje su donesene od strane vlada kao odgovor na novonastalu pandemiju će stvoriti nove fiskalne rizike. Države bi trebale sveobuhvatno identificirati fiskalne rizike, izmjeriti njihov utjecaj te njima proaktivno upravljati (Balibek et. al, 2020.).

Državni budžet je pod velikim pritiskom kod pojave pandemija gdje se zahtjeva izvanredno i hitno trošenje proračunskih sredstava radi stabilizacije gospodarstva i pokušaja očuvanja stabilnosti tržišta. Kod pojave potrebe za ovakvom izvanrednom i značajnom potrošnjom, bitno je uzeti u obzir likvidnost kako bi država i dalje mogla izvršavati svoje obveze. Cilj upravljanja državnim proračunom treba biti njegovo izvršenje bez značajnih prepreka, čak i u vremenu krize. Država pri tome mora prilagoditi svoje planove uzevši u obzir izvanrednu i hitnu potrošnju, pad prihoda i financiranje mjera povezanih s novonastalom krizom te paziti na likvidnost (IMF, 2020.). Za učinkovito i efikasno upravljanje fiskalnim rizicima potreban je čvrst institucionalni aranžman koji uključuje politiku upravljanja fiskalnim rizicima, jasno

definirane odgovornosti, osnivanje središnjeg tijela za nadzor rizika i uspostavljanje središnje kontrole nad glavnim rizicima (Primorac, 2020.).

Povijest je pokazala da fiskalni rizici mogu u vrlo kratkom roku značajno narušiti stabilnost i fiskalni položaj države te su prijetnja dugoročnoj održivosti javnih financija. Postojeći mehanizmi upravljanja javnim financijama su se pokazali nepotpunima te ih treba unaprijediti. Unatoč tome, alati za upravljanje navedenim rizicima se i dalje nedovoljno koriste (Primorac, 2020.).

U 2014. godini Međunarodni monetarni fond je predstavio Kodeks fiskalne transparentnosti (engl. *Fiscal Transparency Code*) - međunarodni standard za objavljivanje podataka o javnim financijama. Kodeks sadrži načela izgrađenih oko četiri stupa: fiskalno izvještavanje, fiskalno predviđanje i izrada proračuna, analiza i upravljanje fiskalnim rizikom i upravljanje prihodima od resursa. Upravo je stup koji se odnosi na analizu i upravljanje fiskalnim rizicima posvećen otkrivanju, analiziranju i upravljanju fiskalnim rizicima javnih financija. Kodeks nalaže objavljivanje, analiziranje i upravljanje fiskalnim rizicima s kojima se suočavaju javne financije države. (Primorac, 2020.).

Kvalitetno upravljanje fiskalnim rizicima znatno doprinosi ukupnoj makroekonomskoj stabilnosti. Upravo je zadnja kriza ukazala koliko brzo fiskalni rizici mogu narušiti stabilnost države. U prosjeku, nepovoljni fiskalni šokovi čine 6% ukupnog BDP-a svakih 12 godina, a neki od najznačajnijih proizlaze upravo iz financijskih kriza. Efikasnije upravljanje navedenim rizicima pridonosi robusnosti javnih financija, boljem planiranju i izvršavanju državnog proračuna i kredibilitetu. Kod formiranja fiskalnih ciljeva, važno je da država u obzir uzme i veličinu fiskalnih rizika. Kreatori fiskalne politike moraju imati sveobuhvatno shvaćanja potencijalnih rizika koji prijete javnim financijama i raznovrsne instrumente koje mogu koristiti za smanjenje i upravljanje navedenim rizicima. Uspostavljanje politike upravljanja rizicima između ostalog podrazumijeva jasno definiranje područja gdje su države spremne podnijeti potencijalne fiskalne rizike. Ključna je jasna podjela odgovornosti kod identificiranja, predviđanja, analiziranja i kontrole fiskalnih rizika koji pripadaju određenom tijelu koje je za njih odgovorno. Nadalje, osnivanje centralnog tijela koje nadzire upravljanje fiksnim rizicima omogućuje kvalitetnu procjenu ukupne izloženosti riziku svakog tijela. Potrebna je centralizirana kontrola najznačajnijih fiskalnih rizika, odnosno autoritet koji će odobravati odluke koje izlažu državu fiskalnim rizicima (IMF, 2016.).



Pandemija, za razliku od ostalih vrsta fiskalnih rizika, predstavlja specifičan izazov za upravljanje fiskalnim rizicima i državnim budžetom jer ju karakterizira egzogenost i potencijalno nadmoćan i porazan razmjer. Do prije pojave COVID-19 koronavirusa, pandemije nisu bile čest slučaj materijalizacije kod promatranja upravljanja fiskalnim rizicima. Zbog karakteristika pandemija, šok koji prouzroče se može usporediti sa šokom prirodnih katastrofa a time se određeni zaključci iz efikasnog upravljanja fiskalnim rizicima prirodnih katastrofa mogu koristiti i kod proučavanja fiskalnih rizika pandemija.

Cevik i Huang (2018.) u svom radu o upravljanju fiskalnim troškova prirodnih katastrofa navode sljedeće smjernice za upravljanje fiskalnim rizicima: kvantificiranje ranjivosti, investiranje u smanjenje rizika, usvajanje fleksibilnosti uz očuvanje vjerodostojnosti, razvijanje planova financiranja za nepredvidive slučajeve te stvaranje fiskalnih rezervi. Kvantificiranje ranjivosti podrazumijeva precizne procjene potencijalnih fiskalnih troškova kako bi odgovori u trenutku katastrofe bili prikladni i kako bi omogućili bolju analizu troškova i koristi raznih mjera i programa za ublažavanje rizika. Kod prirodnih katastrofa države mogu procjene bazirati na povijesnim podacima koje se na njih odnose. Fleksibilnost uz očuvanje vjerodostojnosti, tj. kredibiliteta podrazumijeva određenu razinu fleksibilnosti državnog budžeta kako bi odgovor na šok bio pravovremen i efektivan. Ovo podrazumijeva fiskalna pravila koja za zadovoljenje navedene fleksibilnosti trebaju sadržavati klauzule o bijegu.

Fleksibilnost također podrazumijeva efikasan i optimiziran proces rebalansa proračuna. Planovi financiranja za nepredvidive slučajeve bi se trebali oslanjati na oblike samoosiguranja (rezerve i vlastite fondove), financiranje kroz zajmove, transfere rizika kroz osiguranje te ostale oblike na tržištu kapitala. Govoreći o fiskalnim rezervama, preporuča se rezerviranje do 3% ukupne državne potrošnje kako bi se ta sredstva koristila u slučaju fiskalnih rizika prirodnih katastrofa. Veličina fiskalnih rezervi treba ovisiti o očekivanim fiskalnim troškovima ukoliko dođe do ostvarenja štetnog događaja, mogućnosti države da posuđuje sredstva (kreditiranje), oportunitetnim troškovima držanja fiskalnih rezervi i sl. (Cevik, Huang, 2018.).

Jedna od mogućih podjela metoda za upravljanje fiskalnim rizicima, odnosno metoda za financiranje i prijenos rizika jest podjela na ex ante i ex post metode. Ex ante metode se koriste prije nastupanja iznenadnog štetnog događaja, dok se ex post metode koriste nakon nastupa navedenog događaja. Ex ante metoda podrazumijeva primjenu proaktivnih alata za

upravljanje i prijenos fiskalnih rizika. Prednost ovih instrumenata je što dolazi do prijenosa financijskog rizika koji omogućuje pristup globalnim tržištima kapitala koji imaju mogućnost apsorbirati financijsku izloženost štetnim događajima, bolje planiranje i stvaranje otpornosti na ekonomske učinke, brži odgovor po nastupu štetnog događaja, strukturirana pravila, bolje raspoređivanje ograničenih resursa, ublažavanje financijskih učinaka za javni i privatni sektor te olakšano planiranje i osmišljavanje strategija za efikasnije upravljanje fiskalnim rizicima. Primjeri ex ante metoda su npr. osiguranje, obveznice za katastrofe, potencijalne kreditne linije i fondovi rezervi.

S druge strane, ex post metode stavljaju fokusna ublažavanje posljedica oporavak nakon što nastupi štetni događaj. Cilj ovih metoda jest odrediti programe hitne pomoći te utvrditi točne iznose i vrste pomoći. Primjeri ex post metoda su rebalans proračuna, zaduživanje, međunarodne pomoći, povećanje poreznog opterećenja i sl. (Primorac, Golub, 2019.). Fond rezervi se odnosi na namjenska sredstva štednje ili rezervi. To je izvor financiranja interno generiranim sredstvima koja se kroz vrijeme izdvajaju u fond te troše u slučaju nastupa štetnog događaja. Prednost ove metode upravljanja rizicima jest pravodobna dostupnost financijskih sredstava i smanjenje ovisnosti o potencijalnom zaduživanju. Potencijalne kreditne linije se odnose na pristup vanjskim izvorima financiranja koji pružaju kredite i zajmove u slučaju nastupa štetnog događaja. U ovom slučaju, sredstva su odmah spremna za isplatu te ostavljaju prostora da se interna sredstva koriste u određene druge svrhe. Potencijalni kredit je vrsta financijskog instrumenta koji državama osigurava sredstva prije nastupa iznenadnog štetnog događaja, poput elementarne nepogode ili pandemije. Osiguranje je instrument koji omogućava prijenos rizika na osiguravatelje i reosiguravatelje. Osiguranja pružaju ekonomičnu financijsku zaštitu bez potrebe akumuliranja vlastitih sredstava te su česti instrument zaštite sredstava kod mogućih elementarnih nepogoda. Još jedan od mogućih ex ante instrumenata predstavljaju obveznice za katastrofe te djeluju tako da investitori kupuju državnu obveznicu i pohranjuju u subjekt posebne namjene. Investitori ostvaruju pravo na kamate na obveznicu i premije osiguranja koje plaća država te pripadajuću glavnice pri dospjeću navedenih obveznica. Ako se u utvrđenom roku ostvari štetan događaj, investitor nema pravo na isplatu glavnice već samo na dospjeli prinos (Primorac, Golub, 2019.).

Jedna od metoda ex post upravljanja rizikom jest rebalans državnog proračuna. Dok su sredstva proračuna ograničena, mogući troškovi nastupa iznenadnih štetnih događaja mogu

biti iznimno visoki te je u manjim državama gotovo nemoguće rebalansom proračuna iznaći financijska sredstva za pokrivanje troškova štetnog događaja. Učestala primjena ovog instrumenta ugrožava razvojne programe koji zahtijevaju dugo razdoblje pripreme. Zaduživanje može zahtijevati dugo pregovaranje i ne pruža primjerenu mobilizaciju resursa za sanaciju štete. Zaduživanje je ograničeno mogućnošću zaduživanja pojedine države te to predstavlja otegotnu okolnost za manje države koje već imaju akumuliran značajni dug. Međunarodna pomoć se odnosi na sredstva koja pružaju službene agencije a namjenom gospodarskog razvoja, a najčešće je usmjerena na određene sektore (Primorac, Golub, 2019.).

U kontekstu potrebnih mjera koje se moraju donijeti kako bi se održala dugotrajna fiskalna stabilnost države, mjere se mogu podijeliti na kratkoročne i srednjoročne. Kratkoročne mjere moraju biti dio momentalnog odgovora na šok čim dođe do pojave pandemije kako bi ublažile njen neposredan utjecaj, dok su srednjoročne mjere usmjerene na smanjenje financijskih slabosti koje ostaju čak i kada prvobitni šok krize prođe.

Kratkoročne mjere imaju za cilj smanjenje trenutnog utjecaja pandemije te sprečavanje strukturnih šteta u ekonomiji. Privremene mjere koje su donesene s ciljem smanjenja pandemijske krivulje su rezultirale smanjenjem potražnje mnogih sektora i smanjenjem potražnje za radom. Ukoliko bi mnogi ekonomski subjekti doživjeli bankrot, utjecaj prestanka rada tih subjekata bi trajao još mnogo vremena nakon prolaska prvobitnog šoka. Stoga jedan od prvih ciljeva države kod pojave pandemije treba biti očuvanje zaposlenosti i briga za poduzeća koja su pogođena smanjenjem potražnje. Mjere koje ovim rizicima upravljaju se odnose na naknade za plaće zaposlenika te odgađanje ili reduciranje obveza poduzeća za uplatu doprinosa. Za poduzeća je bitno očuvanje likvidnosti kroz izdavanje kreditnih garancija, zajmove, subvencije i sl. Pri donošenju ovih mjera potrebno je uzeti u obzir njihov dugoročan učinak i moralni hazard.

Nadalje, ključna točka u kratkoročnom horizontu jest održavanje financijske stabilnosti kroz jačanje otpornosti financijskog sektora i podršku kreditnog toka realnoj ekonomiji kroz pružanje odgovarajuće podrške likvidnosti. Navedeno se može učiniti kroz poticanje financijskih institucija na fleksibilnost, kroz opuštanje minimalnih potrebnih zahtjeva i sl. Nakon što prođe prvobitni šok nepredvidivog događaja, srednjoročne mjere postaju ključne.

Nakon ekspanzivne politike na red dolazi fiskalna konsolidacija, odnosno prilagodba javnih prihoda i rashoda. Cilj država je odrediti optimalan način prilagodbe iz faze ekspanzije u

fazu konsolidacije. Fiskalna prilagodba sa sobom donosi problem distribucije tereta fiskalne konsolidacije. U ovom vremenskom horizontu potrebno je efikasno upravljanje visokim razinama duga. Razine duga mnogih država su bile neodržive već i prije pojave pandemije, a sada je na njih stavljen dodatni pritisak u pogledu ranjivosti duga. Za nastavak održivog ekonomskog rasta potrebne su i strukturne reforme koje za cilj imaju poticanje međunarodne konkurentnosti države. U srednjem roku, države trebaju staviti fokus na stabilizaciju duga države i državnih poduzeća kroz reprofiliranje i restrukturiranje duga te na stabilnost financijskog sektora kroz jačanje otpornosti bankovnog sustava, mreže sigurnosti i kriznog upravljanja. Također, države moraju dodatno unaprijediti financijsku spremnost za slučaj budućih kriza i katastrofa (Utz et al., 2020.).

**Institucionalni okvir.** Jasan zakonodavni i administrativni okvir upravljanja fiskalnim rizicima je značajan za njihovo efikasno upravljanje. Kvalitetno upravljanje rizicima podrazumijeva jasnu alokaciju uloga i podjelu odgovornosti, posebice podjelu odgovornosti između središnje države i ostatka javnog sektora (Cebotari et al., 2020.). U većini država ministarstvo financija ima centraliziranu ulogu nadzora nad okvirom fiskalnih rizika. Navedeno ministarstvo najčešće ima sljedeće odgovornosti: pružanje smjernica kod određivanja fiskalnih rizika, kvantificiranje i analiza troškova i koristi (engl. *cost-benefit analysis*), izvještavanje, pregled i odobravanje fiskalnih rizika koje generiraju novodonesene mjere od strane drugih ministarstava ili ostalih javnih institucija, konsolidacija informacija o fiskalnim rizicima, kontrola i analiza svih rizika, definiranje međusobnih odnosa između raznih oblika rizika, definiranje strategije upravljanja i sl. (OECD, 2020.).

S ciljem efikasnog upravljanja fiskalnim rizicima, potrebno je imati jasan i efikasan sustav upravljanja javnim financijama kroz: održavanje ažurnog prikaza javnih financija, praćenje troškova povezanih s odgovorima na krizu, uklanjanje prepreka kod neophodnog izvanrednog trošenja, osiguranje sredstava tamo gdje su najpotrebnija, upravljanje dugom i ukupnim rizikom. Ažurni prikaz javnih financija podrazumijeva pojačano kontroliranje prihoda i troškova. Navedeno zahtijeva češće izvještavanje od strane svih uključenih tijela, periodično kontroliranje potencijalnih obveza i fiskalnih rizika, analizu utjecaja novo donesenih mjera i sl. Sve državne odluke nastale kao odgovor na krizu trebaju biti troškovno kvantificirane i praćene te ih treba pratiti transparentnost i jasna komunikacija (Balibek et al., 2020.).

**Upravljanje državnim proračunom.** Cilj kvalitetnog upravljanja državnim proračunom jest njegovo nesmetano izvršenje, čak i u vremenu krize. Planiranje državnog proračuna bi trebalo biti prilagođeno za moguće izvanredno povećanje potrošnje uz istovremeni snažan pad prihoda proračuna. Cilj upravljanja proračunom je osiguranje adekvatne likvidnosti uzimajući u obzir obveze države koje dolaze na dospelje. Kvalitetno upravljanje novčanim tokom bi trebalo podrazumijevati njegovu konsolidaciju, planiranje, upravljanje novčanim saldima te poštivanje institucionalnih odredbi.

Konsolidacija novčanog toka obuhvaća Jedinstveni račun riznice (engl. *Treasury Single Account*) u koji bi se slijevao sav novac što bi olakšavalo kontrolu i upravljanje novčanim tokom u vremenu krize. Obzirom da je iznenadna kriza povezana s pandemijom dovela do volatilnosti u prihodima i izdacima proračuna, potrebno je staviti fokus na pouzdano i pravovremeno planiranje kako bi se mogle donijeti bitne odluke vezane uz državni novčani tok. Potrebno je fokusirati se na kratkoročni utjecaj novčanog toka na mjere fiskalne politike i identificirati ključne točke kontakata kako bi se osigurao pravovremeni dok najnovijih informacija o financiranju u izvanrednoj situaciji. Nadalje, potrebno je raditi na kvalitetnoj i direktnoj komunikaciji između najvažnijih subjekata. Scenariji planiranja trebaju uključivati i mogućnost ostvarenja potencijalnih obveza i mogućnost fluktuacija tečaja što može utjecati na dug države ukoliko je on denominiran u stranoj valuti (Allen et al., 2020.).

**Kontrola izvršavanja proračuna.** Kod pojave pandemije, ključno je da izvršavanje državnog proračuna bude provođeno u skladu sa prevladavajućim pravnim okvirom. Nadalje, potrebno je i dalje vršiti kontrolu nad izvršenjem proračuna; potreba za bržom implementacijom ne podrazumijeva smanjenu kontrolu, već kontrolu koja je prilagođena i pojednostavljena kako bi se osigurala pravodobnost bez ugrožavanja zaštitnih mjera. Također, sve transakcije trebaju biti zabilježene kako bi bile u skladu sa sveobuhvatnim praćenjem i izvještavanjem. Adekvatna revizija treba u svakom trenu biti osigurana radi olakšanih procjena i vrednovanja (Khasiani et al., 2020.).

Radi uspostave adekvatne kontrole potrošnje s ciljem prevencije neovlaštene potrošnje potrebna je primjena efikasne kontrole nad svom potrošnjom vezanom uz pandemiju te provođenje sustava odobrenja i bilježenja svih računa vezanih uz pandemijsku potrošnju. Nadalje, potrebno je uspostaviti kontrolu nad sredstvima koja su odgovor na pojavu pandemije a nisu uključena u planirani državni proračun. Ta sredstva bi trebala biti dio jedinstvenog fonda ili bi trebala biti pod financijskom kontrolom određene institucije.

Potrebno je češće provođenje vanjske revizije kako bi se potvrdila opravdanost potrošnje povezane s pandemijom te omogućavanje maksimalne moguće transparentnosti (Khasiani et al., 2020.).

**Prevenција i ublažavanje.** Ublažavanje (engl. *mitigation*) fiskalnih rizika započinje sa kvalitetnim makroekonomskim mjerama i prigodnim strategijama upravljanja dugom. Kod ublažavanja rizika, važno je utvrditi koji ekonomski subjekt ima najbolju sposobnost i poticaje da upravlja i podnosi teret određenog fiskalnog rizika. Daljnje mjere uključuju aktivnosti smanjenja rizika, prijenosa rizika ili dijeljenja rizika sa drugim stranama. Odluka o potrebi ublažavanja rizika ovisi o međusobnoj korelaciji raznih oblika fiskalnih rizika. Pojedine zemlje zahtijevaju od privatnog sektora da podnese dio fiskalnog rizika potencijalnih obveza. Dijeljenje rizika se može postići kroz npr. djelomične garancije koje potiču zajmodavce na procjenu kreditne sposobnosti zajmoprimca i subjekta zajma. Ostali primjeri dijeljenja rizika su potencijalne obveze koje imaju određeni vremenski rok, klauzule koje dopuštaju državi prekid ugovora kada više nije potreban, zahtjevi za polaganje kolaterala od strane korisnika i sl. (Lusinyan et al., 2009.).

Kao što je najnovija pandemija pokazala, izbijanje bolesti ima potencijalan značajni utjecaj na mnoge sektore ekonomije te kao posljedicu donosi velike štete. Ubrzana urbanizacija, sve veća mogućnost za mobilnost ljudi i kretanje i klimatske promjene su dovele do toga da epidemije rijetko ostanu lokalni problem, već se rašire na razinu cijelog svijeta. Obzirom na navedeno, naglašava se potreba za nacionalnim i međunarodnim mjerama pripremljenosti. Svjetska zdravstvena organizacija spremnost svake države analizira kroz četiri glavna područja: prevencija, detekcija, odgovor i ostali hazardi.

Prevenција uključuje nacionalni zakonodavstveni okvir, politiku i financiranje, međunarodnu koordinaciju propisa iz područja zdravstvene skrbi, antimikrobnu rezistenciju, zoonotske bolesti kod sigurnosti hrane, biosigurnost, biozaštitu i imunizaciju. Detekcija se odnosi na kvalitetu epidemiološke službe u državi, nadzor u stvarnom vremenu te sustav izvještavanja. Odgovor povezuje javno zdravstvo i sigurnosne vlasti, zdravstvene protumjere i komunikaciju rizika. Suradnja između zemalja i investiranje u bitnu infrastrukturu je bitno kod suočavanja sa ovakvim opasnostima. Međunarodni monetarni fond u ovom kontekstu ističe značajnost investiranja radi poboljšanja provođenja zdravstvenih mjera, dostupnost čiste i pitke vode i poboljšanje urbane infrastrukture. Nadalje, potrebna je izgradnja kvalitetnog zdravstvenog sustava i podrška kvalitetnoj prehrani stanovništva, investiranje u

pouzdan nadzor bolesti te suradnja između država radi poboljšanja upravljanja kod izbijanja epidemija i pandemija te povećanje spremnosti na brzu reakciju države i njenih tijela (Delivorias, Scholz, 2020.).

**Ciljane ekonomske politike.** Obzirom da je novonastala pandemija uzrokovana COVID-19 pokazala posebice akutne šokove u određenim sektorima gospodarstva, država treba donijeti značajne ciljane fiskalne, monetarne i financijske mjere kako bi što efikasnije pomogla pogođenim sektorima, poduzećima i kućanstvima. Navedene mjere moraju biti ciljane i pravovremeno donesene. Za kućanstva i poduzeća koja su osjetno pogođena poremećajima u lancu opskrbe i ponude te padom potražnje bi trebale biti donesene mjere povezane s transferima novca, subvencijama plaća i poreznim olakšicama kako bi im se omogućilo da ostanu likvidna. Neki od primjera su produženje rokova vezanih uz prijavu poreza, naknade za očuvanje radnih mjesta ili privremeno omogućavanje tvrtkama da ne plaćaju doprinose. Govoreći o monetarnim mjerama, s pojavom pandemija središnje banke moraju biti spremne pružiti likvidnost bankama i ostalim financijskim institucijama, posebice onima koje su vezane uz financiranje manjih i srednjih poduzeća koja nemaju sredstva da podnesu velike poremećaje i prekide u poslovanju (Gopinath, 2020.).

Kako bi donesene mjere bile efikasne, moraju biti prilagođene drugačijim fazama pandemije kako bi podupirale potražnju, olakšale transformaciju ekonomije u razdoblju nakon pandemije te osigurale stabilnost ukupnog duga države. Fiskalni odgovor koji je nastao na pojavu pandemije i s njom povezani pad prihoda države i produktivnost ekonomije je uzrokovao do sada neviđene razine globalnog duga (IMF, 2020.). Fiskalna politika mora biti prilagođena različitim fazama pandemije kako bi bila efikasna: fazi pojave pandemije i s njom povezanih mjera socijalnih distanciranja (lockdown i sl.), djelomično otvaranje ekonomije i visok stupanj kontrole s medicinskim napretkom.

Donesene mjere prvo moraju dati odgovor na novonastalu krizu zdravstva, no s vremenom trebaju poduprijeti ekonomski oporavak i biti u skladu s izazovima koju će ekonomiju pratiti još dulje razdoblje nakon završetka pandemije. U trenutku kada je donesena mjera strogog lockdown-a, potrebno je učiniti “što god je potrebno” kako bi se očuvalo zdravlje i egzistencija. S olakšavanjem mjera, zdravstvo ostaje prioritet, no mjere na snazi trebaju uzeti u obzir prekomjeren rast duga i biti prilagođene kako bi se navedeno izbjeglo. U trenutno kada je zdravstvena kriza stavljena pod kontrolu, naglasak se treba staviti na osiguranje održivost javnih financija, stvaranje otpornosti na moguće buduće šokove te istovremeno

davanje odgovora na već postojeće izazove (IMF, 2020.). U fazi pojave pandemije gdje vladaju najstrože mjere socijalnog distanciranja, fiskalna politika treba za primarni cilj imati podršku preopterećenom zdravstvenom sustavu kako bi se što uspješnije borio s novonastalom pandemijom. Također, fiskalne mjere bi trebale pružiti ekonomskim subjektima neophodnu pomoć. Takve mjere uključuju naknade za plaće s ciljem očuvanja radnih mjesta, naknade za nezaposlene, određene odgode vezanje uz plaćanje poreza i proces prijave, zajmove, garancije i sl. Efektivne zdravstvene mjere, zajedno s državnom pomoći mogu ublažiti negativan utjecaj krize i olakšati oporavak u fazama pandemije koje slijede (IMF, 2020.).

Sljedeća faza pandemije je povezana s postupnim “otvaranjem” ekonomija, dok u ozračju i dalje vlada nesigurnost. Iako je i dalje glavni prioritet zdravlje stanovništva, države u ovoj fazi započinju uklanjati ograničenja koja se tiču mobilnosti stanovništva i rada. Ukoliko se podrška država prebrzo smanji može doći do dodatnog produljenja recesije i pogoršanja siromaštva u društvu. Mjere donesene u ovoj fazi trebaju imati cilj sigurno pokretanje aktivnosti za potrošače, radnike i poduzeća dok u okruženju i dalje vlada nesigurnost. U ovoj fazi, resursi trebaju biti usmjereni na otvaranje ekonomije kroz potpomaganje stvaranja sigurnog radnog okruženja, pomoć nezaposlenima kod pronalaska posla i pomoć oslabljenim poduzećima koja su pretrpjela velik gubitak prihoda. Nadalje, za efikasno upravljanje rizicima, potrebno je razmotriti mjere koje bi doprinijele porastu prihoda, što može uključivati veće porezne obveze, progresivno oporezivanje i reforme za modernizaciju oporezivanja poduzeća. Dodatni naponi trebaju biti uloženi kako bi se radno sposobnom stanovništvu omogućilo pronalaženje novih poslova; mjere za zadržavanje poslova trebaju biti umanjene dok se veći fokus treba staviti na pomoć stanovništvu da pronađe novi posao i time poveća produktivnost.

Govoreći o pomoći za poduzeća, država treba biti selektivnija kako bi se ograničili troškovi i ulaženje u potrebne i neizbježne ekonomske prilagodbe na tržištu te pomoć treba biti usmjerena poduzećima čiji je rad znatno narušen zbog pandemije. Kod davanja zajmova, potrebno je ograničiti fiskalne troškove kroz dijeljenje rizika sa investitorima i kreditorima, kroz smanjenje davanja garancija ili njihovo prilagođavanje (npr. djelomične garancije), kroz određivanje prioriteta kod potpora solventnosti. U fazi kada cjepivo i liječenje bolesti uzrokovane pandemijom postane dostupno, cilj postaje ekonomski oporavak i mjere povezane s održivosti javnog duga (IMF, 2020.).



**Procjena fiskalnih implikacija donesenih mjera.** Kao što je u radu ranije spomenuto, države su donijele razne mjere kao odgovor na pandemiju i novonastalu krizu. Mjere za pomoć gospodarstvu su razne i imaju različite fiskalne implikacije. Skupina mjera koja ne utječe direktno na državni proračun nema jasno određen kvantitativni fiskalni utjecaj te stvara značajan fiskalni rizik. Tu spadaju dokapitalizacija, zajmovi, kupovina imovine, državne garancije, izvanproračunski fondovi, kvazi-fiskalne operacije i sl. Kod donošenja odluke da li su te mjere odgovarajuće, potrebno je uzeti u obzir obrazloženje (engl. *rationale*) troškova, ublažavanje rizika i upravljanje rizikom. Kod obrazloženja potrebno je definirati ciljeve te mjere te analizirati eventualne isplativije alternative. Npr., direktne pozajmice mogu biti isplativije nego garancije zbog svoje transparentnosti. Promatrajući troškove potrebno je analizirati trenutne i buduće fiskalne troškove određene mjere.

Potrebno je procijeniti maksimalnu izloženost potencijalnih obveza i ostalih transakcija koje nisu direktno povezane s proračunom. Takva procjena pristupačnosti osigurava svjesnost o mogućem fiskalnom utjecaju ukoliko dođe do ostvarenja najgorih scenarija. Očekivani troškovi garancija i ostalih potencijalnih obveza trebaju biti procijenjeni, kao i vjerojatnost njihove materijalizacije. Nadalje, potrebno je definirati mehanizme koji kontroliraju i upravljaju fiskalnim rizicima. Navedeno se može napraviti kroz uspostavljanje jasnih odgovornosti, kontroliranje odobrenih garancija od strane parlamentarnog tijela, potpuna transparentnost kod donošenja fiskalnih mjera i sl.

Sa ciljem jačanja cjelokupnog institucionalnog kapaciteta za upravljanje javnim financijama, preporučljivo je održavanje ažuriranog prikaza javnih financija kroz češće praćenje prihoda i troškova i mjerenje, bilježenje i praćenje svih vladinih odluka te je potrebno uklanjanje prepreka kod neophodnog hitnog trošenja kroz zakonodavne izmjene. Naposljetku, potrebno je upravljanje dugom, pristupom tržištu i sveukupnim rizikom: kroz osiguranje kontinuiteta financiranja i prilagodbe fleksibilnom pristupu, ažurno praćenje promjena na tržištu radi upravljanja dugom, upravljanjem likvidnošću, povećanjem fleksibilnosti (npr. alternativni izvori financiranja) te praćenjem rizika i uzimanjem u obzir dugoročne efekte na održivost duga (Balibek et. al, 2020.).

**Klauzule o bijegu.** Klauzule o bijegu (engl. *escape clauses*) se vežu uz pojam fiskalnih pravila i velikih šokova. Naime, kako bi fiskalna pravila bila maksimalno efikasna, moraju u sebi sadržavati dovoljnu fleksibilnost kada dođe do ostvarenja nepredvidivih ekonomskih ili ostalih velikih šokova. Ovo je posebno važno kod rijetkih događaja koji mogu imati

značajan fiskalni i ekonomski utjecaj, poput trenutne pandemije kod koje je vrlo vjerojatno da će zahtijevati korištenje klauzula o bijegu radi optimalnijeg upravljanja fiskalnim rizicima. Korištene klauzula o bijegu moraju uključivati dobro razrađen i transparentan proces kako bi se očuvao kredibilitet. Govoreći o trenutku kada je potrebno aktivirati navedene klauzule, potrebno je da događaji koji izazovu njihovu aktivaciju budu izvan kontrole vlade i države te je poželjno da su kvantitativno definirani ukoliko je to moguće. To najčešće podrazumijeva snažne ekonomske padove, velike prirodne katastrofe izvanredna stanja. Bitno je da se ove klauzule aktiviraju samo kada je to stvarno potrebno, odnosno potrebno je povezati veličinu devijacije s mjerama usmjerenima na nastalu krizu.

Kod aktiviranja navedene klauzule, potrebno je objasniti razlog njene aktivacije, usklađenost s pokretačima koji su unaprijed definirani u zakonodavstvu okviru, vremenski period unutar kojeg će klauzula biti suspendirana te prilagodba koja će se primijeniti kako bi se vratila ranije postavljena fiskalna pravila. Važno je odobrenje parlamenta obzirom na utjecaj na državni budžet te kako bi se osiguralo prikladno korištenje klauzula o bijegu. Kako bi se osigurala efikasna kontrola nad korištenjem klauzula, preporučljivo je objavljivanje srednjoročne fiskalne strategije kako bi se učvrstila očekivanja, objavljivanje redovitih izvještaja od strane vlade te izvještaja od strane neovisnih agencija (Gbohoui, Medas, 2020.).

Kod COVID-19 pandemije, jedan od primjera primjene ovih klauzula jest Priopćenje o aktivaciji odredbe o suspenziji proračunskih pravila od strane Europske Komisije koje državama omogućuje privremeno udaljšavanje od prethodno definiranih fiskalnih ciljeva. Ovom odlukom države imaju mogućnost privremenog udaljšavanja od definiranog puta prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, ukoliko navedeno ne ugrožava srednjoročnu fiskalnu održivost (Republika Hrvatska, 2020.).

***Osiguranje likvidnosti.*** Interes svake države Europske unije bi trebao biti da svaka država ima dovoljno resursa za odgovor na pandemiju te da pandemija ne bude okidač za krizu državnog duga. Stoga bi svaka država trebala imati mogućnost zadužiti se po niskoj kamatnoj stopi kroz duže razdoblje dospijea kako bi minimizirala trošak zaduživanja i rizik povezan s njim. Ovdje se postavlja pitanje financiranja COVID-19 potrošnje na razini Europske unije te se diskutiraju dvije moguće opcije - budžet na razini Europske unije ili subjekt posebne namjene (engl. *Special purpose vehicle*). SPV bi mogao biti podupiran obveznicama s potencijalno neograničenim garancijama vlada država ili kroz obveznice podupirane od strane ograničenih državnih garancija poput ESFS. Zadušivanje kroz budžet

Europske unije bi moglo biti podupirano izdanim obveznicama većih budućih doprinosa od strane država članica. Alternativa je podupiranje duga sa vlastitim novim resursima, npr. porezni na ugljik i ostali slični nameti (Bénassy-Quéré, Weder di Mauro, 2020.).

Jedan od mogućih prijedloga efikasnog upravljanja rizicima za vrijeme pandemije je izdavanje pandemijskih obveznica. Govori se o izdavanju zajedničkih obveznica (npr. na području Europske unije). Gourinchas (2020.) u svom radu predlaže izdavanje zajedničkih obveznica od strane Europskog stabilizacijskog mehanizma (engl. *European Stability Mechanism*) koje bi imale dvije namjene: financiranje nužnih izdataka u zdravstvu te sprečavanje ekonomske dislokacije u pogođenim državama.

Mnoge države koriste rezerve i zalihe kao instrument upravljanja rizicima. Rezerve i zalihe su sadržane u fiskalnom planiranju te za njih postoji određeni "fiskalni prostor" u slučaju materijalizacije fiskalnog rizika za kojeg su navedene rezerve predodređene. Kod uključivanja rezervi u budžet, država želi izbjeći percepciju da će prekomjerna potrošnja biti neograničeno financirana iz proračuna. Stoga se definiraju jasni kriteriji za pristup navedenim sredstvima. Nadalje, ističe se važnost jasne podjele odgovornosti svakog tijela i institucije u procesu kontrole i sprečavanja fiskalnih rizika te alociraju sredstva i budžet tijela kod kojeg materijalizacija rizika postane vrlo vjerojatna (OECD, 2020.).

**Ograničavanje javnih investicija.** Javne investicije su svojim karakteristikama pogodne za smanjenje potrošnje u vremenu krize ali i za dodatnu podršku ekonomskom oporavku. Karakterizira ih diskrecija, koncentracija potrošnje kroz razdoblje od par godina i značajan doprinos ekonomskoj aktivnosti, posebice u zemljama u razvoju. Rezultati javnih investicija su dugoročni a prekoračenja troškova i kašnjenja često nisu javno vidljiva. Kao rezultat toga, zemlje suočene sa financijskim pritiskom često odluče smanjiti javnu investiciju u vremenu krize.

U vrijeme pandemije, prilagodbe javnih financija trebaju imati fokus na učinkovitosti i djelotvornosti. Smanjenja bi trebala biti donesena kod projekata koji imaju niže ekonomske i socijalne koristi nego troškove. Svako povećanje javnih investicija bi trebalo pridonositi ukupnom financijskom poticaju gospodarstva. Ukoliko su rezovi u javnim investicijama neophodni, moraju se bazirati na transparentnosti i minimiziranju negativnog utjecaja na dugoročni rast. Potrebno je analizirati projekte ovisno o njihovim ekonomskim i socijalnim koristima i troškovima. Odluke o otkazivanju projekata treba donositi ovisno o njihovoj fazi; troškovi projekta koji je tek ušao u fazu mobilizacije su značajno niži od troškova projekata

koji već traje. Potrebno je uzeti u obzir o moguće promjene u troškovima projekta jer financijski status može ovisiti o novonastaloj krizi uzrokovanoj pandemijom i sl. Kod suočavanja sa fiskalnim pritiskom, države trebaju definirati ciljeve reguliranja javnih investicija, uzeti u obzir status implementacije projekta, imati razvijen strukturni mehanizam i osigurati transparentnost kako bi odluke bile razumljive različitim sudionicima ali i javnosti. Fokus je na projektima koji su precizno tehnički definirani, koji su prošli temeljit proces selekcije, koji su cjenovno dostupni i doprinose razvoju i socijalnoj koheziji (Tandberg, Allen, 2020.).

## **3. OBILJEŽJA COVID-19 KRIZE**

### **3.1. Osnovna obilježja ekonomskih kriza**

Pojam ekonomske krize označava zastoj i pad gospodarske djelatnosti s negativnim posljedicama na razinu proizvodnje, dohotka i zaposlenosti. Ekonomska kriza označava pogoršanje gospodarskog stanja države i poduzeća, pad BDP-a, rast nezaposlenosti, pojavu deflacije, pad vrijednosti vrijednosnih papira, smanjenje investicija i pojavu nelikvidnosti. Uzroci kriza mogu biti različiti (politički, financijski, prekidi trgovinskih tokova i sl.), ali postoji pravilnost u njihovom pojavljivanju koja sugerira da u samom gospodarskom ustroju postoje čimbenici koji dovode do kriza (Hrvatska enciklopedija, 2021.). Baletić (2014.) ekonomsku krizu definira kao stihijsko prestrukturiranje ekonomskih i socijalnih odnosa kada se kapitalistička dinamika gospodarske ekspanzije približi granicama iscrpljivanja postojećih ekonomskih resursa. Sadržaj i dinamiku ekonomske krize određuju gospodarski i socijalni procesi. Navodi da se u sistematskoj analizi gospodarske dinamike krizom uže označuje faza kad se lomi trend uspona i dolazi do naglog stezanja i smanjenja aktivnosti. Razmak između kriza se naziva gospodarski ciklus te u pravilu traje približno desetak godina. Važno je istaknuti da svaki ciklus ima svoje specifičnosti i ovisi o realnim povijesnim okolnostima u kojima se odvija, a posebice o stupnju tehnološkog razvoja, opsega, strukture i organizacije tržišta.

Kroz povijest su utvrđeni različiti uzorci kriza, no svima je zajednički temelj u pojavi prevelike nejednakosti na tržištu. Moguće je razlikovati četiri vrste recesije: “V”, “U”, “W” i “L” gdje navedena slova predstavljaju oblik recesije. “V” recesije su kratkotrajne te ih obilježava nagli pad ali i ubrzani oporavak BDP-a što dovodi do blažih posljedica. “U” recesija je slična prethodno navedenoj, no kod ove recesije se gospodarstvo zadržava u fazi kontrakcije prije nastupa ekspanzije. “W” recesija je oblik s težim posljedicama koju obilježava nagli pad BDP-a, zatim slabi oporavak a potom nastup ponovnog pada. “L” recesija je recesija naglog pada BDP-a koji dugo ostaje ispod svoje potencijalne razine te se gospodarstvo ne oporavlja. Navedena recesija se smatra najtežom vrstom te postoji mogućnost smanjenja potencijalnog BDP-a (Barić et al., 2016.).

U vrijeme kriza dolazi do izostajanja prihoda od prodaje roba i usluga, a razmjerno rastu fiskalni tereti poduzeća i njihova zaduženost, što sužava gospodarsku djelatnost i mogućnost

oporavka. Nadalje, dolazi do velikih društvenih problema jer kriza često istodobno pogađa velik dio poduzeća te se negativni efekti prenose na sve ekonomske subjekte time pogoršavajući opće stanje gospodarstva. Ne može se unaprijed utvrditi do koje razine gospodarska djelatnost može pasti u vrijeme krize, što pridonosi dodatnoj neizvjesnosti i strahu što stimulira zatvaranja i obrambeno ponašanje (Hrvatska enciklopedija, 2021.).

Nakon krize slijedi razdoblje depresije koje može preći u stagnaciju ukoliko potraje predugo. Poslovanje u uvjetima depresije postaje nepovoljno zbog obeshrabrujućih uvjeta - niske cijene koje su često i ispod razine troškova, visoka kamatna stopa na kredite i sl. Čimbenici koji pridonose ubrzanju oporavka utječu na razinu troškova (tehnološki napredak, niže nadnice, niže kamatne stope), ali je nedovoljna potražnja glavno ograničenje oporavka gospodarstva. Država nastoji svojim mjerama djelovati na ubrzanje oporavka kroz povećanje potražnje, niže kamatne stope, poticanjem tehnološkog napretka i sl., te navedeno biva sadržajem politike oživljavanje. Kad oživljavanje započne, dolazi do pozitivnog utjecaja na ukupnost gospodarstva. Na taj se način objašnjava logičan slijed gospodarskog ciklusa kao i njegova periodičnost (Hrvatska enciklopedija, 2021.).

### **3.2. Kriza uzrokovana COVID-19**

Izmjene ekonomskih ciklusa, odnosno ekonomski padovi i uspomeni su karakteristika tržišnih ekonomija. Govoreći o uzrocima i dinamici ekonomskih recesija, izdvajaju se mnogobrojni faktori; kroz povijesti su to bili ratovi, prirodne katastrofe, smrtonosne bolesti itd. Sa ekonomskim i tehnološkim napretkom čovječanstva ovi uzroci nisu tipični za ekonomske krize u suvremenom svijetu te čovječanstvo bolje vlada pojavama koje su ranije bile izvan njegove kontrole. Faktori koji su uzrok cikličkih fluktuacija ekonomije su monetarni ili realni, odnosno oni koji djeluju sa strane agregatne potražnje ili ponude, kao endogeni i egzogeni. U suvremenoj ekonomiji su posebno važni politički faktori te se ekonomisti usmjeravaju na moguće greške ekonomske politike i regulatorne politike kako bi se onemogućile buduće slične recesije.

Objava pandemije COVID-19 bolesti je nagovijestila značajan utjecaj na ekonomska kretanja i moguću pojavu ekonomske recesije koja je po svim pokazateljima globalna i znatno drugačija od prethodnih, upravo zbog neuobičajenog faktora koji ju generira. Pandemija se smatra negativnim egzogenim šokom čije se djelovanje širi kroz ekonomski sistem i uzrokuje pad i recesiju. Kod pandemije je posebice važan faktor neizvjesnosti u

pogledu trajanja i intenziteta šoka te je teško govoriti o utjecaju pandemije u trenu kada šok još uvijek djeluje, bez naznaka koliko će još dugo biti prisutan (Praščević, 2020.). Nijedna dosadašnja ekonomska kriza nije nastupila tako brzo i s tolikim padom gospodarskih aktivnosti, zahvativši cijeli svijet. Upravo iznenadno zaustavljanje gospodarstva (engl. *sudden stop*) i njegovo zaključavanje (engl. *lockdown*) i to u skoro svim dijelovima svijeta bitno razlikuje ovu ekonomsku krizu od onih koje bilježi ekonomska povijesti (Čavrak, 2020.).

Kod ove krize šok ne potiče iz financijskog sektora i nije rezultat financijskog posredovanja ili neodgovornog ponašanja ekonomskih subjekata povezanog s ostvarenjem moralnog hazarda. Izvor ove ekonomske nije povezan s financijskim sektorom gospodarstva već sa novootkrivenim koronavirusom koji se ubrzano proširio diljem svijeta. Govoreći o borbi s efektima krize, postojeći mehanizmi koji su nastali kao rezultat upravljanja šokom prethodnih ekonomskih kriza nisu efikasni u borbi sa egzogenim šokom poput COVID-19 pandemije. Postojeći mehanizmi su fokusirani na ublažavanje prelijevanja šoka koji potiče iz financijskog sektora i prevenciju pojave takvih šokova. Kod prethodnih kriza kreatori politike bi se suočili sa izvorima krize, npr. financijskim posrednicima ili kreditorima, dok bi ostatak sustava štitili od propadanja. U trenutku kada bi financijski sektor bio stavljen pod kontrolu, kreditiranje realnog sektora bi se nastavilo i ekonomska aktivnost bi se krenula oporavljati. U slučaju pandemije, kada problem ne proizlazi iz financijskog sektora ili određenog poduzeća ili industrije, suočavanje s krizom je puno zahtjevnije i izazovnije. Fokus treba biti stavljen na zdravstvenu krizu, ali se istovremeno trebaju donositi mjere za ublažavanje šoka i utjecaja mjera socijalnog distanciranja na realni sektor (Didier et al., 2020.).

Prethodna kriza iz 2008. je započela na financijskom tržištu u Sjedinjenim Američkim Državama te se zatim proširila na realni sektor diljem svijeta, s određenim vremenskim odmakom. Suprotno tome, kriza novonastale pandemije je radikalnija te ima nagli učinak - posljedice su se odmah osjetile u realnoj ekonomiji te se istovremeno desio šok na strani potražnje i ponude. Novonastalu krizu obilježava jedinstvena koordinacija monetarne, fiskalne i regulatorne politike. Kod prvobitnog šoka, svaka od navedenih politika je imala svoju ulogu te u suočavanju sa krizom nije korišten mikroprudencijalni pristup već makroprudencijalni koji se nije fokusirao na određene ekonomske subjekte, već sustav u cjelini. Nadalje, jedna od posebnosti je stanje bankarskog sustava kod pojave krize, koji je

bio mnogo bolje kapitaliziran u usporedbi s prethodnom krizom zbog reformi koje su bile odgovor na prethodnu krizu. Kod ove krize, banke nisu bile dio problema, već su sagledavane kao dio rješenja (Borio, 2020.).

Ekonomski efekti novonastale krize se ne mogu uspoređivati niti sa drugim krizama koje su uzrokovane pandemijom, npr. krizom povezanom sa Španjolskom gripom koja je trajala od 1918. do 1920. godine. Sam tip virusa je drugačiji, te je širenju španjolske gripe pridonijela i činjenica da se ista pojavila pred kraj Prvog svjetskog rata. Danas je očekivani životni vijek stanovništva duži, uvjeti za život su kvalitetniji te je društvo doživjelo veliki napredak u svim sferama. Teško je raditi usporedbu i s ekonomskog aspekta, obzirom da su današnja gospodarstva znatno drugačija te su instrumenti ekonomske politike koji se koriste u borbi protiv recesije napredniji.

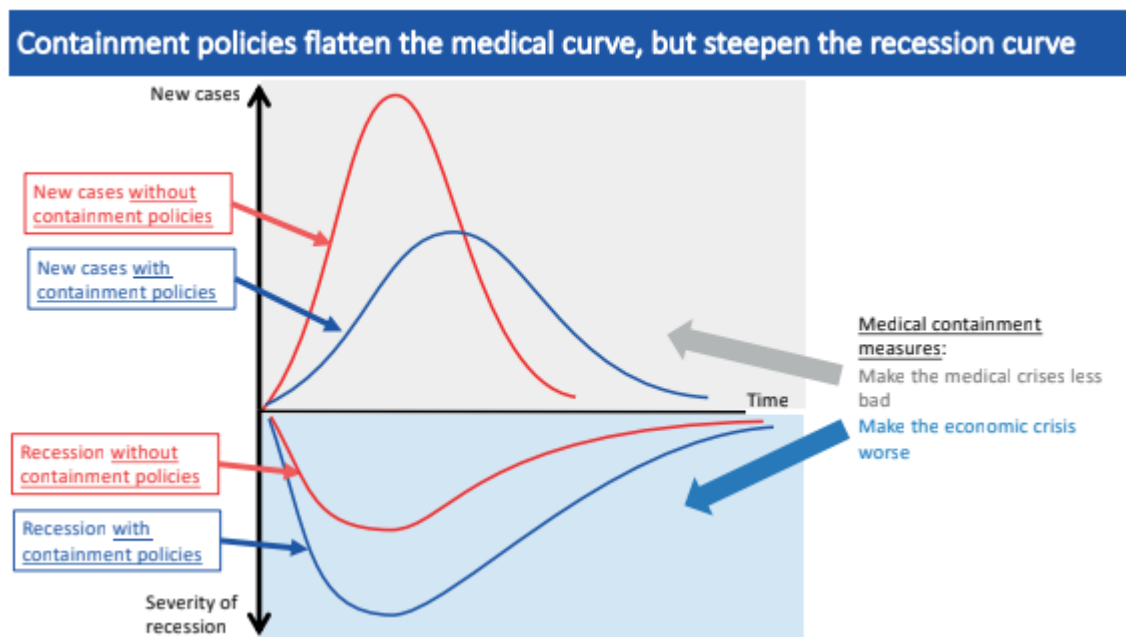
Faktor pandemije kao uzrok recesije je jedinstven u modernoj ekonomskoj povijesti te se uz njega veže neizvjesnost budućih kretanja i neizvjesnost nepoznavanja utjecaja pandemije na ekonomiju te se novonastala recesija smatra atipičnom. U vremenu pandemije države nameću mjerama socijalno distanciranje i tzv. zaključavanje država (engl. *lockdown*) te se uz novonastalu recesiju vežu pojmovi poput “recesija Velikog zaključavanja” (engl. *Great lockdown recession*). Neizvjesnost recesije je vezana i uz mogućnost države i njene politike da odgovori na recesiju obzirom da bi trebale biti uključene mjere poticanja ekonomske aktivnosti koje bi u ovom slučaju imale znatna ograničenja jer bi istovremeno značile moguće širenje zaraze stanovništva. Nadalje, nakon dužeg vremena primjene različitih metoda borbe sa širenjem bolesti i mjera u domeni gospodarstva, primjenjivanih u državama širom svijeta, ne može se istaknuti jedan siguran model koji daje najoptimalnije rezultate (Praščević, 2020.).

Baldwin i Weder di Mauro (2020.) u svom radu ekonomsku recesiju povezanu s COVID-19 nazivaju svojevrsnom mjerom javnog zdravstva. Naime, glavni cilj borbe s pandemijom je očuvanje života i zdravlja ljudi te se navedeni cilj pokušava postići kroz ublažavanje pandemijske krivulje. Napori koji idu prema cilju ublažavanja epidemijske krivulje posljedično smanjuju ekonomsku aktivnost, odnosno negativno utječu na ekonomsku krivulju. Slika 3 prikazuje medicinske i ekonomske ishode pandemije. Crvene linije prikazuju kretanja do kojih bi došlo ukoliko nisu bile donesene mjere za ublažavanje pandemijske krivulje, odnosno kretanja do kojih bi došlo kada bi se zaraza nekontrolirano širila - zdravstveni sustav bi bio pod velikim pritiskom i ne bi mogao zbrinuti sve kojima je



potrebno liječenje, te bi posljedično smrtnost pandemije bila veća. Bez takvih mjera, recesija bi bila blaža, a time ekonomska kriza manje ozbiljna. Plave krivulje prikazuju kretanja s određenim mjerama za smanjenje širenja virusa. Donji dio grafa pokazuje da je recesija puno dublja i ozbiljnija kada je pandemijska krivulja ublažena.

Slika 3: Epidemiološke mjere i odnos pandemijske i ekonomske krivulje



Izvor: Baldwin i Weder di Mauro (2020.)

Ova kriza je globalna, svijet je puno integriraniji te je pandemija zahvatila svijet na globalnoj razini. Novonastala kriza kreira efekt prelijevanja kroz lanac opskrbe. Dubina i trajanje ovog ekonomskog pada i nove krize ovisi o uspješnosti mjera koje su donesene s ciljem sprečavanja širenja koronavirusa te efektima mjera koje je država donijela kako bi se suočila s problemom likvidnosti kod ekonomskih subjekata, npr. kućanstava i malih i srednje velikih poduzeća (engl. *SMEs*). Nadalje, ozbiljnost krize ovisi o tome kako se ekonomski subjekti suoče i pripreme za ponovno pokretanje ekonomske aktivnosti te koliko će ekonomska zatvaranja (engl. *lockdown*) biti česta mjera u borbi s pandemijom (Fernandes, 2020.).

Pandemija je ekonomiju pogodila i sa strane agregatne potražnje, ali i sa strane agregatne ponude. Potražnja je pogođena značajnim smanjivanjem svojim komponenti - smanjena potrošnja kućanstava zbog ograničavanja trošenja na najosnovnije potrebe, smanjenje investicija i kapitalnih izdataka države. Atipični faktor ove recesije jest utjecaj pandemije na agregatnu ponudu. Naime, u kontekstu COVID-19 mnogi ekonomski subjekti su privremeno morali smanjiti ili potpuno zaustaviti svoj rad i proizvodnju zbog zatvaranja i

“zaključavanja” mnogih dijelova svijeta. Navedeno je uzrokovalo znatne probleme u današnjem visoko globaliziranom svijetu kojeg karakteriziraju globalni lanci opskrbe i proizvodnje. Sve navedeno je imalo utjecaj na produktivnost i agregatnu ponudu, ali i na cijenu proizvoda i posljedično agregatnu potražnju (Praščević, 2020.).

Recesija uzrokovana koronavirusom nije obilježena jednokratnim naglim šokom nakon kojeg će se ekonomska aktivnost nastaviti gdje je i stala. Ubrzo nakon pojave pandemije su se pojavili problemi nezaposlenosti i pada plaća radnika. Šokovi ove pandemije su dinamični te se brzo prenose među sektorima. Čavrak korona krizu tumači kao kombinaciju četiri šoka: šok ponude, šok potražnje, pad očekivanja i rast neizvjesnosti te šok brzih loših mjera (Arčabić, 2020.). Navedeni šokovi se međusobno cirkularno podupiru i generiraju negativnu spiralu (spirala stagdeflacije). Dok su prva tri šoka izvjesna, četvrti navedeni je potencijalni no čini se izvjesnim obzirom na teškoće u početnom radu kriznog menadžmenta. Šok loših brzih mjera ima potencijalno najdulje trajanje jer ga svaka pogrešna donesena mjera može dodatno potaknuti.

Kod ove pandemije, inicijalni je zdravstveni šok koji potom inicira šok ponude. Naime, poduzimanjem zdravstvenih mjera zaštite dolazi do prekidanja lokalnih i globalnih lanaca opskrbe i proizvodnje. Dolazi do pojačanog trošenja zaliha a time i do sloma ponude. Sa širenjem bolesti dolazi do pojave panike, straha i neizvjesnosti koji dovode do pada potrošnje i smanjenja investicija. Padom potražnje dolazi do pada novčanih tokova poduzeća te se povećava rizik bankrota. Poduzeća se prvobitno štite od potencijalnog bankrota otpuštanjem radnika te dolazi do rasta nezaposlenosti. Nadalje, padaju prihodi kućanstava te se povećava udio loših kredita i njihova nemogućnost otplate što povećava rizik i ugrožava financijski sustav.. Time se smanjuje kupovna moć kućanstava te dolazi do daljnjeg pada potražnje. Navedeno dodatno povećava strah i neizvjesnost te dolazi do dubljeg negativnog kruga petlje - dodatni pad potrošnje, proizvodnje, produktivnosti, zaposlenosti, prihoda poduzeća i kućanstava te se negativna petlja i dalje multiplicira (Čavrak, 2020.).

Novonastala ekonomska kriza uzrokovana pojavom COVID-19 pandemije se može opisati u kontekstu teorije crnog labuda. Navedenu teoriju je popularizirao Nassim Nicholas Taleb te ona opisuje iznenadni događaj velikog učinka koji se naknadno neadekvatno racionalizira kako bi ga se u budućnosti prikazalo predvidljivim. Osnovna tvrdnja jest da su globalni trendovi definirani nepredvidljivim događajima koji nadilaze okvire uobičajenih znanstvenih očekivanja te takvi događaji nisu iznimke već ključ budućih trendova i kretanja.

Upravo je koronavirus primjer događaja koji je u potpunosti iznenadio svijet, “crni labud” koji je ostavio značajne posljedice na gospodarstvo i postao važan čimbenik u definiranju budućih globalnih kretanja (Kožulj, 2020.).

### **3.3. Prognoze učinaka nove krize**

Koronavirus se pojavio u Kini te je prvi slučaj službeno zabilježen u prosincu u 2019., u gradu Wuhan. Početno širenje virusa je bilo obilježeno nepoznavanjem njegovih obilježja te se često oslovljavao kao “Wuhan koronavirus”, a bolest “Wuhanska upala pluća”. Japan, Južna Koreja i Sjedinjene Američke Države su počele bilježiti prve službene slučajeve par tjedana nakon inicijalnog izbijanja virusa u Kini. Ubrzo je shvaćena opasnost širenja novonastalog virusa na globalnoj razini, te Svjetska zdravstvena organizacija 11. ožujka 2020. godine proglašava stanje pandemije. COVID-19 pandemija je globalna te se rapidnom brzinom širila svijetom, unatoč naporima država da zaustave njeno širenje. Novonastalu pandemiju karakterizira veliki stupanj neizvjesnosti te se i godinu dana nakon njenog izbijanja ne govori o mogućem skorom završetku pandemije, te je i u ovom trenu teško prognozirati buduća kretanja.

OECD u svojem predavljanju iz ožujka 2020. navodi, pod pretpostavkom da pandemija doživi vrhunac u Kini u prvom kvartalu 2020., a izbijanja virusa u drugim državama budu blaža i stavljena pod kontrolu, 2.4% rast BDP-a na globalnoj razini u 2020. godini, u odnosu na prvobitno prognoziranih 2.9% prije pojave pandemije. Navodi se da bi postotak mogao biti negativan u prvom kvartalu 2020. godine. U navedenom izvještaju OECD navodi manje od 5% rasta kineskog gospodarstva u 2020. godini, no očekuje više od 6% rasta u 2021. Ukoliko se virus stavi pod kontrolu te se donesene mjere država pokažu efikasnim, očekuje se 3.3% rasta BDP-a u 2021. godini na globalnoj razini. Ukoliko širenje virusa bude intenzivnije i dugotrajnije, OECD pretpostavlja pad 1.5% globalnog BDP-a u 2020. godini (OECD, 2020.).

Obzirom da je pandemija uzela maha u prvoj polovici godine te nije ostvaren povoljniji scenarij prognozirani u ožujku 2020., OECD u rujanskom izvještaju navodi da je došlo do sloma globalne proizvodnje (engl. *output*) te da bi pad proizvodnje bio i znatno da nisu bile donesene brze i efektivne mjere kao podrška ekonomiji. Navodi se kako je došlo do rasta ekonomske aktivnosti nakon prvobitnog popuštanja mjera, no kako je potrošnja na uslužne djelatnosti i putovanja ostala potisnuta. Izvještaj navodi kako je neizvjesnost i dalje značajna

te su buduća predviđanja temeljena na pretpostavkama budućeg širenja virusa. Prognozira se daljnje širenje virusa no intervencije u fokusu će biti lokalne, a ne nacionalne. Smatra se da cjepivo neće postati globalno dostupno do kraja 2021. godine. Za razliku od prognoze iz ožujka koja je navodila 1.5% pad globalnog BDP-a u nepovoljnom scenariju, izvještaj iz rujna navodi pad od 4.5% u 2020. godini, te rast do 5% u 2021. godini. Do kraja 2021. godine, razine ekonomske aktivnosti većine zemalja neće dostići razine s kraja 2019. godine. U izvještaju se Kina navodi kao jedina G20 država koja očekuje rast aktivnosti zbog ranije pojave virusa te brzog stavljanja istog pod kontrolu (OECD, 2020.).

Prognoze OECD iz prosinca 2020. godine imaju pozitivnu notu zbog napretka s otkrivanjem cjepiva te oporavljanja aktivnosti mnogih sektora. U izvještaju se smatra da je najgori scenarij uspješno izbjegnuto no da je situacija i dalje neizvjesna za mnoge države i njihove ekonomske subjekte. Govoreći o projekcijama globalnog BDP-a, očekuje se povratak na razinu prije pandemije do kraja 2021. godine te rast globalnog BDP-a od 4.25% u 2021. godini te 3.75% u 2022. godini. Pretpostavlja se nejednakost oporavka među državama koje će potencijalno dovesti do dugotrajnijih promjena u globalnoj ekonomiji. Očekuje se jak rast kineskog gospodarstva, 3.3% u 2021. godini. Izvještaj i dalje navodi veliku dozu neizvjesnosti koja ovisi o budućoj dostupnosti i distribuciji cjepiva te mogućem ponovnom nekontroliranom širenju novih sojeva virusa koje će zahtijevati nove mjere postrožavanja ekonomskih aktivnosti (OECD, 2020.).

U zadnjem izvještaju OECD-a koje datira iz ožujka 2021. godine, izgledi globalne ekonomije se i dalje izrazito poboljšavaju s naglaskom na potrebu brze reakcije kako bi se oporavak dodatno osnažio. Navedeni prospekt prognozira 5.5% rast globalnog BDP-a u 2021. godini, te 4% rasta u 2022. godini. Sredinom 2021. godine se očekuje povratak na razine ekonomske aktivnosti koje su zabilježene prije pandemije i time se daljnje poboljšavaju prošla prognoziranja. No, iako se na razini globalnog prognoziranja očekuje rast, smatra se kako će aktivnost i prihodi većine država ostati ispod razine predpandemijskog razdoblja na kraju 2022. godine. Prognozira se divergencija između sektora i država zbog strogih mjera koje će ograničavati rast nekih sektora i država, dok će druge imati koristi od distribucije cjepiva i snažne podrške kroz donesene mjere. I u navedenom izvještaju se navodi znatni rizici koji u tom trenu ovise o napretku u distribuciji cjepiva. Navedeni izvještaj navodi da je oporavak od pandemije puno brži nego što je bilo očekivano (OECD, 2021.).

Iz navedenih prognoziranja koje imaju vremenski odmak od tri mjeseca, ističe se karakteristika neizvjesnosti koju pandemija nosi koja značajno određuje buduća ekonomska kretanja i trendove. Neizvjesnost oko razvoja i trajanja pandemije dovodi do znatnog povećanja sistemskih rizika koji utječu na stabilnost globalnog financijskog sustava. Mnoge ekonomske odluke se odnose na temelju očekivanih ishoda te kako bi se odluke donijele, ekonomski subjekti moraju formirati viziju o budućim kretanjima. Neizvjesnost o budućnosti uvijek postoji, no veliki porast neizvjesnosti s kakvom se svijet trenutno suočava dovodi do smanjivanja sposobnosti formiranja pouzdanih prognoza o budućim kretanjima. Zbog navedenog donošenje mnogih odluka se odgađa što dovodi do odgađanja investicija, istraživanja, zapošljavanja, potrošnje i sl. Također, veća neizvjesnost donosi i veći rizik, što znači da će investitori tražiti veće kompenzacije za preuzimanje više rizika, čime će neizvjesnost dovesti do poskupljenja projekata i potrošnje, što pridonosi dodatnom oslabljenju ekonomske aktivnosti (McMahon, 2020.).

## **4. COVID-19 I HRVATSKO GOSPODARSTVO**

### **4.1. Hrvatsko gospodarstvo prije početka pandemije**

Za postavljanje okvira analize fiskalnih kretanja u Hrvatskoj koja se obrađuje u nastavku rada, važno je predstaviti specifičnosti hrvatskog gospodarstva i obilježja stanja ekonomije u kojima se Hrvatska zatekla prije nastupa pandemije COVID.19.

Velika odrednica stanja hrvatskog gospodarstva je globalna kriza koja je započela 2008. godine. Pojava krize je otkrila slabosti gospodarstva te je s njom započela duboka recesija u Hrvatskoj koja je obilježena šestogodišnjim padom BDP-a. Hrvatska je jedna od članica EU koje su tijekom krize zabilježile najveći pad gospodarske aktivnosti. U Hrvatskoj je realni BDP u 2014. bio 12,6% manji nego u 2008. godini, a veći pad je zabilježen samo u Grčkoj gdje je pad iznosio 14%. Pri tome se Hrvatska nije isticala samo po realnom padu državne potrošnje, već i po padu osobne potrošnje i padu vrijednosti investicija u fiksni kapital. Rast robnog izvoza je bio među najnižima, ali je došlo i do znatnog pada vrijednosti izvoza usluga. Pozitivni trendovi se bilježe od 2014. godine u obliku visoke stope rasta robnog izvoza koji se ističe kao posljedica pristupanja EU. Takav rast je posljedica ukidanja svih prepreka slobodnoj trgovini s drugim članicama Europske unije, a dijelom se temeljio i na povećanoj trgovini, tj. izvozu roba inozemnog podrijetla (HGK, 2017.). Rast se od početka oporavka temelji prvenstveno na potrošnji i izvozu, uz nisku razinu ulaganja zbog visoke razine duga u privatnom i javnom sektoru (Europska Komisija, 2020.). Hrvatska bilježi početak gospodarskog rasta od 2015. godine kada je BDP porastao 2,4% kroz povećanje izvoza, osobne potrošnje i investicija. Rast se nastavio i u godinama koje su uslijedile, no znatno sporiji u odnosu na pretkrizno razdoblje (World Bank, 2020.).

Jedna od najvećih slabosti hrvatskog gospodarstva je javni dug i neadekvatna politika njegovim upravljanjem. Takva politika se pokazala posebno nespremnom u vrijeme duboke recesije te je Hrvatska više nego udvostručila svoj javni dug. On je u 2008. godini iznosio 39,6% BDP-a, a na kraju 2015. godine 86,7% BDP-a što je iznosilo 289,6 milijardi kuna. Dinamika rasta javnog duga je uvjetovana rastom ukupnog deficita javne države koji je uvjetovan padom poreznih prihoda i neadekvatnom prilagodbom na strani javnih rashoda i rastom kamata na javni dug (Šimović, Batur, 2017.). Od učlanjenja u Europsku uniju, Hrvatska bilježi napredak u konsolidaciji javnih financija i poboljšanje salda državnog

proračuna s prosječnim suficitom od 0,5% BDP-a u razdoblju od 2017. do 2019. godine. Smanjenje javnog duga je u navedenom razdoblju uzrokovano budžetskim suficitom i pozitivnim ekonomskim razvojem. Javni dug je do kraja 2019. godine pao na 73,2% BDP-a (World Bank, 2020.). Hrvatska je proteklih godina veliki dio duga refinancirala po niskim i fiksnim kamatnim stopama s dužim rokovima dospijeca (Europska Komisija, 2020.).

Hrvatskoj je tijekom prethodnih godina nedostajao model ekonomskog rasta koji bi omogućio dugoročan i dinamičan rast BDP-a. Razdoblja koja su obilježena rastom su ponajprije omogućena prethodno niskom razinom gospodarske aktivnosti i dugoročno neodrživim čimbenicima rasta gdje je rast bio baziran na povećanju unutarnjeg i vanjskog duga te povoljnim okolnostima u globalnom okruženju. Navedeni čimbenici nisu dugoročno prihvatljiv model rasta te je nužno usmjeriti snage u pronalazak modela koji će se temeljiti na povećanju proizvodnih investicija i povećanju robnog izvoza. Upravo se razlika u dinamici rasta robnog izvoza ističe kao ključan čimbenik zaostajanja Hrvatske u usporedbi s ostalim zemljama usporedivih značajki (HGK, 2017.).

Određena obilježja hrvatske ekonomije ju čine posebno ranjivom na vanjske šokove. Najznačajnije ranjivosti se odnose na visoku ovisnost o sektoru turizma, velik udio manje otpornih trgovačkih partnera te ograničenu diverzifikaciju izvoza te se naglašava potreba za razboritom fiskalnom politikom i funkcionalnim tržištem rada. Upravo će velika ovisnost o turizmu biti jedan od najznačajnijih faktora nove krize. U 2019. godini, Hrvatska bilježi 19,5% udjela turizma u ukupnom BDP-u što ju čini državom članicom EU koja bilježi najveću ovisnost o turizmu (World Bank, 2020.). Nadalje, Hrvatska bilježi nepovoljnu strukturu u kojoj prevladavaju mala i mikro poduzeća. Kao njihova prednost se navodi fleksibilnost, no upravo se ta prednost u vrijeme krize pokazuje kao nedostatak jer takva poduzeća nemaju financijski kapacitet za izdržati dulje razdoblje pada proizvodnje i prometa (Čavrak, 2020.). Značajnija slabost je i regulatorno okruženje koje poduzećima ograničava dostupnost kapitala, ekonomiju razmjera i konkurentnost. Također, negativan utjecaj na neefikasnost provođenja politika je i neučinkovitost javne uprave koju karakteriziraju slabi rezultati javnog sektora i neučinkovita koordinacija institucija. Strukturne reforme u području poboljšanja poslovnog okruženja, rasta produktivnosti i povećanja konkurentnosti napreduju, ali sporo (Europska Komisija, 2020.).

Govoreći o tržištu rada, stopa nezaposlenosti prije pojave pandemije je bilježila konstantni pad na godišnjoj razini, ali je sudjelovanje na tržištu rada i dalje nedostatno. Udio radno

sposobnog stanovništva koje aktivno radi ili traži posao je među najnižima u EU-u, promatrajući sve dobne skupine, a posebice u kategoriji radnika starije dobi. Navedeno je posljedica prijevremenog umirovljenja i nedovoljnih kvalifikacija koje su karakteristika hrvatskog tržišta rada. Unatoč relativno visokoj stopi nezaposlenosti, manjak radne snage u nekim sektorima je sve izraženiji. Sve navedeno je, zajedno s negativnim demografskim kretanjima, kočnica potencijalnog daljnjeg rasta (Europska Komisija, 2020.).

Hrvatskom gospodarstvu je bilo potrebno gotovo desetljeće da dosegne razinu gospodarskog outputa prije početka krize 2008. godine što naglašava slabu otpornost na šokove i lošu sposobnost institucija i politika da osiguraju brži oporavak. Navedeno je uzrokovano makroekonomskim neravnotežama koje su se akumulirale prije krize, ograničenom slobodom monetarne politike i politike deviznog tečaja, nedostatkom fiskalnog prostora i rigidnosti tržišta koja ograničava efikasnu relokaciju resursa kao odgovor na šok (World Bank, 2020.). Do početka 2020. godine, Hrvatska je zahvaljujući stabilnom petogodišnjem rastu i stabilizacijskoj politici uspjela postupno smanjiti visoki javni, privatni i vanjski dug. Pad stope nezaposlenosti je pridonio rastu raspoloživog dohotka kućanstva. Međutim, u 2018. godini je BDP po stanovniku u Hrvatskoj bio na istoj razini kao prije deset godina u odnosu na prosjek EU. Produktivnost rada i sudjelovanje na tržištu rada je nisko, a poslovno okruženje i javna uprava nisu dovoljno efikasni te ne idu u prilog gospodarskoj konvergenciji, a sama provedba mjera za otklanjanje navedenih slabosti nema ujednačenu dinamiku (Europska Komisija, 2020.).

Nakon petogodišnjeg oporavka, 2019. godine je dosegnut veći gospodarski output nego prije globalne krize iz 2008. godine. Pokretači rasta su bili pozitivna kretanja na tržištu rada, rast plaća te zamjetno povećanje ulaganja. Hrvatska proteklih godina bilježi oporavak ulaganja koji je bio potaknut povlačenjem sredstava iz fondova EU-a, a privatna i javna ulaganja su ostala relativno niska. Unatoč oporavku ulaganja, ono je i dalje manje u odnosu na usporediva gospodarstva te je ispod prosjeka EU (Europska Komisija, 2020.).

Sa pojavom pandemije u 2020. godini Hrvatska se ponovno suočila sa velikim padom ekonomske aktivnosti. Odgovor politike na širenje virusa je bio jedan od najbržih i najrigoroznijih u Europi te je Hrvatska rano ušla u fazu zatvaranja (engl. *lockdown*), što je omogućilo ublažavanje širenja virusa no ostavilo negativne posljedice na ekonomsku aktivnost (World Bank, 2020.).



## 4.2. Mjere za usporavanje širenja virusa

Nakon inicijalnog izbijanja virusa u Kini u prosincu 2019., COVID-19 bolest se ubrzo počela širiti na globalnoj razini. Početno nepoznavanje obilježja virusa i bolesti koje uzrokuje, zajedno sa neizvjesnošću koju pandemija predstavlja te nedostatkom cjepiva i efikasnog načina liječenja, su doveli do uvođenja jedinstvenih mjera za ublažavanje širenja virusa te se navedeno spominje i kao “veliko zatvaranje” (engl. *the “Great Lockdown”*). Navedene mjere koje za primarni cilj imaju zdravstvenu zaštitu ljudi i funkcioniranje zdravstvenog sustava su rezultirale velikim ekonomskim gubicima u kratkom roku na globalnoj razini (Baldwin, Weder di Mauro, 2020.).

Mjere uključuju poboljšanu dijagnostiku tj. testiranja, praćenje kontakata, izolaciju i karantenu za oboljele, a najznačajnije mjere se tiču smanjenja mobilnosti i ostvarivanja socijalnog distanciranja. Iako opseg uvedenih mjera varira ovisno o državi, većina država je uvela kombinaciju zatvaranja škola, zatvaranja i ograničavanja rada određenih sektora gospodarstva, otkazivanje javnih događaja, ograničavanje dopuštenog broja ljudi kod okupljanja, obustava javnog prometa, restrikcije na kretanje (lokalno i međunarodno). U trenutku pisanja ovog rada, nije kvantitativno i precizno određeno u kojoj mjeri su ove odluke uspješne te kakvo bi bilo širenje virusa, a posljedično broj zaraženih slučajeva i mortalitet, da navedene mjere za ublažavanje širenja virusa nisu bile donesene. Preliminarna istraživanja dovode do zaključka da navedene mjere jesu efektivne u ublažavanju pandemijske krivulje, no uspješnost znatno ovisi o specifičnostima države koja se promatra. Efekt uspješnosti mjera je vidljiviji u državama koje su navedene mjere implementirale brže te kod onih koje su se fokusirale na socijalno distanciranje (Deb et al., 2020.).

Kao temelj za analizu fiskalnih kretanja u Hrvatskoj povezanih s COVID-19 krizom, važno je predstaviti mjere koje su u Hrvatskoj uvedene s ciljem smanjenja i suzbijanja COVID-19 pandemije. Navedeno predstavlja okvir koji uvjetuje analizirana fiskalna kretanja. U nastavku ovog odjeljka su kronološki predstavljene najznačajnije mjere i odluke. 20. veljače 2020. godine Vlada Republike Hrvatske je osnovala Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske. Prema odredbama članka 21. Zakona o sustavu civilne zaštite stožer obavlja zadaće koje se odnose na prikupljanje i obradu informacija ranog upozoravanja o mogućnosti nastanka velike nesreće i katastrofe, razvija plan djelovanja sustava civilne zaštite, upravlja reagiranjem sustava civilne zaštite, obavlja poslove informiranja javnosti i

predlaže donošenje odluke o prestanku provođenja mjera i aktivnosti u sustavu civilne zaštite.

Ožujak 2020. obilježavaju stroge mjere i prvo zatvaranje (engl. *lockdown*). Jedna od prvih odluka se tiče obustave izvođenja nastave u visokim učilištima, srednjim i osnovnim školama te redovnog rada ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja i uspostavi nastave na daljinu. Nadalje, s ciljem sprječavanja negativnih učinaka promjene cijena i radi sprječavanja monopolističkog određivanja cijena, Vlada je donijela odluku o iznimnim mjerama kontrole cijena za određene proizvode: brašno, mlijeko, jaja, šećer, sol, svježe meso, dječja hrana i pelene, voda za piće, sapun, sredstva za dezinfekciju, zaštitna odjeća i obuća, zaštitne maske, lijekovi, medicinski proizvodi i sl. 19. ožujka 2020. godine je donesena Odluka o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja koja nalaže zabranu održavanja svih javnih okupljanja više od 5 osoba na jednom mjestu, obustavu rada u djelatnosti trgovine (s izuzetkom prodavaonica prehrambenih artikala, prehrambenih i higijenskih artikala, tržnica, ribarnica, ljekarni, benzinskih postaja, kioska, pekarnica, prodavaonica hrane za životinje i sl.), obustavu rada svih kulturnih djelatnosti, obustavu rada ugostiteljskih objekata svih kategorija, obustavu svih sportskih natjecanja i organiziranih treninga, obustavu rada teretana i sportskih centara i obustavu vjerskih okupljanja. Također, donesena je Odluka o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske. 23. ožujka 2020. godine je donesena Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj uz određene iznimke.

Travanj obilježavaju relaksacije u primjeni određenih odluka, tako je 19. travnja 2020. donesena Odluka o ukidanju nužne mjere zabrane napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka za određene županije. Krajem travnja je Vlada RH donijela Zaključak kojim se prihvaćaju Mjere za pokretanje gospodarskih i drugih djelatnosti i aktivnosti u uvjetima proglašene epidemije, te se predstavljaju mjere u tri faze.

Prva faza koja je započela krajem travnja je omogućila rad svim poslovnim subjektima u djelatnosti trgovine (iznimka trgovački centri), omogućavanje rada određenim subjektima u uslužnim djelatnostima, te omogućavanje rada određenim kulturnih djelatnosti. Sljedeća faza koja je započela početkom svibnja 2020. je obilježena radom javnog zdravstvenog sustava u punom opsegu te omogućavanje rada svim poslovnim subjektima u uslužnim djelatnostima. Treća faza je označena daljnjom relaksacijom u broju okupljanja,

omogućavanje rada trgovačkih centara, predškolskih ustanova i razredne nastave, omogućavanje rada ugostiteljskih objekata na vanjskim prostorima i terasama i omogućavanje rada nacionalnih parkova i parkova prirode. Također, Stožer je donio Odluku o izmjeni Odluke o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske gdje se omogućava prelazak državnih granica za određene države.

U sljedećim mjesecima su napravljene izmjene mnogih Odluka s ciljem daljnje relaksacije mjera no uz poštivanje određenih epidemioloških mjera. U srpnju je donesena Odluka o izmjeni Odluke o iznimnim mjerama kontrole cijena za određene proizvode gdje sada predmet Odluke postaju sredstva za dezinfekciju, zaštitna medicinska odjeća i obuća, zaštitne naočale i viziri, rukavice, zaštitne maske, maske za lice, respiratori, lijekovi i medicinski proizvodi. Mjere su bile donošene ažurno ovisno o trenutnoj epidemiološkoj situaciji te je tako u kolovozu donesena mjera ograničavanja radnog vremena barova te mjera ograničavanja svadbenih svečanosti u određenim županijama.

Sljedeći mjeseci su obilježeni donošenjem Odluka i izmjena Odluka koje su bile bazirane na razini županija ili gradova, ovisno o epidemiološkim kretanjima. S pogoršanjem epidemiološke situacije i porastom broja zaraženih, uvode se nove mjere s ciljem sprječavanja širenja zaraze te kraj studenog 2020. godine obilježava uvođenje novog zatvaranja (engl. *lockdown*). Drugo zatvaranje se smatra manje rigoroznim jer ga obilježava i veće poznavanje obilježja virusa i kretanja zaraze. 27. studenog 2020. godine Stožer donosi Odluku o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke koje uključuju: zabranu javnih okupljanja više od 25 osoba na jednom mjestu, nova ograničavanja radnog vremena, obustavu rada ugostiteljskih objekata, obustavu održavanja svadbenih svečanosti, obustavu rada teretana i fitness centara itd. Krajem prosinca je ponovno na snagu stupa Odluka o zabrani napuštanja županije te je planirano trajanje odluke do početka siječnja 2021. godine.

27. prosinca 2020. godine je počelo cijepljenje protiv bolesti COVID-19 u Republici Hrvatskoj te je prva osoba primila cjepivo u Zagrebu. Ublažavanje donesenih mjera je uslijedilo u veljači 2021. godine, te je prvom relaksacijom mjera omogućen rad svim ugostiteljima koji imaju mogućnost isporučivati hranu i piće za van te rad teretana i fitness centara. Krajem veljače je omogućen rad ugostiteljskim objektima na otvorenim prostorima i terasama (Kudrić, 2021.).

Od osnutka Stožera, na dnevnoj razini su donošene mnoge odluke i izmjene odluka, a u ovom poglavlju su predstavljene neke od najznačajnijih mjera koje bile na snazi do pisanja ovog rada. Mjere su donošene na svakodnevnoj bazi te su u skladu sa trenutnom epidemiološkom slikom u Republici Hrvatskoj, ali i svijetu. Intenzitet i brojnost mjera ovisi o kretanju broja zaraženih, opterećenosti zdravstvenih kapaciteta, karakteristikama virusa i pojavama njegovih novih sojeva. Do trenutka pisanja ovog rada, većina država bilježi dva velika zatvaranja (engl. *lockdown*), a neke države su već započele sa trećim zatvaranjem zbog pojave novog vala zaraze.

### **4.3. Mjere za pomoć gospodarstvu**

Globalni gospodarski šok izazvan pandemijom bolesti COVID-19, koja je uz donesene epidemiološke mjere dovela do iznenadnog zastoja aktivnosti diljem svijeta, doveo je do snažne kontrakcije globalnog gospodarstva i zamjetnog pogoršanja ekonomske klime zbog novonastale neizvjesnosti. Kako bi se smanjile nepogodne posljedice za gospodarstvo, poduzelo se niz koordinacijskih akcija kojima je ublažen šok nelikvidnosti za poduzeća i kućanstva (HNB, 2020.).

Uzevši u obzir pad svih sastavnica domaće i inozemne potražnje privatnog sektora i relativno nepovoljnu strukturu domaćeg gospodarstva, očekivana putanja oporavka i srednjoročni hrvatski gospodarski izgledi počivaju na pružanju brze i snažne ekonomske potpore privatnom sektoru. Potpora se ponajviše odnosi na fiskalnu potporu, a zatim širu financijsku pomoć te zakonodavna i logistička rješenja koja se posebno fokusiraju na sektore mikro i malih poduzeća i na ugrožena kućanstva te nastoje efektivno omogućiti “zatvaranje” ekonomije uz što manje trajnog gubitka outputa. To se odnosi na prevladavanje poremećaja likvidnosti i sprječavanje problema solventnosti inače zdravih subjekata te ograničavanje pada zaposlenosti (Republika Hrvatska, 2020.).

Vlada Republike Hrvatske je donijela niz mjera s ciljem očuvanja radnih mjesta i poslovanja u poduzećima koja su znatno pogođena pandemijom te je postavljen okvir koji olakšava teret otplate i pristup financiranju pogođenim poduzećima i kućanstvima (HNB, 2020.). Najvažnije mjere Vlade Republike Hrvatske korištene kao podrška ekonomiji u vrijeme pandemije su: odgoda i oslobođenje porezne obveze na određeno razdoblje, obročna otplate odgođenih obveza, potpore za očuvanje radnih mjesta, mjere likvidnosti poput moratorija na

obveze kod HBOR-a, COVID-19 zajmovi za obrtna sredstva, mjere usredotočene na turizam, mjere za pomoć agronomiji i sl. (World Bank, 2020.).

Jedna od najznačajnijih mjera jest potpora za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenima koronavirusom koja je predstavljena u ožujku 2020. Njen cilj je očuvanje radnih mjesta kod subjekata kojima je narušena gospodarska aktivnost zbog okolnosti pandemije. Usmjerena je na poduzetnike koji obavljaju gospodarsku djelatnost, a ne odnosi se na subjekte koji su osnovani od strane države ili ona u njima ima više od 25% vlasničkih udjela. Kriteriji ove mjere su mijenjani na mjesečnoj razini, no najveća odrednica je pad prihoda u određenom minimalnom postotku. Prvobitno predstavljena subvencija u ožujku 2020. je iznosila 3250 kn po radniku, a od travnja 2020. je iznos povećan na 4000 kn po radniku. Nadalje, u lipnju 2020. je predstavljena mjera skraćivanja radnog vremena koja se temelji na očekivanom padu ukupnog mjesečnog fonda radnih sati svih radnika zaposlenih kod poslodavca na puno radno vrijeme u mjesecu za koji se traži potpora minimalno 10%. Osim osnovnog kriterija se mora dokazati i utjecaj COVID-19 na poslovanje kroz pad prihoda/primitaka za određeni propisani postotak. Kod donošenja ove mjere, visina subvencije je iznosila do 2800 kn po radniku. Navedena mjera je produžena do kraja 2021. godine te od siječnja 2021. iznosi do 3600 kn po radniku (HZZ, 2021.).

Osim potpora za očuvanje radnih mjesta, među mjerama se ističu i otpis poreznih davanja i njihova odgoda, odgoda plaćanja PDV-a do naplate računa, odgoda plaćanja različitih javnih davanja, obustava izvršenja mjera prisilne naplate prema svim dužnicima u određenom razdoblju, naknade fiksnih troškova te produženje rokova za podnošenje prijave i plaćanje obveze poreza na dobit (HNB, 2020.). Odgode se odnose na porezna davanja i ostala javna davanja (doprinosi, članarine i sl.). Navedena mjera donesena u ožujku 2020. godine te, ukoliko primjenjiva ekonomskom subjektu, je podrazumijevala odgodu od tri mjeseca za obveze s dospijanjem do 20. lipnja 2020. godine. Pravo na oslobođenje od podmirivanja poreznih obveza su imali porezni obveznici koji su u periodu 20. ožujka do 20. lipnja 2020. u odnosu na isto razdoblje prethodne godine imali pad prihoda, odnosno primitaka od najmanje 50% (Porezna uprava, 2021.). Produženje roka za podnošenje prijave i plaćanje obveza poreza na dobit je kao mjera doneseno u 2020. godini za obvezu za 2019. godinu, a ova mjera je i na snazi 2021. godine čime je produžen rok za podnošenje prijave poreza na dobit za 2020. godinu do 30. lipnja 2021. (Porezna uprava, 2021.). Trenutno je na snazi mjera koja se odnosi na pravo na nadoknadu fiksnih troškova te navedeno pravo imaju

ekonomski subjekti kojima je obustavljen ili ograničen rad te imaju pad prihoda/primitaka. U fiksne troškove spadaju troškovi najma poslovnog prostora, softverske opreme za fiskalizaciju, trošak obvezne pričuve, električne energije, vode, plina, komunalne naknade, interneta i sl. (Porezna uprava, 2021.).

Osim prethodno navedenih mjera, u mjerama poticanja gospodarstvene aktivnosti se ističu instrumenti Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR) i Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG-BICRO). Mjere potpore od strane HAMAG-BICRO su su COVID-19 zajam, mikro zajam za obrtna sredstva za ruralni razvoj i ESIF mikro zajam za obrtna sredstva. COVID-19 zajam je namijenjen mikro, malim i srednjim poduzetnicima čija je namjena za obrtna sredstva. Iznos zajma je do 380.000 kuna po kamatnoj stopi od 0,25%. ESIF zajam je namijenjen mikro i malim subjektima u iznosu od 1000 EUR do 25000 EUR te kamatnu stopu od 0,5% do 1%. Cilj je osigurati dodatnu likvidnost subjektima gospodarstva uz smanjenje kamatne stope i smanjenje razine potrebnih sredstava osiguranja. Mjere HBOR-a se odnose na odgodu ili reprogram plaćanja postojećih obveza, nove povoljne kredite za likvidnost te mogućnost korištenja osiguranja portfelja kredita za likvidnost (Vlada Republike Hrvatske, 2021.).

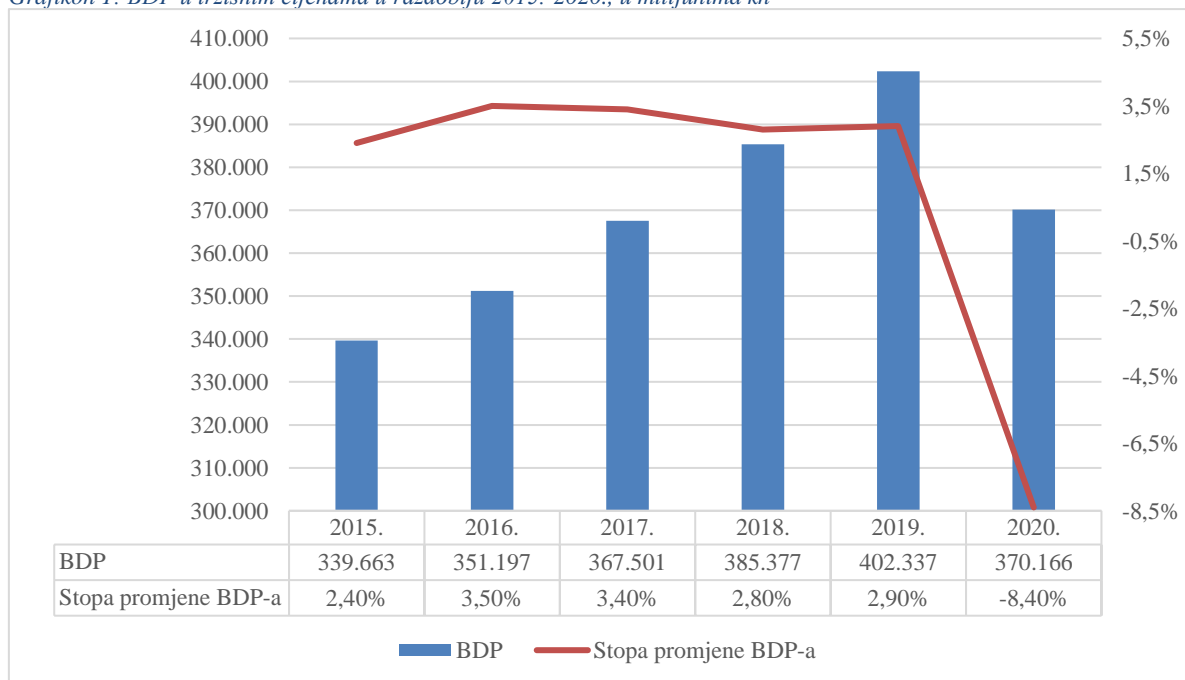
Iako je koordinacija fiskalnih, monetarnih i supervizijskih mjera privremeno ublažila nepovoljne učinke pandemije, pad ekonomske aktivnosti je zajedno s donesenim mjerama podrške nužno doveo do smanjenja prihoda opće države i snažnog rasta potreba za financiranjem. Točni razmjeri posljedica ove krize još nisu poznati i uvelike će ovisiti o daljnjem razvoju epidemiološke situacije i trajanju pandemije na domaćoj i globalnoj razini. No, u usporedbi sa financijskom krizom iz 2008. godine, hrvatsko gospodarstvo se pokazalo otpornije: ranjivosti kućanstava i poduzeća su znatno smanjenje, a članstvo u Europskoj uniji omogućuje Hrvatskoj pristup europskim fondovima i mehanizmima za brži oporavak gospodarske aktivnosti (HNB, 2020.).

# 5. UTJECAJ COVID-19 NA FISKALNA KRETANJA U HRVATSKOJ

## 5.1. Osnovni makroekonomski pokazatelji

Kao prvi dio analize utjecaja COVID-19 na fiskalna kretanja u Hrvatskoj, rad obrađuje osnovne makroekonomske pokazatelje: bruto domaći proizvod, inflaciju odnosno kretanje cijena te kretanja na tržištu rada. Krajem 2019. godine se nije slutila situacija koja je u prvoj polovici 2020. godine zadesila hrvatsko i svjetsko gospodarstvo. Nakon stope rasta hrvatskog gospodarstva od 2,94% u 2019. godini, HNB je prognozirao blago usporavanje rasta od 2,8% u 2020. godini, no pojavom pandemije su prognoze postale znatno drugačije. Prema privremenim podacima, BDP u 2020. bilježi pad od 8,4% pada u odnosu na prethodnu čime je ukupna razina BDP-a u 2020. godini 370.166 milijuna kuna, odnosno 49.139 milijuna eura izraženo u tekućim cijenama (HNB, 2021.). Time dolazi do zaustavljanja rasta gospodarstvene aktivnosti koja je započela 2015. godine te gospodarstvo Hrvatske bilježi najveći godišnji pad BDP-a u povijesti. Grafikon 1 prikazuje kretanje hrvatskog BDP-a u razdoblju od 2015. do 2020. godine.

Grafikon 1: BDP u tržišnim cijenama u razdoblju 2015.-2020., u milijunima kn



Izvor: Rad autora prema podacima Državnog zavoda za statistiku

Promatrajući sastavnice BDP-a u usporedbi 2019. i 2020. godine, najveći pad u postotnom iznosu na godišnjoj razini prema privremenim podacima bilježi izvoz i uvoz, posebice izvoz i uvoz usluga. Nadalje, osjetan je i veliki pad izvoza i usluga roba te potrošnje, dok kategorija državne potrošnje bilježi porast. U prvom tromjesečju 2020. godine gospodarstvo je izbjeglo pad, no rast je usporen na samo 0,2% u odnosu na isti kvartal prethodne godine, što označuje najsporiji rast u posljednjih šest godina. Najznačajnija sastavnica BDP-a, potrošnja kućanstava, bilježi pad od 6,2% u 2020. u odnosu na prethodnu godinu, gdje je pad najizraženiji u drugom kvartalu 2020. te iznosi 13,8% u odnosu na isti kvartal prethodne godine. Državna potrošnja je jedina sastavnica koja nije pala te bilježi rast za 2% u odnosu na 2019. Bruto investicije u fiksni kapital ostvaruju pad od 2,9% u 2020. u odnosu na prethodnu godinu, gdje je pad najizraženiji u drugom kvartalu te iznos 14,7%, dok četvrti kvartal bilježi oporavak s rastom od 4,2% u odnosu na isti kvartal prethodne godine. Međunarodna trgovina je oštro pala u drugom kvartalu 2020. godine zbog blokada gospodarskih aktivnosti kako bi se suzbilo širenje koronavirusa. U usporedbi 2019. i 2020. godine, izvoz roba i usluga bilježi značajan pad od 25% na godišnjoj razini, gdje izvoz usluga bilježi 45,2% pada. Bitno je naglasiti da je turizam važna odrednica izvoza usluga u Hrvatskoj. Taj pad je najizraženiji u drugom i trećem kvartalu 2020. godine. Uvoz roba i usluga na godišnjoj razini u 2020. godini karakterizira pad od 13,8%, gdje također dominira pad uvoza usluga. Tablica 1 prikazuje promjene u kretanjima komponenti BDP-a u 2019. i 2020. godini.

Tablica 1: Kretanja komponenti BDP-a u %, usporedba po kvartalima 2019. i 2020.

	Potrošnja kućanstva	Potrošnja države	Bruto investicije u fiksni kapital	Izvoz roba i usluga	Uvoz roba i usluga
2019.	3,5	3,4	7,1	6,8	6,3
2020.	-6,2	2,0	-2,9	-25,0	-13,8
2019.					
I. – III.	4,3	3,5	11,5	6,5	8,9
IV. – VI.	2,7	3,9	8,2	5,1	8,9
VII. – IX.	3,0	2,7	5,0	7,9	5,2
X. – XII.	4,0	3,3	4,0	6,9	2,5
2020.					
I. – III.	0,8	4,7	3,1	-2,0	-5,0
IV. – VI.	-13,8	0,5	-14,7	-40,7	-27,5
VII. – IX.	-7,3	1,5	-3,0	-32,3	-14,1
X. – XII.	-4,4	1,6	4,2	-9,8	-7,6

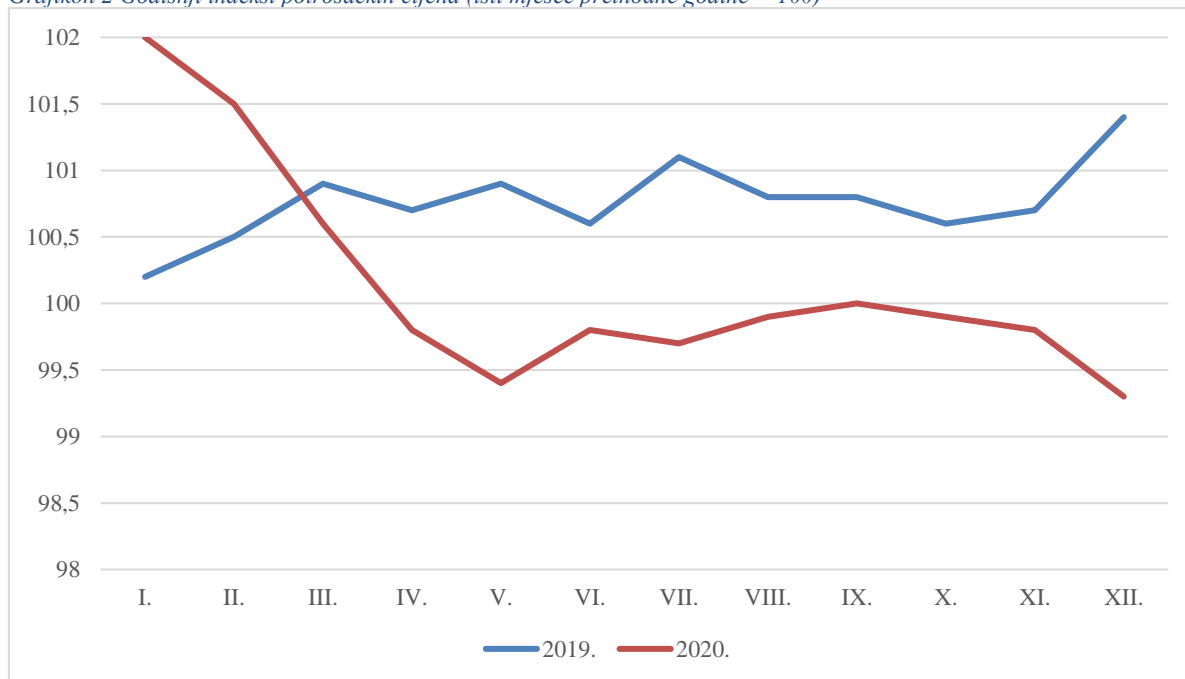
Izvor: rad autora prema podacima Državnog zavoda za statistiku



Navedeni podaci ukazuju da je kontrakcija gospodarstva nastavljena i tijekom posljednjeg kvartala 2020., iako sporijom dinamikom u odnosu na prethodni kvartal. U posljednjem kvartalu je pad zabilježen u svim sastavnicama, izuzev bruto investicija u fiksni kapital i državne potrošnje koje pozitivnim rastom ublažile ukupna negativna kretanja.

Podaci na Grafikonu 2 upućuju na negativnu inflaciju što sugerira da je negativni šok potražnje bio jači u odnosu na negativni šok ponude. Naime, šokovi potražnje dovode do pada cijena dok šokovi ponude dovode do porasta cijena. Uspoređujući indekse cijena (gdje je baza isti mjesec prethodne godine) na razini 2019. i 2020. godine, blaga inflacija se bilježi do ožujka 2020. godine. U tom trenu posljedice pandemije i uvedenih mjera još nisu mogle biti ugrađene u cijene iz ožujka (Rogić Dumančić, Bogdan, Raguž Krištić, 2021.). Od travnja 2020. stopa inflacije poprima negativni predznak te je deflacija prisutna u svim sljedećim promatranim mjesecima, izuzev rujna 2020. Indeks cijena u prosincu 2020. godine iznosi 99,3 u odnosu na prosinac 2019. Pojavi deflacije su najviše pridonijele promjene cijene energije, posebice naftnih derivata. Promatrajući harmonizirani indeks potrošačkih cijena i njegove stope promjene s kraja 2020., primjetno je smanjenje doprinosa cijena prijevoza, stanovanja, vode, električne energije, plina i ostalih goriva, odjeće i obuće, restorana i hotela i obrazovanja godišnjoj inflaciji. S druge strane, povećao se doprinos cijena hrane i bezalkoholnih pića, alkoholnih pića i duhana te zdravlja godišnjoj inflaciji.

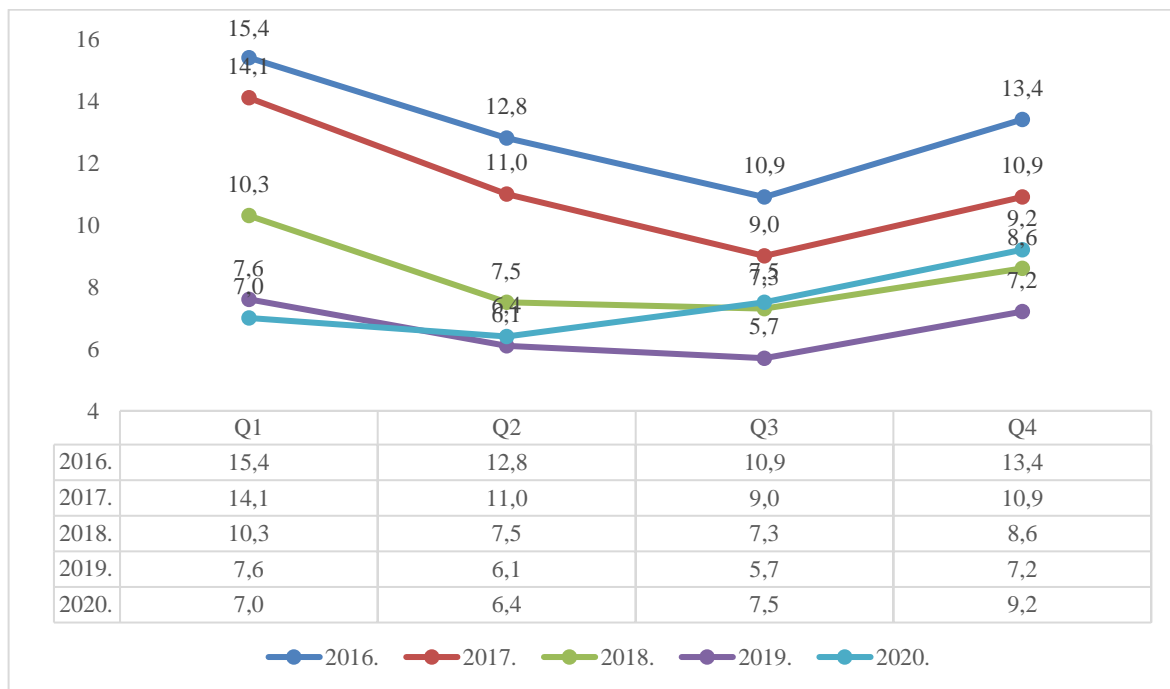
Grafikon 2 Godišnji indeksi potrošačkih cijena (isti mjesec prethodne godine = 100)



Izvor: rad autora prema podacima Državnog zavoda za statistiku

Nepovoljna kretanja u gospodarstvu su se odrazila i na zbivanja na tržištu rada. Iako je Vlada Republike Hrvatske nizom donesenih mjera pomogla ekonomskim subjektima da lakše prebrode šok pojave pandemije i sačuvaju radna mjesta u vremenu neizvjesnosti, rezultat na zaposlenost je ipak negativan.

Grafikon 3: Kretanje nezaposlenosti (%) po kvartalima, 2015.-2020.



Izvor: Rad autora prema podacima Državnog zavoda za statistiku

Na Grafikonu 3 je prikazano kretanje nezaposlenosti po kvartalima u razdoblju 2015.-2020. godina. Navedeni graf prikazuje smanjenje stope nezaposlenosti na godišnjoj razini za promatrano razdoblje, izuzev 2020. godine. Također, kretanja dobro prikazuju sezonalnost kao odliku hrvatskog tržišta rada - stopa nezaposlenosti pada u ljetnim mjesecima kada dolazi do povećane potražnje za sezonskom radnom snagom te je stopa nezaposlenosti u prosjeku najniža u trećem kvartalu svake promatrane godine. Novonastala pandemija i s njom povezana kretanja stope nezaposlenosti odražavaju znatno niži intenzitet sezonskog zapošljavanja. Početak 2020. obilježio je nastavak povoljnih kretanja na tržištu rada, ali se od ožujka 2020. bilježi pogoršanje. Usporedbe radi, na kraju trećeg kvartala 2020. je registrirano 135.448 nezaposlenih, što je 32.645 više u odnosu na isti kvartal prethodne godine. Uzevši u obzir broj nezaposlenih na kraju posljednjeg kvartala 2019. i 2020. godine, bilježi se porast od 27,42% broja nezaposlenih, odnosno 35.432 više nezaposlenih osoba. Obzirom na oštar pad gospodarske aktivnosti u Hrvatskoj, ali i u svijetu, reakcija tržišta rada

ostaje za sada relativno blaga što odražava mjere Vlade usmjere na održavanje zaposlenosti te se može zaključiti kako su potpore za očuvanje radnih mjesta spriječile kolaps na tržištu rada.

## 5.2. Prihodna strana proračuna

Usljed neočekivanog pada gospodarske aktivnosti uzrokovane COVID-19 pandemijom, državni proračun je obilježen s dva rebalansa kako bi se plan proračuna prilagodio trenutnoj ekonomskoj situaciji koja je obilježena snažnim padom gospodarske aktivnosti te fiskalnim učincima mjera porezne politike koje je Vlada provela kao potporu gospodarskoj aktivnosti u vrijeme pandemije. Prvi plan proračuna je uključivao ukupne prihode od 145,1 milijardi kuna. Prvim rebalansom je smanjen na razinu od 121,9 milijardi kuna, a drugim povećan na razinu od 131,1 milijardu kuna. Usporedivši prvobitni plan sa drugim rebalansom, ukupni prihodi u proračunu za 2020. godinu su smanjeni za 9,67%, odnosno 14 milijardi kuna. U usporedbi s proračunom 2019. godine, posljednji rebalans plana za 2020. godinu je manji za 3,7%. Ukupne prihode čine prihodi od poslovanja i prihodi od prodaje nefinancijske imovine, gdje su upravo prihodi poslovanja bili znatno mijenjani u izmjenama proračuna u 2020. godini.

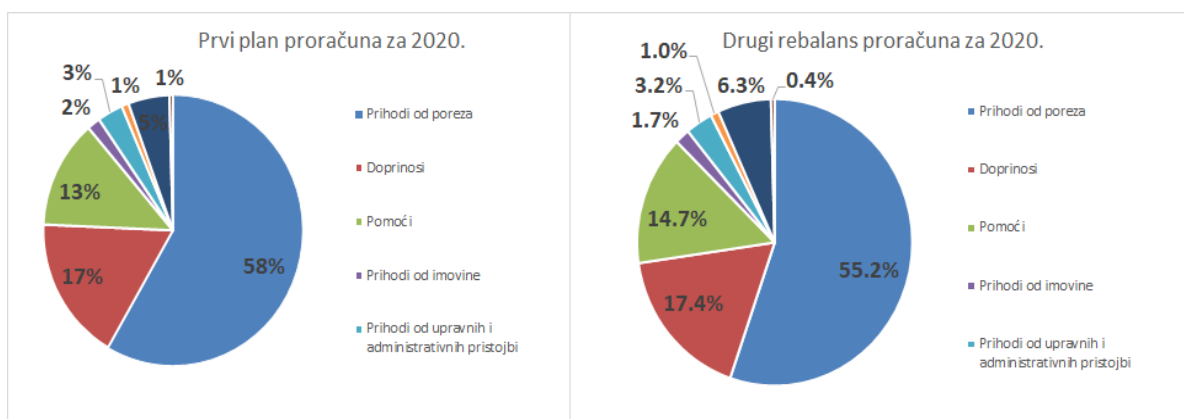
Tablica 2: Struktura prihoda poslovanja kroz izmjene proračuna 2020., u milijunima kn

	Proračun za 2020.	Prvi rebalans 2020.	Drugi rebalans 2020.	Povećanje / smanjenje
<b>PRIHODI POSLOVANJA</b>	144.130,28	121.179,88	130.255,40	-13.874,87
Prihodi od poreza	84.092,62	66.025,59	71.964,29	-12.128,33
Doprinosi	24.997,53	21.206,55	22.706,55	-2.290,98
Pomoći	18.756,01	18.253,12	19.157,12	401,11
Prihodi od imovine	2.366,06	2.240,17	2.266,07	-99,98
Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi	4.601,91	4.163,40	4.163,40	-438,51
Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	1.284,74	1.239,92	1.247,97	-36,78
Prihodi iz proračuna	7.412,11	7.524,97	8.187,84	775,73
Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	619,30	526,17	562,17	-57,13

Izvor: Rad autora prema podacima Ministarstva financija

Tablica 2 prikazuje promjene u strukturi prihoda poslovanja kroz rebalanse državnog proračuna za 2020. godinu. Vidljiv je oštar pad planiranih prihoda poslovanja pri izradi prvog rebalansa proračuna u odnosu na prvi plan proračuna za 2020. godinu. Najveći pad se bilježi u strukturi prihoda od poreza i doprinosa, sukladno slabljenju gospodarske aktivnosti s početkom pandemije što je dovelo do smanjenja potrošnje, rasta neizvjesnosti te potrebe države da potpomogne gospodarskoj aktivnosti i pomogne održati likvidnost ekonomskih subjekata čiji je rad postao ograničen u uvjetima pandemije. S poboljšanjem ekonomske situacije, druga izmjena proračuna iz studenog 2020. bilježi rast prihoda poslovanja u usporedbi s prvim rebalansom, ponajviše u skupini prihoda od poreza, doprinosa, pomoći te prihoda iz proračuna. Vidljiv je ukupan pad prihoda poslovanja u iznosu od 13,8 milijardi kuna, na što najveći utjecaj ima pad prihoda od poreza i doprinosa, dok kategorija pomoći bilježi rast. Navedena promjena strukture prihoda poslovanja je prikazana na Grafikonu 4.

Grafikon 4: Promjena strukture prihoda poslovanja proračuna za 2020., usporedba prvog plana proračuna i njegove zadnje izmjene



Izvor: rad autora prema podacima Ministarstva financija

Promatrajući kategoriju prihoda od poreza, prvobitni plan proračuna za 2020. predviđa 84 milijarde kuna prihoda, dok drugi rebalans procjenjuje 71,9 milijardu kuna prihoda od poreza što čini pad od 14,4%. Navedenom padu najviše doprinose neizravni porezi, točnije porezi na robu i usluge koji svojim kretanjima odražavaju pad osobne potrošnje i smanjenu dinamiku potražnje u uslužnim djelatnostima, posebice u turizmu. Prvobitan plan proračuna pretpostavlja 74,3 milijarde kuna prihoda od poreza na robu i usluge, dok prva izmjena proračuna bilježi značajan pad te navedena kategorija ima planiranih 59,1 milijardu kuna prihoda. S drugim rebalansom bilježi povoljnija kretanja te biva na razini od 62,5 milijarde kuna. Kategorija poreza na robu i usluge bilježi pad od 15,8% kod usporedbe prvog plana proračuna s drugim rebalansom za 2020. godinu, te pad od 9,6% u usporedbi 2020. godine

s prethodnom. Prihodi od posebnih poreza i trošarina bilježe smanjenje kod prvog rebalansa u odnosu na prvotni plan te iznose 13,9 milijardi kuna. Najveće promjene u prikupljenim prihodima se bilježe kod trošarina na energente i električnu energiju, trošarina na duhanske proizvode te kod prihoda od posebnog poreza na osobne automobile, plovila i zrakoplove, budući se zbog krize pojavilo očekivanje smanjenje prodaje osobnih automobila u ovoj godini. Prema drugom rebalansu, prihodi od posebnih poreza i trošarina bilježe povećanje od 222 milijuna kuna u odnosu na prvi rebalans te iznose 14,1 milijardu kuna. Najveće promjene u prikupljenim prihodima, u odnosu na plan iz svibnja, očekuju se kod trošarina na energente i električnu energiju.

Kategorija prihoda od igara na sreću bilježi pad od 8,1% uspoređujući prvi plan za 2020. sa zadnjim rebalansom. Pad ovih prihoda izravna je posljedica ograničavanja rada casina i kladionica, kao i ostalih lutrijskih igara.

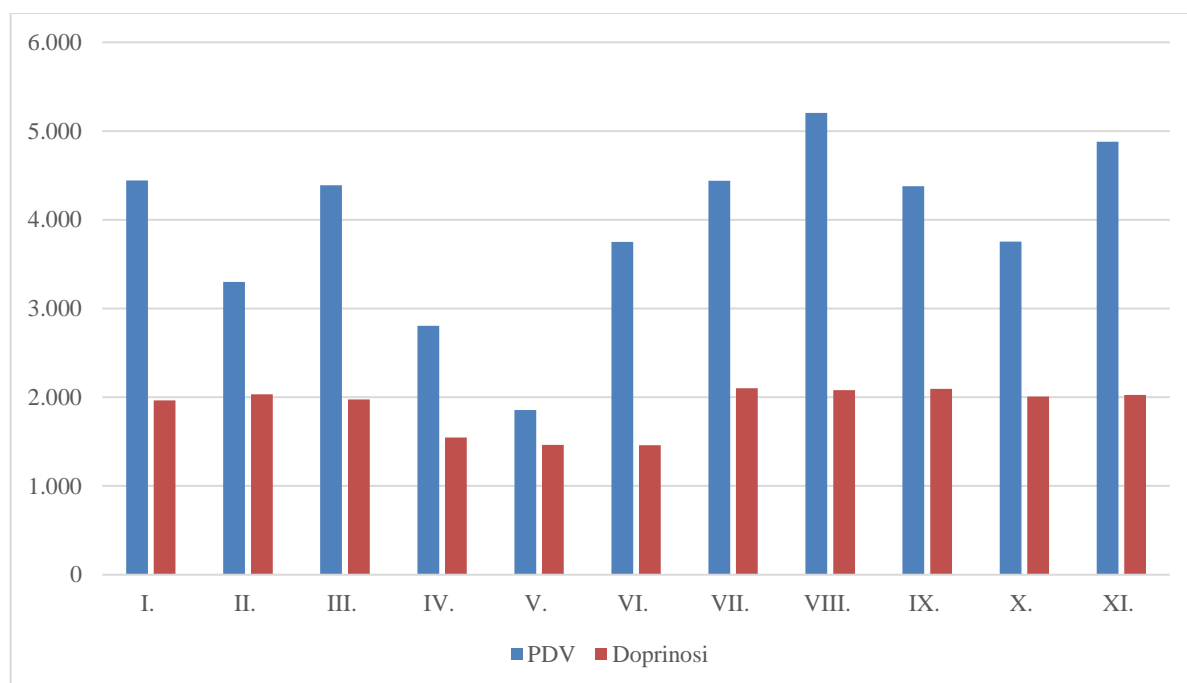
Prvi izradi prve izmjene proračuna za 2020. godinu, porez na dobit bilježi značajan pad s 9,3 milijarde kuna na 6,5 milijarde kuna. Međutim, kroz poboljšanje kretanja zadnja izmjena proračuna pretpostavlja razinu od 9 milijardi kuna što je pad od 3,4% u usporedbi s prvim planom. U usporedbi s 2019. godinom, 2020. bilježi rast od 2,3% navedenih prihoda. Izravni porezi su manje doprinijeli padu prihoda što pokazuje uspješnost ublažavanja negativnih posljedica pandemije na kretanje broja zaposlenih. Navedena projekcija uzima u obzir očekivanja o rezultatima poslovanja ekonomskih subjekata te mjere koje su donesene kako bi se ublažile negativne posljedice na gospodarstvo.

Važno je napomenuti kako je projekcija drugog rebalansa puno povoljnija u usporedbi s prvim rebalansom iz svibnja 2020. godine, a najveće pozitivne promjene bilježe prihodi od PDV-a. Planiranje prihoda od PDV-a temelji se na mjerama pomoći gospodarstvu za ublažavanje posljedica pandemije koronavirusa, boljim rezultatima turističke sezone nego što se očekivalo u prvoj polovici godine te očekivanom kretanju osobne potrošnje u ostatku godine.

Kategorija doprinosa bilježi značajan pad od 9,16% kod usporedbe prvog plana proračuna i drugog rebalansa za 2020. godinu. U 2019. godini navedena kategorija bilježi 24 milijarde kuna prihoda, te je prvobitni plan proračuna za 2020. očekivao približno 25 milijardi prihoda. Međutim, ova kategorija je određena nepovoljnim kretanjima na tržištu rada ali i procijenjenim učincima otpisa doprinosa na mirovinsko i zdravstveno osiguranje kao jednim od mjera odgovora na pandemiju, te drugi rebalans pretpostavlja razinu od 22,7

milijardi kuna prihoda ove kategorije. U odnosu na prvi rebalans, u drugom rebalansu za 2020. godinu, prihodi od doprinosa se povećavaju za 1,5 milijardu kuna. Ovo značajno povećanje prihoda od doprinosa rezultat je bržeg oporavka stanja na tržištu rada nakon popuštanja epidemioloških mjera povezanih s prvim “zatvaranjem” ekonomije nakon pojave pandemije. Grafikon 5 prikazuje kretanje PDV-a i doprinosa prema računskom planu proračuna po mjesecima u razdoblju od siječnja do studenog 2020. godine te je iz prikazanog kretanja iznosa vidljiv oštar pad u travnju i svibnju kao posljedica prvobitnog šoka, zatvaranja ekonomije, smanjenja potrošnje i odgode plaćanja doprinosa, te pozitivno kretanje u drugom dijelu godine nakon oporavka osobne potrošnje, bolje turističke sezone nego što je to bilo očekivano i oporavka tržišta rada.

*Grafikon 5: PDV i doprinosi po mjesecima prema planu izvršenja proračuna 2020., u milijunima kn*



Izvor: rad autora prema podacima Ministarstva financija

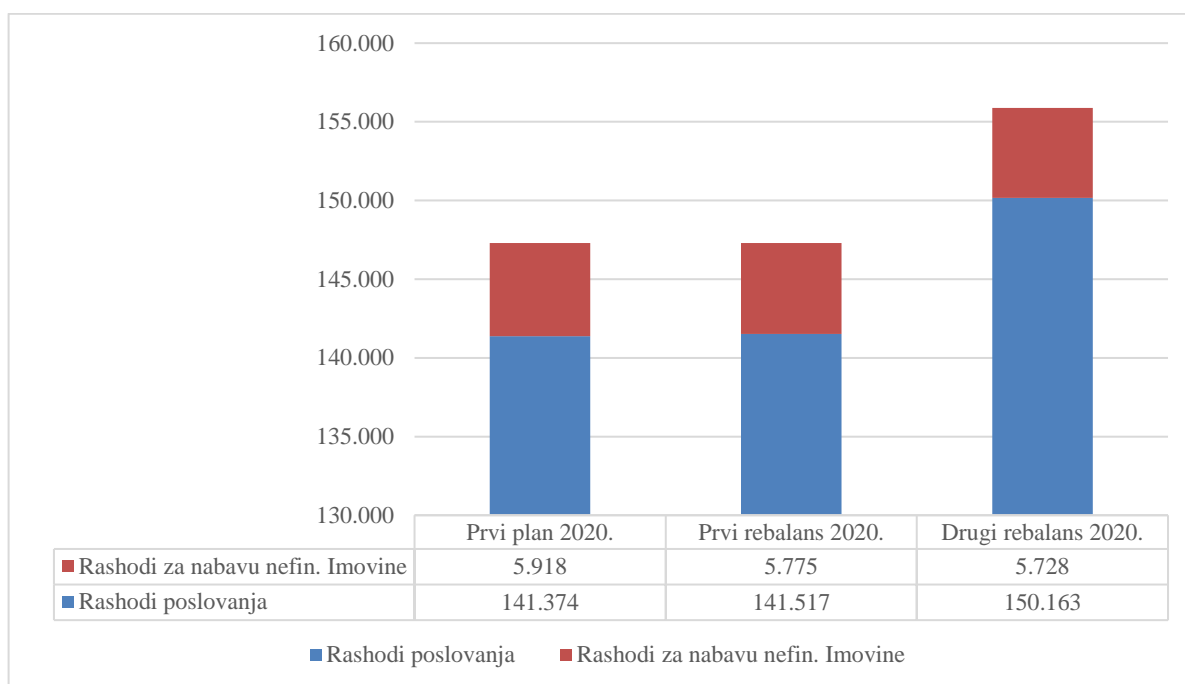
U kategoriji pomoći iz inozemstva (darovnica) i od subjekata unutar općeg proračuna se bilježi rast. Prihodi od navedene kategorije su u 2019. godini iznosili 17,4 milijarde kuna, a prvi plan proračuna za 2020. je prognozirao razinu od 18,7 milijardi kuna. Drugi rebalans proračuna za 2020. godinu pak ovu kategoriju stavlja na razinu od 19,1 milijarde kuna što označava rast od 9,7% u usporedbi s 2019., te 2,1% u usporedbi s prvim planom za 2020. godinu. U navedenoj kategoriji se ističu pomoći Europske unije, fondovi Europske unije i ostali programi Europske unije. Najveći rast unutar ove skupine bilježe pomoći od

međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU koje su drugim rebalansom 2020. porasle za 489 milijuna kuna, odnosno 2,7% u odnosu na prvi plan proračuna 2020. godine. Oko 97% ukupnih prihoda od pomoći odnosi se na prihode od pomoći međunarodnih organizacija i institucija i tijela Europske unije, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz EU proračuna, ali i uz sredstva dodijeljena RH iz fondova EU u okviru pomoći u financiranju posljedica koronavirusa. Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi te pristojbi po posebnim propisima i naknada bilježe osjetan pad kao posljedica uvođenja restriktivnih epidemioloških mjera koje su ograničile pružanje većine državnih usluga. U usporedbi s prvim planom proračuna za 2020. godinu, posljednji rebalans bilježi pad od 9,5% u navedenoj kategoriji, gdje je pad najizraženiji u skupini administrativnih i upravnih pristojbi te ostalih prihoda za posebne namjene.

### **5.3. Rashodna strana proračuna**

Pojava novonastale COVID-19 pandemije je tražila brzu reakciju i snažnu fiskalnu potporu kako bi se održala zaposlenost i cjelokupna gospodarska aktivnost. Kao što je prethodno u radu spomenuto, 2020. godina je obilježena sa dva rebalansa državnog proračuna kao odgovor i prilagodba na novu krizu uzrokovanu COVID-19 pandemijom. Pozitivni rezultati iz prethodnih godina su značajno utjecali na rashode za kamate te je stvoren fiskalni prostor koji je bio nužan s pojavom pandemije, kad je došlo do potrebe za snažnom fiskalnom potporom.

Grafikon 6: Promjena strukture ukupnih rashoda kroz izmjene proračuna u 2020., u milijunima kn



Izvor: rad autora prema podacima Ministarstva financija

Grafikon 6 prikazuje promjene u strukturi ukupnih rashoda kroz izmjene proračuna u 2020. godini. Ukupni rashodi se sastoje od rashoda poslovanja i rashoda za nabavu nefinancijske imovine, gdje se najveći udio odnosi na rashode poslovanja. Pri donošenju proračuna za 2020. godinu, ukupni rashodi su planirani na razini od 147,3 milijarde kuna, od čega se 141,3 milijarde kuna odnosi na rashode poslovanja. Sa pojavom pandemije i ekonomskih posljedica koje je šok na pandemiju donio, donesena je izmjena državnog proračuna u svibnju koja je pretpostavljala jednaku razinu ukupnih rashoda, no sa značajnom promjenom u njihovoj strukturi. Navedeno je bilo potrebno radi osiguranja sredstava za provedbu mjera za očuvanje radnih mjesta kod ekonomskih subjekata gdje je pandemijom narušena profitabilnost i gospodarska aktivnost ali radi financiranja i drugih troškova i aktivnosti koji su povezani s nastupom neočekivanih i posebnih okolnosti. Ukupni rashodi poslovanja rebalansom iznose 141,5 milijardi kuna. Navedeno je rezultat smanjenja rashoda koji se financiraju iz EU i ostalih izvora financiranja u iznosu od 106,0 milijuna kuna i povećanja rashoda koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka u iznosu od 432,6 milijuna kuna.

Drugi rebalans koji je stupio na snagu u studenome 2020. godine planira znatno veću razinu ukupnih rashoda. Njime su ukupni rashodi poslovanja planirani na razini od 155,9 milijardi



kuna, što je povećanje od 5,84% u odnosu na prva dva plana proračuna za 2020. godinu. Dok se rashodi za nabavu nefinancijske imovine smanjuju, izdvajanja za rashode poslovanja rastu te navedena izmjena proračuna planira rashode poslovanja na razini od 150,1 milijardu kuna. Time su rashodi poslovanja porasli 6,2% u odnosu na prvu verziju proračuna, dok su rashodi za nabavu nefinancijske imovine pali za 3,2%. Navedeno je doneseno kao odgovor na krizu i prilagodba trenutnoj ekonomskoj situaciji. Najznačajnija povećanja se odnose na kamate u iznosu od 1,4 milijarde kuna što uključuje 430 milijuna kuna za negativne tečajne razlike, dodatna sredstva za potpore za očuvanje radnih, povećanje rashoda za naknade za nezaposlene te sredstva za stabiliziranje poslovanja društva Croatia Airlines d.o.o. u iznosu od 88 milijuna kuna i dodatna sredstva za potpore u poljoprivrednom sektoru. Nadalje, povećanje uključuje sredstva za provedbu mjera HBOR-a što je vezano uz odobrenje novih kredita za likvidnost i odobravanje garancija.

Tablica 3 prikazuje strukturu glavnih izvora rashoda poslovanja po izmjenama proračuna u 2020. godini. Iz navedenog je vidljivo kako su najdominantnije naknade građanima u kućanstvima koje čine oko 35% rashoda. Ukupno je drugim rebalansom za njih planirano 51,8 milijardi kuna što je 474 milijuna kuna više u odnosu na prvi plan proračuna za 2020. godinu. Ostali značajni izvori su rashodi za zaposlene i pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna koji su prvom izmjenom proračuna bili planirani u manjem iznosu, dok su konačnom izmjenom bili na razini većoj od prve verzije proračuna za 2020. godinu. Subvencije su u kontekstu ove analize najznačajnije jer je omjer ove sastavnice značajno izmijenjen rebalansima proračuna. U usporedbi s prvim planom gdje su subvencije planirane na razini od 6,6 milijardi kuna, prvi rebalans ih planira na 13,3 milijarde kuna, a drugi na 14,7 milijardi kuna čime je ova sastavnica rashoda poslovanja i više nego udvostručena izmjenama proračuna. Konačni iznosi materijalnih i ostalih rashoda u rashodima poslovanja su manji nego što je planirano prvim planom za 2020. godinu.

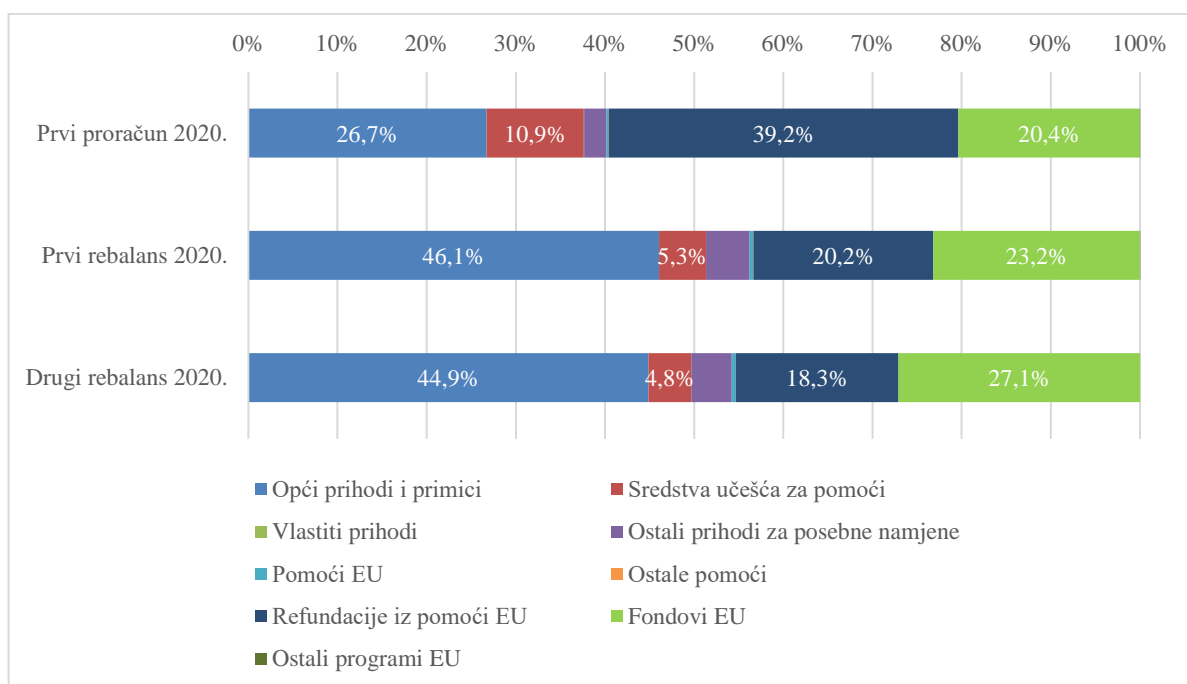
Tablica 3: Struktura rashoda poslovanja kroz izmjene proračuna za 2020., u milijunima kn

	Proračun za 2020.	Prvi rebalans 2020.	Drugi rebalans 2020.	Povećanje / smanjenje
Rashodi poslovanja	141.374,4	141.516,7	150.162,8	8.788,4
Rashodi za zaposlene	22.800,4	22.266,1	23.202,6	402,3
Materijalni rashodi	15.441,2	14.306,6	15.430,8	-10,4
Financijski rashodi	8.057,9	7.205,8	8.566,5	508,5
Subvencije	6.613,5	13.384,1	14.707,7	8.094,2
Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	29.825,2	27.132,3	29.890,8	65,6
Naknade građanima i kućanstvima	51.380,6	51.181,5	51.855,0	474,5
Ostali rashodi	7.255,7	6.040,3	6.509,4	-746,3

Izvor: rad autora prema podacima Ministarstva financija

Subvencije su sastavnica rashoda poslovanja koje su imale najveći utjecaj na promjene ukupne razine rashoda poslovanja kroz izmjene proračuna. Navedeno je posljedica pandemije i odgovora državnih vlasti na novonastalu krizu. Grafikon 7 prikazuje izmjene strukture izvora financiranja subvencija kroz rebalanse u 2020. godini. Prvi plan proračuna, donesen prije pojave pandemije, pretpostavlja ukupni iznos subvencija na razini od 6,6 milijardi kuna koje su većinski financirane iz refundacija iz pomoći EU koje su planirane u iznosu od 2,6 milijardi kuna. Izmjenama proračuna dolazi do promjene iznosa subvencija, te konačna izmjena proračuna navedeno planira na razini od 14,7 milijardi kuna što predstavlja rast od 122% u odnosu na prvi plan. Najdominantniji izvor financiranja izmjenom proračuna postaju opći prihodi i primici te se zadnjom izmjenom proračuna pretpostavljaju na razini od 44,9%, odnosno 6,6 milijardi kuna. Značajan rast bilježe i fondovi EU kao izvori financiranja subvencija. Porast subvencija je posljedica provođenja mjera za očuvanje radnih mjesta koje su donesene kao potpora ekonomskim subjektima pogođenima COVID-19 krizom.

Grafikon 7: Struktura izvora financiranja subvencija kroz izmjene proračuna za 2020.



Izvor: rad autora prema podacima Ministarstva financija

Tablica 4 prikazuje promjene u iznosima subvencija po kategorijama kroz izmjene proračuna u 2020. godini. Sve kategorije bilježe značajan rast, no on je najvažniji u kategoriji subvencija trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora. Prvim planom proračuna je navedeno planirano na razini od 1,9 milijardi kuna dok je zadnjom izmjenom proračuna navedeno došlo do razine od 7,2 milijarde kuna.

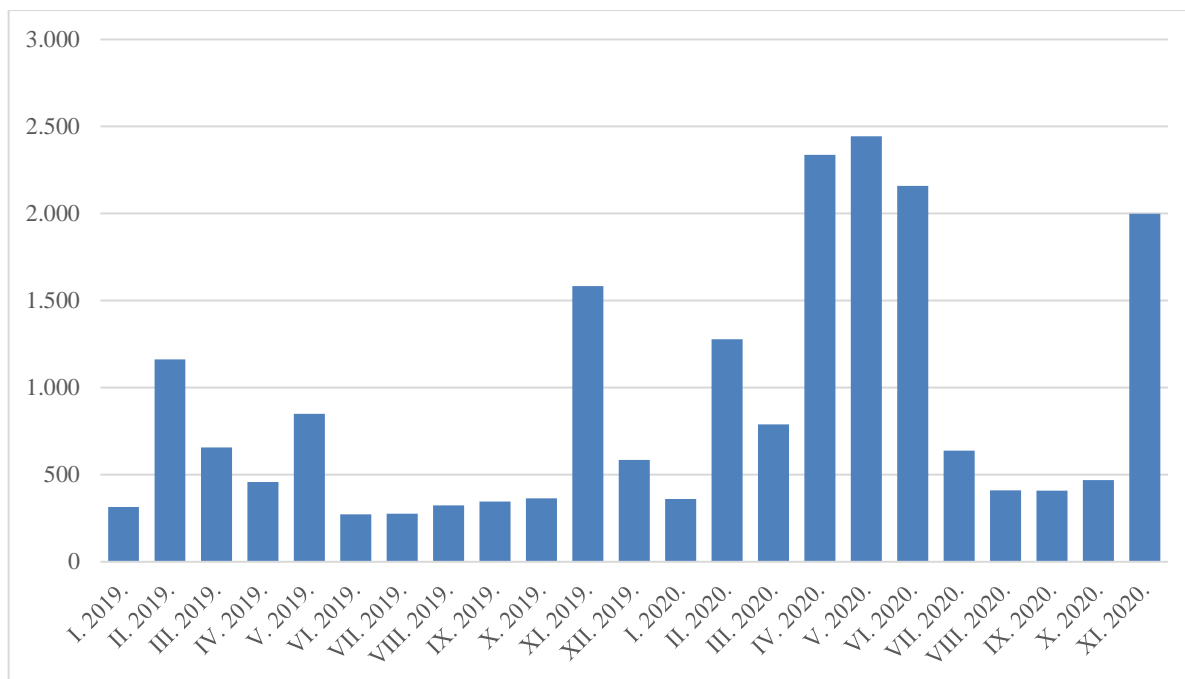
Tablica 4: Struktura subvencija kroz izmjene proračuna 2020., u milijunima kn

	Prvi proračun 2020.	Prvi rebalans 2020.	Drugi rebalans 2020.	Povećanje / Smanjenje
Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	682,3	772,6	790,4	15,85%
Subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora	1.969,9	6.784,6	7.220,2	266,52%
Subvencije trgovačkim društvima, zadrugama, poljoprivrednicima i obrtnicima iz EU sredstava	3.961,3	5.822,0	6.697,1	69,06%

Izvor: rad autora prema podacima ministarstva financija

Grafikon 8 prikazuje kretanje ukupnih subvencija kroz mjesece, u periodu 2019. i 2020. godine. Vidljiv je značajan rast ukupnih subvencija u periodu od travnja do lipnja 2020. godine. Tome je najviše pridonio rast rashoda za subvencije koji uključuje isplaćene potpore za očuvanje radnih mjesta. U trećem kvartalu je primjetan sporiji rast rashoda za subvencije što odražava manje iznose isplaćenih potpora za očuvanje radnih mjesta u navedenom periodu.

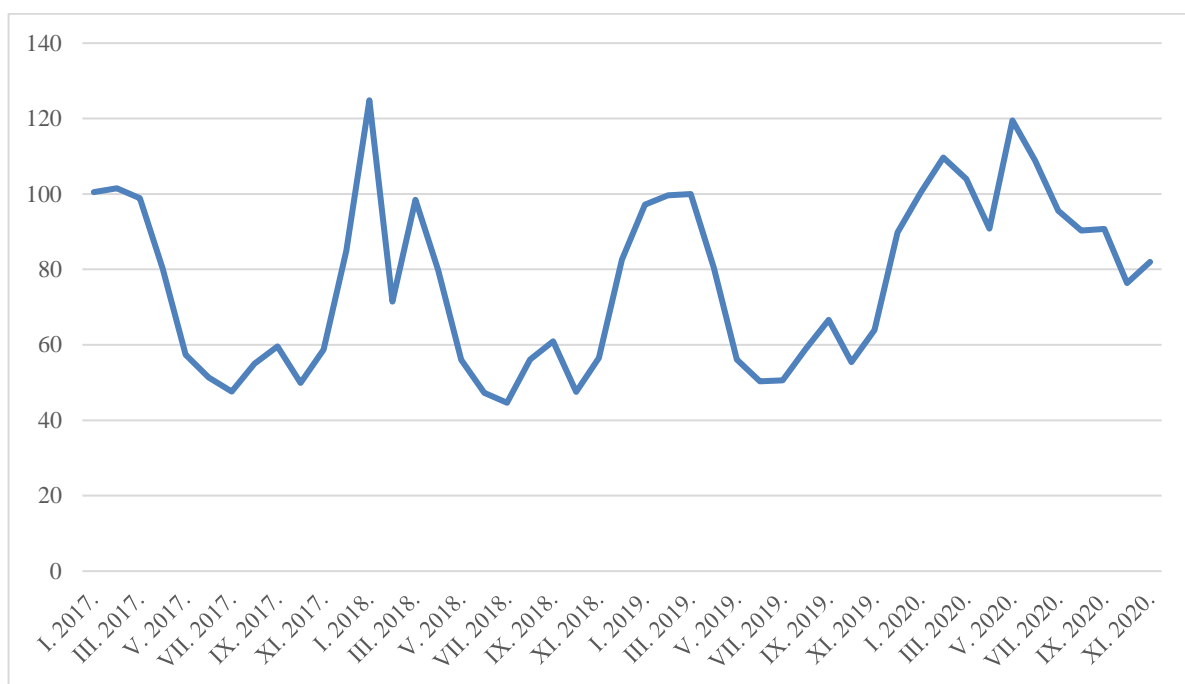
Grafikon 8: Iznos subvencija po mjesecima, 2019.-2020., u milijunima kn



Izvor: rad autora prema podacima ministarstva financija

Grafikon 9 predstavlja trend kretanja rashoda za nezaposlene te je u obzir uzet period od početka 2017. godine do zadnjih dostupnih rezultata, studenog 2020. godine kako bi se prikazala sezonalnost kao karakteristika hrvatskog tržišta rada, gdje je vidljiv pad u naknadi za nezaposlene kao posljedica manjeg broja nezaposlenih u periodu turističke sezone u Republici Hrvatskoj. Pandemija je imala značajan utjecaj na hrvatski turizam te je posljedično vidljiv prekid navedenog trenda u 2020. godini, gdje su rashodi za naknade za nezaposlene na većim razinama tijekom cijele godine, te se prema kraju godine bilježio pad, što nije obilježje uobičajenog trenda ovog kretanja. Dok je prosječan iznos mjesečnih naknada za nezaposlene u 2019. godini 72 milijuna kuna, u 2020. godini je navedeni prosjek 97 milijuna kuna.

Grafikon 9: Iznosi naknada za nezaposlene po mjesecima, 2017.-2020., u milijunima kn



Izvor: rad autora po podacima Ministarstva financija

Kao što je prethodno spomenuto, izmjenama proračuna je dolazilo do promjena u ukupnim rashodima. Dok je prvim rebalansom ukupan iznos rashoda ostao isti, došlo je do promjene u strukturi po izvorima financiranja. Prvim rebalansom su rashodi financirani iz doprinosa za obvezna osiguranja, vlastitih prihoda i namjenskih primitaka od zaduživanja planirani na nižoj razini, dok se povećao udio financiranja iz prihoda za posebne namjene te donacija. Drugom izmjenom državnog proračuna je planirano dodatno povećanje ukupnih rashoda na razini od 155,9 milijardi kuna što je povećanje od 5,84%. Navedena izmjena plana proračuna pretpostavlja novi rast financiranja iz općih prihoda i primitaka, prihoda za posebne namjene te pomoći, a najznačajnija izmjena se tiče primitaka od zaduživanja koji su novim rebalansom i više nego udvostručeni te dosežu razinu od 331 milijun kuna. Navedeno je prikazano u tablici 5. Bitno je napomenuti da su u sastavnicama pomoći i donacija rasli udjeli sastavnica povezanih pomoćima, fondovima i ostalim programima EU, dok inozemne darovnice i donacije bilježe pad. Također, kod primitaka od zaduživanja, primici od inozemnog zaduživanja bilježe pad. Prvim planom proračuna su bili planirani na 8,7 milijuna kuna, a zadnjom izmjenom proračuna je navedena razina 2,9 milijuna kuna.

Tablica 5: Izvori financiranja ukupnih rashoda kroz izmjene proračuna za 2020., u milijunima kn

Izvori financiranja	Proračun za 2020.	Prvi rebalans 2020.	Drugi rebalans 2020.	Smanjenje / povećanje
Ukupni rashodi	147.292,1	147.292,1	155.890,7	5,84%
Opći prihodi i primici	89.958,9	93.781,5	98.986,9	10,04%
Doprinosi za obvezna osiguranja	24.997,5	21.198,4	22.699,2	-9,19%
Vlastiti prihodi	1.282,0	1.163,6	1.163,1	-9,28%
Prihodi za posebne namjene	11.499,6	12.035,0	12.842,7	11,68%
Pomoći	18.817,1	18.314,2	19.151,3	1,78%
Donacije	83,0	179,8	177,1	113,41%
Prihodi od nefinancijske imovine i nadoknade štete s osnova osiguranja	494,7	483,6	539,5	9,06%
Namjenski primici od zaduživanja	159,3	135,8	331,1	107,91%

Izvor: rad autora prema podacima Ministarstva financija

Ukupni rashodi po funkcijskoj klasifikaciji su prikazani u Tablici 6. Prvom izmjenom proračuna za 2020. godinu većina stavki bilježi pad te se višak sredstava alocira u skupinu zdravstva i socijalne zaštite. Konačni rebalans proračuna ipak povećava razine većine kategorija. Povećanje izdvajanja za zdravstvo i socijalnu zaštitu je najznačajnije kao posljedica pandemije. Izdaci za zdravstvo rastu za 22,3% više nego što je planirano prvim planom te bivaju na razini od 15,1 milijardi kuna. Dolazi do povećanja izdataka za službe za bolničke službe, službe javnog zdravstva i ostalih poslova, a smanjuju se izdaci za istraživanje i razvoj zdravstva. Rashodi za socijalnu zaštitu se povećavaju za 15,3% te dolaze do razine od 62,8 milijardi kuna. To je ponajprije uzrokovano financiranjem provedbe mjera za očuvanje radnih mjesta. Izdvajanja za nezaposlenost su prvobitno planirana na razini od 2 milijarde kuna, dok zadnja izmjena proračuna pretpostavlja razinu od 10,3 milijarde kuna.

Tablica 6: Rashodi po funkcijskoj klasifikaciji kroz izmjene proračuna za 2020., u milijunima kn

Funkcijska klasifikacija	Proračun za 2020.	Prvi rebalans 2020.	Drugi rebalans 2020.	Povećanje / Smanjenje
Ukupni rashodi	147.292,1	147.292,1	155.890,7	8.598,6
Opće javne usluge	27.058,4	24.874,8	27.062,5	4,1
Obrana	5.339,6	4.797,9	4.797,9	-541,7
Javni red i sigurnost	9.330,6	9.048,2	9.490,0	159,4
Ekonomski poslovi	21.685,3	20.229,6	20.301,2	-1.384,1
Zaštita okoliša	2.064,8	1.615,3	1.572,7	-492,1
Usluge unapređenja stanovanja i zajednice	3.482,0	2.632,4	3.295,8	-186,2
Zdravstvo	12.403,1	12.800,0	15.171,6	2.768,6
Rekreacija, kultura i religija	2.942,3	2.695,7	2.730,4	-211,9
Obrazovanje	8.518,1	8.061,0	8.616,7	98,6
Socijalna zaštita	54.467,9	60.537,1	62.851,8	8.383,9

Izvor: rad autora prema podacima Ministarstva financija

Ministarstvo financija je objavilo podatke o fiskalnom učinku mjera koje su uvedene kao odgovor na novonastalu pandemiju te kao podrška gospodarskoj aktivnosti. Navedeni podaci su obuhvatili fiskalne učinke do 30. rujna 2020. godine. Do tada je za mjere za očuvanje radnih mjesta je izvršeno 6,9 milijardi kuna, a dodatno je planirano izvršenje 1,2 milijarde kuna do kraja godine. Ostali rashodi za COVID mjere (nabava robnih zaliha, potpore sportu, poljoprivredi, kulturi, turizmu itd.) su do 30.9.2020. izvršeni u iznosu od 1,2 milijarde kuna, od toga 335 milijuna kuna sa izvora koji utječu na saldo proračuna. Također, do 30. rujna su dani zajmovi u ukupnom iznosu 4,8 milijardi kuna, od toga 1,5 milijarda HBOR-u, 1,5 milijarde HZZO-u, 1,2 milijarde JLPRS i 666 milijuna HAMAG BICRO-u (EU sredstva). Dok COVID mjere značajno utječu na saldo proračuna za 2020. godinu, situacija bi se trebala promijeniti u 2021. godini gdje se isplate tih mjera planiraju pretežito iz sredstava EU. Od ukupno 8,1 milijarde kuna rashoda za COVID mjere u 2020. godini, 5,4 milijarde kune se planira iz izvora koji utječu na saldo proračuna. Za 2021. godinu bi tek 100 milijuna kuna trebalo biti financirano iz izvora koji utječu na rezultat proračuna, dok je ukupan planirani iznos za COVID mjere u 2021. godini 2,1 milijarda kuna (Ministarstvo financija, 2020.).

## 5.4. Saldo proračuna i javni dug

Slijedom planirane razine ukupnih rashoda i prihoda za 2020. godinu, očekuje se manjak u proračunu opće države koji je posljedica provedbe gospodarskih mjera kako s prihodne, tako i s rashodne strane proračuna. Obzirom da zadnja izmjena plana proračuna za 2020. pretpostavlja proračunski deficit od 24,7 milijardi kuna, a zadnji podaci HNB-a govore o BDP-u od 370,166 milijuna kuna, očekuje se manjak u proračunu opće države od oko 6,7% BDP-a. Tablica 7 prikazuje izmjene očekivanih razina ukupnih prihoda i ukupnih rashoda kroz izmjene državnog proračuna za 2020. time, time dajući i uvid o njihovoj očekivanoj razlici. Dok je prvi plan proračuna pretpostavljao deficit od 2,1 milijarde kuna, prvi rebalans iz svibnja 2020. godine je govorio o 25,3 milijarde kuna proračunskog deficita. Zadnja izmjena proračuna pretpostavlja razinu od 24,7 milijarde kuna što predstavlja povećanje deficita za 22,6 milijarde kuna u odnosu na prvobitni plan. Promjene rebalansa odražavaju znatno povećanje prihoda ali i još znatnije povećanje rashoda, gdje su najznačajniji rashodi za zdravstvo povezani sa sanacijom dugova i stvaranjem novih neplaćenih obveza. Također su značajne mjere za očuvanje radnih mjesta i ostali rashodi koji uključuju povećana izdvajanja za mirovine i naknade za nezaposlenost, kao i mjere za osiguranje dodatne likvidnosti državnih poduzeća.

Tablica 7: Promjene u prihodima, rashodima i saldu kroz izmjene proračuna u 2020., u milijunima kn

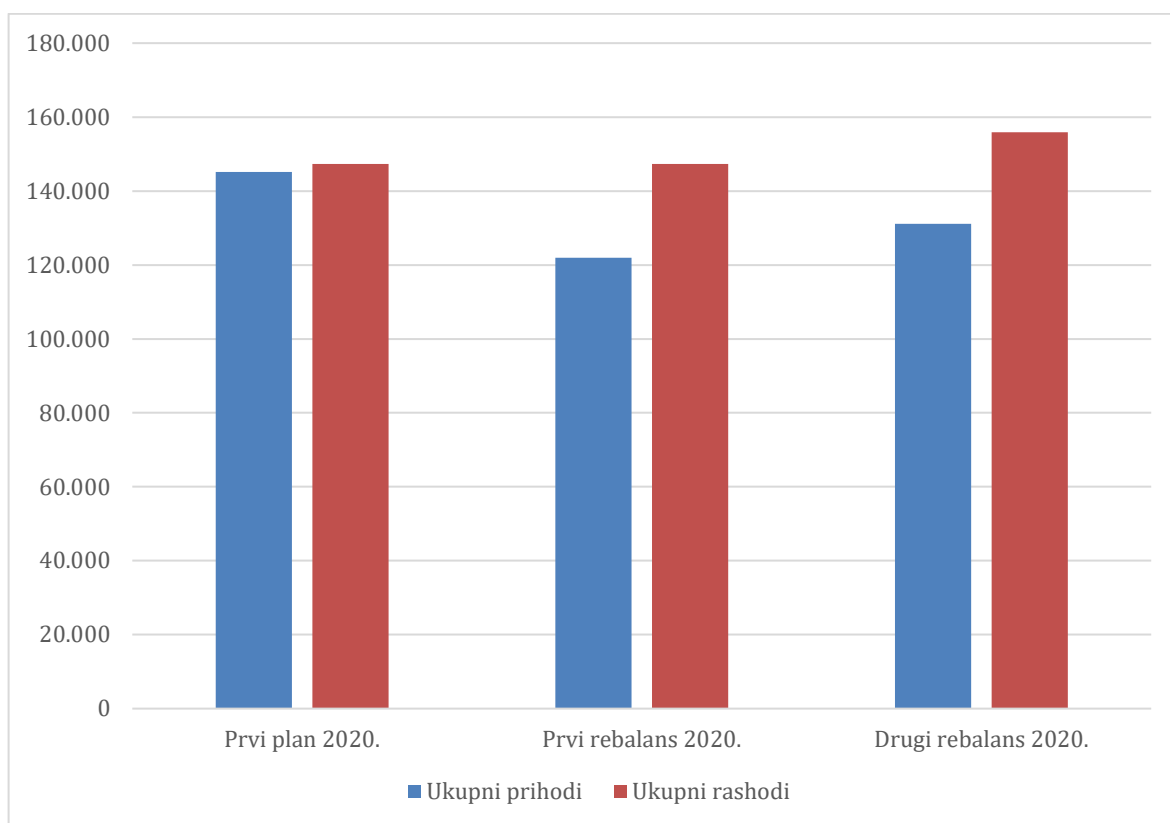
	Prvi plan 2020.	Prvi rebalans 2020.	Drugi rebalans 2020.	Povećanje / smanjenje
Prihodi poslovanja	144.130,3	121.179,9	130.255,4	-13.874,9
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	1.009,3	770,4	847,4	-162,0
Ukupni prihodi	145.139,6	121.950,3	131.102,8	-14.036,8
Rashodi poslovanja	141.374,4	141.516,7	150.162,8	8.788,4
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	5.917,6	5.775,4	5.727,9	-189,7
Ukupni rashodi	147.292,1	147.292,1	155.890,7	8.598,6
Višak / manjak	-2.152,5	-25.341,8	-24.787,9	-22.635,5

Izvor: rad autora prema podacima Ministarstva financija

Grafikon 10 prikazuje omjere planiranih ukupnih prihoda i rashoda državnog proračuna kroz rebalanse proračuna za 2020. godinu.



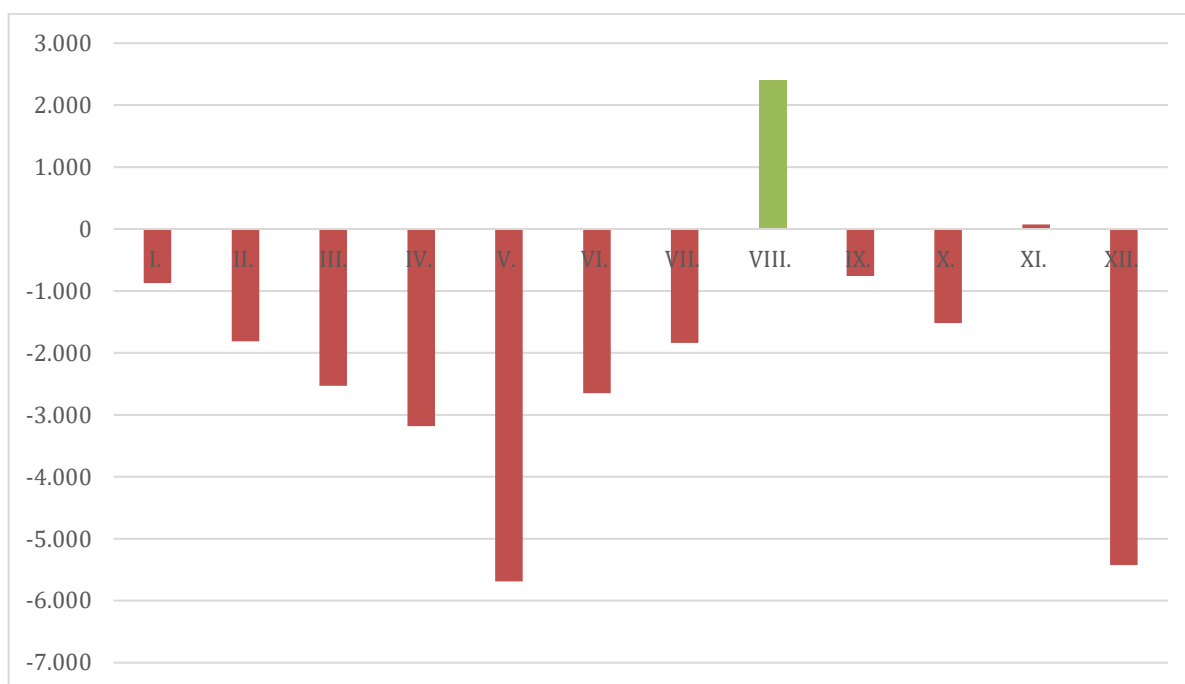
Grafikon 10: Ukupni prihodi i rashodi proračuna kroz izmjene proračuna za 2020., u milijunima kn



Izvor: rad autora prema podacima Ministarstva financija

Prema preliminarnim podacima Ministarstva financija o izvršenju proračuna, vidljiv je negativni saldo u svim mjesecima kroz 2020. godinu s iznimkom kolovoza. Navedeno je prikazano na Grafikonu 11. Proračunski manjak je najveći u svibnju i prosincu 2020. gdje iznosi oko 5,5 milijardi kuna. U razdoblju od siječnja do lipnja 2020. je ostvaren negativni saldo proračuna opće države od 16,7 milijardi kuna te je navedeno posljedica izrazitog povećanja rashoda uz istovremeno smanjenje prihoda. Pritom se, od ukupnog manjka ostvarenog u navedenom razdoblju, 8,8 milijardi kuna odnosi na manjak iz travnja i svibnja 2020. godine. Utjecaj mjera za suzbijanje negativnih posljedica krize se odrazio i u padu prihoda (zbog poreznih otpisa) i u rastu rashoda (zbog potpora za očuvanje radnih mjesta) te su navedene okolnosti znatno pogoršala proračunska kretanja. U drugoj polovici godine je prema preliminarnim podacima ostvaren manjak od 7 milijardi kuna.

Grafikon 11: Saldo proračuna za 2020. po mjesecima, u milijunima kn



Izvor: rad autora prema podacima Ministarstva financija

Tablica 8 prikazuje račun financiranja po izmjenama proračuna za 2020. godinu. Ukupna razina potrebnog financiranja je određena kretanjem fiskalnog salda, financijske imovine i obveza države koje imaju dospijeće u navedenom razdoblju, kao i negativnom fiskalnom učinku pada ekonomske aktivnosti uslijed pandemije te mjerama koje za cilj imaju pružiti potporu ekonomskim subjektima.

Prvi rebalans je imao planirani manjak od 25,3 milijarde kuna. Navedenom izmjenom proračuna je planirano 63,4 milijarde kuna ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja što je za 32,9 milijardi kuna više u odnosu na prvi plan. Navedeno povećanje rezultat je povećanja primitaka od izdanih vrijednosnih papira za 24,9 milijardi kuna te primitaka od zaduživanja za 10,7 milijardi kuna uz istovremeno smanjenje primitaka od primljenih povrata glavnica danih zajmova i depozita za 1,7 milijardi kuna i primitaka od prodaje dionica i udjela u glavnici za 940 milijuna kuna. Ukupni izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova planirani su u iznosu 38,1 milijardu kuna, što je povećanje za 8,0 milijardi kuna u odnosu na prvi plan proračuna (Ministarstvo financija, 2020.).

Drugim rebalansom je planirani manjak državnog proračuna 24,8 milijardi kuna, što je za 553,9 milijuna kuna manje u odnosu na prethodni rebalans. Ukupni primici od financijske imovine i zaduživanja su 63 milijarde kuna što je za 437,4 milijuna kuna manje u odnosu na

prethodni plan te je navedeno rezultat smanjenja plana primitaka od izdanih vrijednosnih papira za 1,3 milijarde kuna i primitaka od zaduživanja za 664,4 milijuna kuna, uz istovremeno povećanje plana primitaka od povrata glavnica danih zajmova i depozita za 1,6 milijardi kuna te primitaka od prodaje dionica i udjela u glavnici za 8,6 milijuna kuna. Ukupni izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova su planirani na razini od 36,1 milijardu kuna, što je smanjenje za 2,1 milijardu kuna u odnosu na prethodni plan proračuna (Ministarstvo financija, 2020.).

Tablica 8: Račun financiranja proračuna kroz izmjene proračuna u 2020., u milijunima kn

	Prvi proračun 2020.	Prvi rebalans 2020.	Drugi rebalans 2020.	Povećanje / smanjenje
Primici od financijske imovine i zaduživanja	30.543,9	63.412,2	62.974,8	32.430,9
Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	30.117,9	38.141,6	36.086,2	5.968,3
Prijenos depozita iz prethodne godine	6.946,3	7.188,3	7.188,3	242,0
Prijenos depozita u narednu godinu	-5.219,9	-7.117,1	-9.289,0	-4.069,1
Neto financiranje	2.152,5	25.341,8	24.787,9	22.635,5
Višak / manjak + neto financiranje	0,0	0,0	0,0	0,0

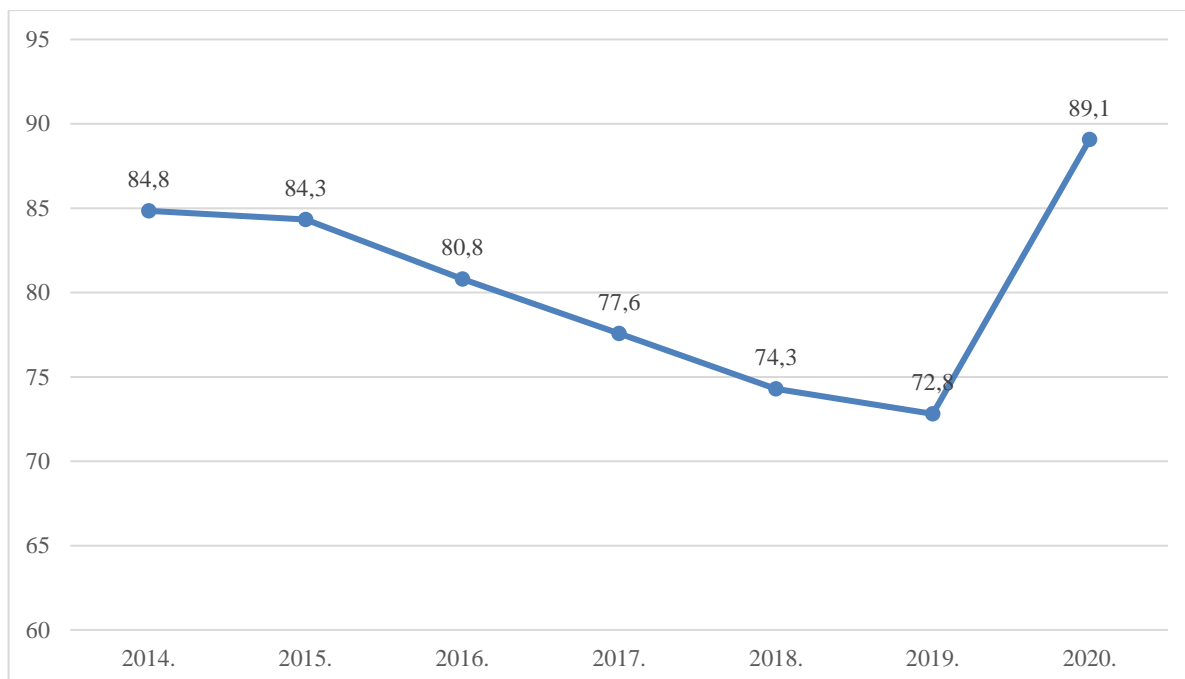
Izvor: rad autora prema podacima Ministarstva financija

Plan konvergencije Republike Hrvatske za 2020. i 2021. godinu (2020.) navodi kako će se potrebe za financiranjem manjka te dospjelih obveza osigurati na domaćem i inozemnom financijskom tržištu gdje će fokus biti stavljen na korištenje instrumenata s dužim rokom dospijeca i to ponajviše na korištenje obveznica. Zaduživanje zajmovima će biti usmjereno na domaće tržište, dok se inozemno zaduživanje odnosi na projektne zajmove međunarodnih institucija kao i planirano izdavanje obveznica na međunarodnom tržištu kapitala.

Javni dug, odnosno dug općeg proračuna ili dug opće države, predstavlja kumulativ dosadašnjih proračunskih salda. Do pojave pandemije, 2014. godina je imala najveći zabilježeni udio javnog duga u BDP-u gdje je iznos javnog duga u BDP-u Republike Hrvatske iznosio 84,8%. Od 2015. do 2019. godine traje višegodišnji trend smanjivanja omjera javnog duga, no s objavom podataka za 2020. godinu se potvrdila nova povijesno najviša razina javnog duga od 89,9% BDP-a prema podacima HNB-a. Navedeno je

prikazano na Grafikonu 12. Iznos javnog duga u 2020. iznosi dosad nezabilježenih 329 milijardi kuna. Usporedbe radi, dug opće države je na kraju 2019. godine iznosio 292 milijarde kuna te 2020. godina predstavlja povećanje od 12,6% u odnosu na prethodnu godinu. Navedeno je posljedica velikog gospodarskog pada te povećanih potreba za zaduživanjem slijedom mjera za ublažavanja posljedica novonastale pandemije što se ogleda u snažnom padu prihoda i rastu rashoda državnog proračuna.

Grafikon 12: Dug opće države (u % BDP-a)



Izvor: rad autora prema podacima Ministarstva financija

Prva izmjena proračuna iz svibnja 2020. godine je pretpostavljala udio javnog duga u BDP-u u 2020. na razini od 86,7% BDP-a, ponajviše zbog povećanih potreba za zaduživanjem uslijed fiskalnog učinka pandemije. U projekciju su uključeni i iznosi dodatnih potreba za likvidnosti koje su se temeljile na odgođenim javnim davanjima. Posljednja izmjena proračuna iz studenog 2020. godine je očekivala da će udio javnog duga u BDP-u u 2020. godini iznositi 87,3% BDP-a, dok su zadnje objavljeni podaci HNB-a navedenu razinu predstavili na 89,1%. Trenutna prognoziranja očekuju pad u 2021. godini u odnosu na prethodnu te govore o razini od 83,2% duga opće države u BDP-u te je navedeno uzrokovano očekivanjima o smanjenju proračunskog deficita i snažnom gospodarskom rastu.

## 6. ZAKLJUČAK

2020. godina je obilježena globalnom pandemijom uzrokovanom COVID-19 virusom. U borbi s pandemijom, države donose razne mjere s ciljem zaštite zdravlja stanovništva i ublažavanja epidemijske krivulje. Dolazi do velikih šokova u ekonomskim kretanjima koji u fokus stavljaju održivost javnih financija te pojavu fiskalnih rizika. Fiskalni rizici mogu u kratkom roku narušiti stabilnost te cilj svake države treba biti njihovo efikasno upravljanje. Oni se definiraju kao odstupanja fiskalnih ishoda od onoga što je bilo planirano pri izradi proračuna te takva odstupanja čine prijetnju stabilnosti države, a upravo su prošle krize pokazale nepotpunost postojećih mehanizama njihovim upravljanjem.

Pandemije su specifični izvor fiskalnih rizika koje karakterizira egzogenost i potencijalno nadmoćan razmjor. Država, kako bi ublažila djelovanje, mora izdvojiti značajna sredstva koja nisu planirana pri izradi proračuna. Značajni fiskalni rizici pandemija su kratkoročni socijalni transferi, državna potrošnja, potencijalne obveze, solventnost subjekata, utjecaj donesenih fiskalnih mjera, javni dug, tržište rada te pad poreznih prihoda. Donesene mjere će imati različite fiskalne implikacije te će stvoriti nove fiskalne rizike, a veličina određenog rizika će ovisiti o faktorima zemlje. Fiskalni rizici traže kvalitetno upravljanje kroz identifikaciju, kvantificiranje, proaktivno upravljanje te čvrst institucionalni aranžman. Efikasnije upravljanje navedenim rizicima pridonosi robusnosti javnih financija, boljem planiranju i izvršavanju državnog proračuna i kredibilitetu. Fiskalna politika mora biti prilagođena različitim fazama pandemije kako bi njeno djelovanje bilo efikasno.

Kao posljedica COVID-19 se pojavila i nova ekonomska kriza koja svojim specifičnostima odudara od kriza iz prošlosti, upravo zbog neuobičajenog faktora koji ju generira. Kod pandemije je posebice značajna neizvjesnost u pogledu trajanja i intenziteta šoka te je teško govoriti o utjecaju pandemije u trenu kada šok još uvijek djeluje. Nijedna dosadašnja ekonomska kriza nije nastupila tako brzo i s tolikim padom gospodarskih aktivnosti, zahvativši cijeli svijet. Neizvjesnost recesije je vezana je i uz efikasnost metoda borbe protiv virusa i mjera u domeni gospodarstva – nakon dužeg vremena primjene, ne može se istaknuti jedan siguran model koji daje najoptimalnije rezultate.

Rad u nastavku obrađuje analizu fiskalni kretanja u Hrvatskoj povezanih s COVID-19 krizom. Utjecaj krize u Hrvatskoj znatno ovisi o specifičnostima hrvatskog gospodarstva i ekonomskom stanju prije pandemije. Obilježava ju težak izlazak iz prošle duboke recesije,

neadekvatno upravljanje javnim dugom, strukturne slabost, nedostatak dugoročnog modela ekonomskog rasta te slaba otpornost na šokove. Odgovor Hrvatske na širenje virusa je bio jedan od najbržih i najrigoroznijih u Europi, što je omogućilo ublažavanje širenja virusa no ostavilo negativne posljedice na ekonomsku aktivnost. Najznačajnije mjere, kao i u većini država, se tiču smanjenja mobilnosti i socijalnog distanciranja. Kako bi se smanjile nepogodne posljedice za gospodarstvo, poduzelo se niz koordinacijskih akcija kojima je ublažen šok nelikvidnosti, a među najvažnijim mjerama u Hrvatskoj se ističu odgoda i oslobođenje porezne obveze, naknade za očuvanje radnih mjesta, mjere likvidnost, zajmovi te odgode obveza.

Rezultati analize pokazuju veliki pad gospodarske aktivnosti koji je doveo do pada BDP-a te Hrvatska bilježi najveći godišnji pad BDP-a u povijesti. Najveći pad se odnosi na uvoz i izvoz te potrošnje. Nepovoljna kretanja se bilježe i na tržištu rada. Iako je Hrvatska nizom donesenih mjera pomogla ekonomskim subjektima da lakše prebrode šok pandemije, rezultat na zaposlenost je ipak negativan. Analiza ukazuje na oštar pad prihoda gdje se najveći pad bilježi u приходима od poreza i doprinosa. Najznačajnija povećanja rashoda se odnose na sredstva za očuvanje radnih mjesta, povećanje rashoda za naknade za nezaposlene te razne potpore gospodarskim subjektima. Subvencije su sastavnica rashoda poslovanja koje su imale najveći utjecaj na promjene ukupne razine rashoda.

Dok COVID-19 mjere značajno utječu na rezultate ove analize zbog utjecaja na proračun, situacija bi se trebala promijeniti u 2021. godini gdje se isplate tih mjera planiraju pretežito iz sredstava EU. Slijedom planirane razine ukupnih rashoda i prihoda za 2020. godinu, došlo je do manjka u proračunu opće države koji je posljedica provedbe gospodarskih mjera kako s prihodne, tako i s rashodne strane proračuna. Analizirajući razinu javnog duga, 2020. godina je obilježena povijesno najvišom razinom javnog duga od 89,9% BDP-a.

Analiza ukazuje da je koordinacija donesenih mjera privremeno ublažila nepovoljne učinke pandemije, no pad ekonomske aktivnosti je zajedno s mjerama podrške nužno doveo do smanjenja prihoda države i snažnog rasta potreba za financiranjem. Točni razmjeri posljedica ove krize još nisu poznati i uvelike će ovisiti o daljnjem razvoju i trajanju epidemiološke situacije. Sigurno jest da se, u usporedbi sa financijskom krizom iz 2008. godine, hrvatsko gospodarstvo pokazalo otpornije - ranjivosti ekonomskih subjekata su znatno smanjenje a članstvo u Europskoj uniji je Hrvatskoj omogućilo pristup fondovima i mehanizmima za brži oporavak.

# POPIS LITERATURE

- Allen, R., Balibek, E., Hurcan, Y., Saxena, S. (2020.), *Government Cash Management Under Fiscal Stress* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>
- Arčabić, V. (2020.), Korona kriza: Pouke iz dosadašnjih recesija, preuzeto 6. ožujka 2021. s <https://arhivanalitika.hr/blog/korona-kriza-pouke-iz-dosadasnjih-recesija/>
- Baldwin, R., Weder di Mauro, B. (2020.), *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes* [e-publikacija], preuzeto s <http://viet-studies.net/kinhte/COVIDEconomicCrisis.pdf/>
- Baletić, Z. (2009.), Kriza i antikrizna politika, *Ekonomski Pregled*, 60(1–2), 99–106. <https://hrcak.srce.hr/32925>
- Balibek, E., Sayegh, A., Saxena, S., Stone, M., Wendling, C. (2020.), *Managing Fiscal Risks Under Fiscal Stress* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes/>
- Bandaogo, M. S. (2020.), *Fiscal Rules in Times of Crisis* [e-publikacija], preuzeto s <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34217>
- Barić, V., Čavrak, V., Družić, I., Kovačević, Z., Obadić, A., Tica, J. ... Nadoveza, O. (2016.), *Gospodarstvo Hrvatske*, Zagreb: Ekonomski fakultet
- Bénassy-Quéré, A., Weder di Mauro, B. (2020.), *Europe in the time of Covid-19: A new crash test and a new opportunity* [e-publikacija], preuzeto s <https://voxeu.org/article/europe-time-covid-19-new-crash-test-and-new-opportunity>
- Borio, C. (2020.), *The Covid-19 economic crisis: dangerously unique* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.bis.org/speeches/sp200722.htm>
- Cangiano, M., Curristine, T., Lazare, M. (2013.), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture: Chapter 5: Managing And Controlling Fiscal Risks*, preuzeto s <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/20033-9781475531091/20033-9781475531091/ch05.xml>
- Cevik, S., Huang, G. (2018.), *How to manage the fiscal costs of natural disasters*, Washington DC: International Monetary Fund
- Čavrak, V. (2020.), *Makroekonomija krize COVID-19 i kako pristupiti njenom rješavanju*, EFZG working paper series, (3), preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/236781/>

- Ćorić, B. (2020.), *COVID-19: Osnovni makroekonomski okvir za razumijevanje ekonomske krize i mjera makroekonomske politike* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.efst.unist.hr/o-fakultetu/novosti/upisi/covid-19-osnovni-makroekonomski-okvir-za-razumijevanje-ekonomske-krize-i-mjera-makroekonomske-politike>
- Deb, P., Furceri, D., Ostry, J. D., Tawk, N. (2020.), *The Effect of Containment Measures on the COVID-19 Pandemic*, IMF Working Papers, 2/159, preuzeto s <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/08/07/The-Effect-of-Containment-Measures-on-the-COVID-19-Pandemic-49572/>
- Delivorias, A., Scholz, N. (2020.), *Economic impact of epidemics and pandemics*. [e-publikacija], preuzeto s [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646195/EPRS\\_BRI\(2020\)646195\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646195/EPRS_BRI(2020)646195_EN.pdf)
- Didier, T., Huneus, F., Larrain, M., Schmukler, S. L. (2020.), *Financing Firms in Hibernation During the COVID-19 Pandemic* [e-publikacija], preuzeto s <http://hdl.handle.net/10986/33611>
- Državni Zavod za Statistiku (2021.), Bruto domaći proizvod – prva procjena na dan 4. travnja 2021. [podatkovni dokument], preuzeto s <https://www.dzs.hr/>
- Ebrahimy, E., Igan, D., Martinez Peria, S. (2020.), *The Impact of COVID-19 on Inflation: Potential Drivers and Dynamics* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes/>
- Feher, C., de Bidegain, I. (2020.), *Pension Schemes in the COVID-19 Crisis: Impacts and Policy Considerations* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes/>
- Fernandes, N. (2020.), *Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy* [e-publikacija], preuzeto s <https://ssrn.com/abstract=3557504>
- Gbohoui, W., Medas, P. (2020.), *Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes/>
- Hrvatska enciklopedija (b. d.), *Ekonomska kriza*, preuzeto 21. ožujka 2021. s <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=17360/>
- HGK (2017.), *Kretanje BDP-a u Hrvatskoj - izvori rasta i posljedice*, Zagreb: Intergrafika TTŽ



HNB (2020.), *Financijska stabilnost* (21) [e-publikacija], preuzeto s <https://www.hnb.hr/-/financijska-stabilnost-21/>

HNB (2020.), *Makroekonomska kretanja i prognoze* (8) [e-publikacija], preuzeto s <https://www.hnb.hr/-/makroekonomska-kretanja-i-prognoze-br-8>

HNB (2020.), *Makroekonomska kretanja i prognoze* (9) [e-publikacija], preuzeto s <https://www.hnb.hr/-/makroekonomska-kretanja-i-prognoze-br-9>

HZZ (b. d.), Očuvanje radnih mjesta, preuzeto 3. travnja 2021. s <https://mjera-orm.hzz.hr/ocuvanje-radnih-mjesta/>

IMF (2020.), *Challenges in Forecasting Tax Revenue* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes/>

IMF (2020.), *A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery* e-publikacija], preuzeto s <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020/>

IMF (2020.), *Fiscal Policies to Address the COVID-19 Pandemic* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2020/October/English/ch1.ashx>

IUS-INFO (b. d.), Odluke Stožera civilne zaštite RH i relevantni propisi u uvjetima epidemije koronavirusa, preuzeto 21. ožujka 2021. s <https://www.iusinfo.hr/aktualno/aktualnosti/2162/>

Khasiani, K., Koshima, Y., Mfombouot, A., Singh, A. (2020.), *Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>

Kožulj, G. (2020.), Koronavirus - tipični primjer “crnog labuda”, preuzeto 2. ožujka 2021. s <https://www2.deloitte.com/hr/hr/pages/about-deloitte/articles/korona-virus-tipicni-primjer-crnog-labuda.html>

Lusinyan, L., Cebotari, A., Velloso, R., Davis, J. M., Mati, A., Petrie, M., Mauro, P. (2009.), *Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management*, International Monetary Fund

MacDonald, M., Piazza, R., Sher, G. (2020.), *A Simple Guide to Estimating the Impact of COVID-19 on Travel and Hospitality Activity* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes/>

McMahon, M. (2020.), *Why is uncertainty so damaging for the economy?*, preuzeto 21. ožujka 2021. s <https://www.economicsobservatory.com/why-uncertainty-so-damaging-economy>

Ministarstvo financija (2020.), Državni proračun 2020. godinu [podatkovni dokument], preuzeto s <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2020-godina/2981>

OECD (2020.), *Coronavirus: Living with uncertainty* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.aranagenzia.it/attachments/article/10774/34ffc900-en.pdf/>

OECD (2020.), *Coronavirus: The world economy at risk* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.oecd.org/berlin/publikationen/Interim-Economic-Assessment-2-March-2020.pdf>

OECD (2015.), *Fiscal Sustainability of Health Systems: Bridging Health and Finance Perspectives* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Fiscal-Sustainability-of-Health-Systems-Policy-Brief-ENG.pdf>

OECD (2020.), *OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 2: Preliminary version, No. 108* [e-publikacija], preuzeto <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/12/01/EO108.PDF> .pdf/

OECD (2021.), *OECD Economic Outlook: Interim Report March 2021* [e-publikacija], preuzeto s <https://doi.org/10.1787/16097408>

OECD (2020.), *OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks: Lessons from case studies of selected countries and next steps post COVID-19* [e-publikacija], preuzeto s [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2020\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2020)6&docLanguage=En)

OECD, The World Bank (2019.), *Fiscal Resilience to Natural Disasters: Chapter 1. Understanding the economic and fiscal impacts of disasters*, preuzeto 30. siječnja 2021. s <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e6d700b2-en/index.html?itemId=/content/component/e6d700b2-en>

Porezna Uprava (b. d.), *Porezne informacije vezane uz izvanredno stanje izazvano širenjem virusa COVID-19*, preuzeto 3. travnja 2021. s [https://www.porezna-uprava.hr/Stranice/COVID\\_19\\_informacije.aspx](https://www.porezna-uprava.hr/Stranice/COVID_19_informacije.aspx)

Prašćević, A. (2020.), *Ekonomski šok pandemije COVID-19 - Prekretnica u globalnim ekonomskim kretanjima* [e-publikacija], preuzeto s <http://www.ekof.bg.ac.rs/wpcontent/uploads/2014/10/011.pdf>

Primorac, M. (2020.), *Fiskalni rizici u Hrvatskoj*, u: Družić, G., Basarac Sertić, M., Šimović, H. (ur.), *Održivost javnih financija na putu u monetarnu uniju* (str. 89-102.), Zagreb: Ekonomski fakultet

- Primorac, M., Golub, L. (2019.), Fiskalni rizici prirodnih nepogoda u Hrvatskoj, *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 17(2), Zagreb: Ekonomski fakultet  
Vol. 17, No. 2. Zagreb: Ekonomski fakultet.
- Rogić Dumančić, L., Bogdan, Ž., Raguž Krištić, I. (2020.), Utjecaj COVID-19 krize na hrvatsko gospodarstvo, u: Tica, J., Bačić, K. (ur) *Ekonomska politika u 2021. godini - Hrvatska poslije pandemije* (str. 121-163.)
- Šimović, H., Batur, A. (2017.), Fiskalna održivost i održivost javnog duga u Hrvatskoj, u: Blažić, H., Dimitrić, M., Pečarić, M. (ur.) *Financije na prekretnici: Imamo li snage za iskorak?* (str. 271-287.), Rijeka: Ekonomski fakultet
- Tandberg, E., Allen, R. (2020.), Managing Public Investment Spending During the Crisis [e-publikacija], preuzeto s <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/covid19-special-notes>
- The Council of State Governments (2020.), *COVID-19: Fiscal Impact to States and Strategies for Recovery* [e-publikacija], preuzeto s <https://web.csg.org/covid19/fiscalimpact/>
- Towe, C., Clements, B., Debrun, X., Hughes, R., Olden, B., Moreno Badia, M., Baum, A ... Toscani, F. (2016.), *Analyzing and Managing Fiscal Risks - Best Practices* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>
- Uzt, R., Feyen, E., Vazquez Ahued, F., Nie, O., Moon, J. (2020.), *Macro-Financial Implications of the COVID-19 Pandemic* [e-publikacija], preuzeto s <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33955>
- Vlada Republike Hrvatske (2020.), Mjere za pomoć gospodarstvu uslijed epidemije koronavirusa, preuzeto 3. travnja 2021. s <https://www.koronavirus.hr/mjere-za-pomoc-gospodarstvu-uslijed-epidemije-koronavirusa/321>
- World Bank (2020.), *Boosting Croatia's Economic Resilience* [e-publikacija], preuzeto s <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34105>
- Zen, F., Kimura, F. (2020.), *Maintaining Fiscal Sustainability During the Pandemic Crisis* [e-publikacija], preuzeto s <https://www.eria.org/publications/maintaining-fiscal-sustainability-during-the-pandemic-crisis/>

## POPIS SLIKA

Slika 1: Odnos pandemijske i ekonomske krivulje .....	6
Slika 2: Kružni tok novca i šokovi pandemije.....	15
Slika 3: Epidemiološke mjere i odnos pandemijske i ekonomske krivulje .....	34

## POPIS TABLICA

Tablica 1: Kretanja komponenti BDP-a u % , usporedba po kvartalima 2019. i 2020. ....	49
Tablica 2: Struktura prihoda poslovanja kroz izmjene proračuna 2020., u milijunima kn .	52
Tablica 3: Struktura rashoda poslovanja kroz izmjene proračuna za 2020., u milijunima kn .....	59
Tablica 4: Struktura subvencija kroz izmjene proračuna 2020., u milijunima kn.....	60
Tablica 5: Izvori financiranja ukupnih rashoda kroz izmjene proračuna za 2020., u milijunima kn.....	63
Tablica 6: Rashodi po funkcijskoj klasifikaciji kroz izmjene proračuna za 2020., u milijunima kn.....	64
Tablica 7: Promjene u приходima, rashodima i saldu kroz izmjene proračuna u 2020., u milijunima kn.....	65
Tablica 8: Račun financiranja proračuna kroz izmjene proračuna u 2020., u milijunima kn .....	68

## POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1: BDP u tržišnim cijenama u razdoblju 2015.-2020., u milijunima kn .....	48
Grafikon 2 Godišnji indeksi potrošačkih cijena (isti mjesec prethodne godine = 100) .....	50
Grafikon 3: Kretanje nezaposlenosti (%) po kvartalima, 2015.-2020.....	51
Grafikon 4: Promjena strukture prihoda poslovanja proračuna za 2020., usporedba prvog plana proračuna i njegove zadnje izmjene.....	53
Grafikon 5: PDV i doprinosi po mjesecima prema planu izvršenja proračuna 2020., u milijunima kn.....	55
Grafikon 6: Promjena strukture ukupnih rashoda kroz izmjene proračuna u 2020., u milijunima kn.....	57

Grafikon 7: Struktura izvora financiranja subvencija kroz izmjene proračuna za 2020. ....	60
Grafikon 8: Iznos subvencija po mjesecima, 2019.-2020., u milijunima kn.....	61
Grafikon 9: Iznosi naknada za nezaposlene po mjesecima, 2017.-2020., u milijunima kn	62
Grafikon 10: Ukupni prihodi i rashodi proračuna kroz izmjene proračuna za 2020. ....	66
Grafikon 11: Saldo proračuna za 2020. po mjesecima, u milijunima kn .....	67
Grafikon 12: Dug opće države (u % BDP-a).....	69

# ŽIVOTOPIS

**Ana Starešinović**

Datum i mjesto rođenja: 2. kolovoza 1996., Zagreb

E-mail: [anastaresinovic@gmail.com](mailto:anastaresinovic@gmail.com)

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/ana-staresinovic/>

---

## OBRAZOVANJE

2015. – danas      **Ekonomski fakultet Zagreb**  
Integrirani preddiplomski i diplomski studij Poslovne ekonomije,  
smjer Financije, prosjek ocjena 4.392
- 02/2020 – 06/2020      **Católica Porto Business School**  
Erasmus+ studentska mobilnost
2011. – 2015.      **Gimnazija Velika Gorica**
- 

## RADNO ISKUSTVO

- 10/2020 – danas      **Rimac Automobili**  
Pripravnik u odjelu Nabave
- 06/2020 – 10/2020      **Xtreme Software Solutions**  
Mlađi poslovni analitičar
- 06/2019 – 10/2019      **Boothbay Harbor Oceanside Golf Resort**  
Work & Travel USA program
- 09/2018 – 10/2018      **Croatia Airlines**  
Pripravnik u odjelu Nabave
- 

## VOLONTIRANJE

- 10/2018 - 06/2019      **eSTUDENT**, član tima Računovodstvo i financije
- 10/2017 – 06/2018      **eSTUDENT**, član tima Ljudskih potencijala
- 

## VJEŠTINE

Engleski jezik C1, napredno poznavanje Microsoft Office alata, poznavanje osnova SQL, Power BI i PowerQuery-ja, rad u SAP-u, razvijene interpersonalne vještine