

Doc. dr. sc. Alka Obadić

**UTJECAJ VELIČINE DRŽAVE NA EKONOMSKI RAST
U OKVIRU NAJNOVIJIH PROMJENA FISKALNE
POLITIKE EUROPSKE UNIJE**

**THE IMPACT OF GOVERNMENT SIZE ON
ECONOMIC GROWTH IN THE CONTEXT OF
NEWEST CHANGES OF EU FISCAL POLICY**

SAŽETAK: Cilj rada je analizirati najnovije promjene fiskalne politike u proširenoj EU te ukazati na značenje efikasne primjene fiskalnih pravila u novim i starim članicama EU. Posebna pažnja usmjerena je na vječitu dvojbu potiče li veličina države ekonomski rast ili ga usporava, a to ujedno predstavlja i glavnu hipotezu istraživanja. Ujedno se skreće pozornost i na udovoljavanje fiskalnih kriterija iz Maastrichta te na nužnost izmjene fiskalnih pravila SGP-a uslijed najnovijeg vala proširenja. Naime, postavlja se teza kako je možda nemoguće koristiti ista pravila za stare i nove članice.

Polazi se od analize javnih financija u zemljama članicama EU, a rezultati ukazuju na činjenicu da je veličina njihovih država prevelika u odnosu na razinu njihova razvoja. Na temelju provedene regresijske analize zaključuje se da članice EU za prekomjernu veličinu države plaćaju opadanjem ekonomskog rasta. Kontinuirani porast veličine države postaje sve ozbiljniji izazov Europe, kako starih tako uskoro i novih članica stoga je, možda, ipak neupitna tvrdnja kako su fiskalna pravila nužna u odsutnosti monetarne politike.

KLJUČNE RIJEČI: fiskalna politika, veličina države, ekonomski rast, Sporazum iz Maastrichta, Pakt o stabilnosti i rastu, EU.

ABSTRACT: The main aim of this paper is analyses of the newest changes of fiscal policy in enlarged EU and show the importance of efficient application of fiscal rules in new and old EU members. The special interest is directed to the ongoing dilemma whether government expansion helps or hinders economic growth, what is also the main hypothesis of the research. The paper also stresses the importance of Maastricht fiscal criteria and significance of the Stability and Growth Pact fiscal rules changes owing to newest enlargement wave. Namely, it is stress that it is maybe impossible to use the same rules for old and new EU members.

The analyses of public finances in new EU member countries point at the fact that the size of their government is to big compared to their development level. According to accomplished regression analysis it could be concluded that EU members for excessive size of their government pay by economic growth decrease. Permanent increase of the size of their government become more and more serious challenge of EU, as for old members, soon also for new one. Therefore, it is maybe unquestionable that fiscal rules are necessary in the absence of monetary policy.

KEY WORDS: fiscal policy, government size, economic growth, Maastricht Treaty, Stability and Growth Pact, EU.

1. UVODNE NAPOMENE

Ulaskom u monetarnu uniju pojedine zemlje gube nadzor nad svojom monetarnom politikom pa je u takvim uvjetima fiskalna politika njihovo jedino ekonomsko i političko sredstvo. Nužno je stoga uvesti takva fiskalna pravila koja bi koordinirala fiskalne politike zemalja članica. Ovaj rad upravo analizira najnovije promjene fiskalne politike u proširenoj EU te pokazuje je li efikasna primjena Pakta o stabilnosti i rastu¹ (SGP) važnija za nove ili stare članice EU. Ujedno se skreće pozornost i na udovoljavanje fiskalnih kriterija iz Maastrichta² - proračunskog deficita i državnog duga od novih članica EU.

Naime, nakon ulaska u EU u svibnju 2004. godine veće nove članice (Češka, Poljska, Mađarska i Slovačka) podvrgnute su postupku analize prekomjernog deficita (eng. *an excessive deficit procedure*)³ u skladu sa pravilima Pakta o stabilnosti i rastu (SGP)⁴. Posljednjih godina Pakt o stabilnosti i rastu prestao je biti efikasno ograničenje fiskalne politike u zemljama EU. Odluka Vijeća ECONFIN-a⁵ da zaustavi prekomjeran postupak nadgledanja deficita za Francusku i Njemačku u studenom 2003. godine oslabila je vjerodostojnost fiskalnih pravila u EU pa tijekom rujna 2004. godine započinju pregovori o

¹ *Pakt o stabilnosti i rastu* temelji se na političkoj predanosti svih članica EMU-a, preventivnih mjera čiji je cilj pravodobno upozoravanje država da se proračunski manjak približava granici od 3 % BDP-a te mogućnost sankcioniranja država koje se unatoč upozorenjima ne pridržavaju postavljene kriterija. Detaljnije vidjeti European Council (1997) ili na:

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802(01):EN:HTML).

² Detaljnije o Sporazumu iz Maastrichta i kriterijima konvergencije vidjeti na:

http://europa.eu.int/scadplus/glossary/economic_monetary_union_en.htm. Članak 104 Ugovora ističe: "*Member States shall avoid excessive government deficits*".

³ Prema podatcima OECD-a proračunski deficit Mađarske u 2005. godini iznosio je 6,1% BDP-a (OECD, 2006).

⁴ Detaljnije o Paktu o stabilnosti i rastu (*Stability and Growth Pact – SGP*) vidjeti na:

http://europa.eu.int/scadplus/glossary/stability_growth_pact_en.htm.

Pakt je uveden usvajanjem Rezolucije Europskog vijeća o Paktu o stabilnosti i rastu u Amsterdamu u lipnju 1997. godine.

⁵ ECONFIN – *Economic and Financial Affairs Council* - Vijeće za ekonomska i financijska pitanja. Riječ je o Vijeću ministara financija i gospodarstva zemalja članica EU. To je Vijeće EU, koje se još naziva Vijeće ministara, a čine ga ministri zemalja članica čiji sastav ovisi o temi o kojoj Vijeće raspravlja.

reformi SGP-a. Reforma Pakta odobrena je u ožujku 2005. godine te je uvela nekoliko inovacija s obzirom na stari pakt.

U okviru najnovijih promjena fiskalne politike u proširenoj EU koje se odnose na udovoljavanje fiskalnih ograničenja značajno je promotriti utjecaj veličine države odnosno državne potrošnje na ekonomski rast. Temeljno pitanje ovoga istraživanja nastoji utvrditi potiče li rast državne potrošnje ekonomski rast ili ga usporava te je li nužno inzistirati na konsolidiranim javnim financijama? Iz navedenog pitanja proizlazi i glavna hipoteza istraživanja:

Porast veličine države utječe na opadanje ekonomskog rasta

U skladu s time u nastavku istraživanja postavlja se pitanje jesu li pravila iz Maastrichta i SGP-a bitna za zdravi ekonomski rast?

Rad je strukturiran na sljedeći način: U drugom se dijelu analizira utjecaj veličine države na ekonomski rast s teorijskog i empirijskog pristupa. U nastavku se ukazuje na temeljna pravila fiskalne politike u EU odnosno EMU s naglaskom na fiskalna pravila iz Maastrichta i SGP-a te se ukazuje na najnovije izmjene pravila SGP-a i njihov utjecaj na nove članice. U trećem dijelu prikazuju se temeljni rezultati istraživanja. Regresijskom analizom ispituje se odnos veličine države i ekonomskog rasta u članicama EU. U skladu s time ukazuje se na njihovu sposobnost udovoljavanja fiskalnim ograničenjima iz Maastrichta. Ističe se prisutnost dvaju različitih modela među novim članicama EU – niski deficit i mali dug u malim zemljama te visoki deficit i veliki dug u većim zemljama. U posljednjem dijelu iznose se najvažniji zaključci rada.

2. FISKALNA POLITIKA I FISKALNA PRAVILA U EU

2.1. Veličina države i ekonomski rast – teorija i realnost

U okviru najnovijih promjena fiskalne politike i fiskalnih pravila u proširenoj EU koje se odnose na udovoljavanje fiskalnih ograničenja, značajno je promotriti utjecaj veličine države odnosno državne potrošnje na ekonomski rast. U ovom dijelu rada ukazuje se na neke teorijske argumente i pokazuju se neki međunarodni primjeri utjecaja veličine države na ekonomski rast.

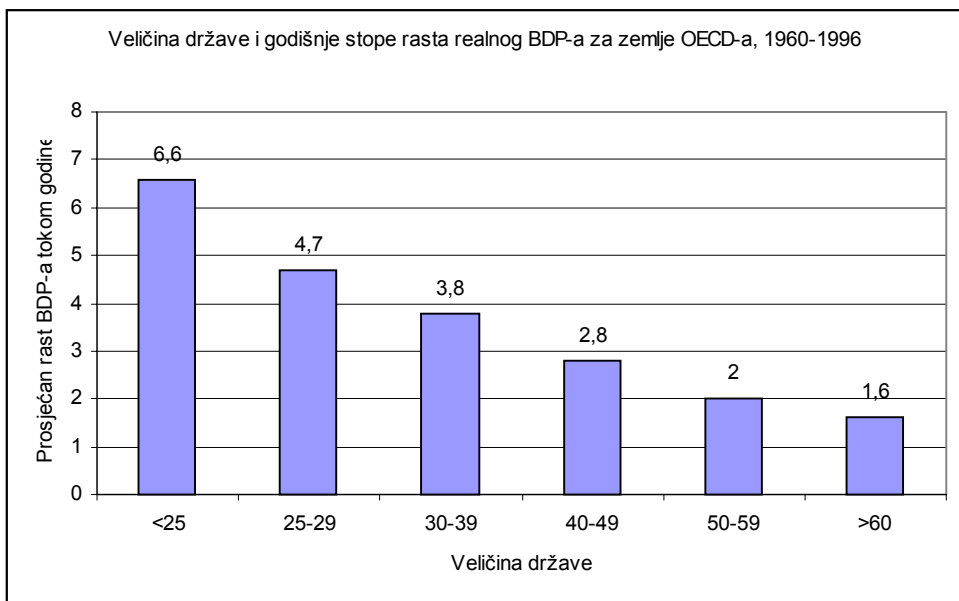
Odnos između veličine države i ekonomskog rasta je dvosmislen u teoriji. Još je u 17. stoljeću Thomas Hobbes (1651) opisao život bez države kao "neugodan, brutalan i kratak" te je pokazao kako su zakon i red koje osigurava država nužne komponente civiliziranog života. Ističe kako pojedine funkcije države, kao što je zaštita pojedinca i njihova vlasništva, te zdravo pravosuđe mogu potaknuti ekonomski rast (Gwartney i dr., 1998, str. 3).

Međutim, kreatori ekonomske politike mimoilaze se u mišljenjima potiče li rast veličine države ekonomski rast ili ga smanjuje. Rastom države sve se više resursa alokira putem političkih, a ne tržišnih snaga. Tri glavna faktora ukazuju kako će korisni efekti na ekonomski rast nestati ili eventualno postati negativni. Prvo, riječ je o višim porezima koji imaju

negativne efekte na ekonomiju putem istiskivanja privatnih investicija. Drugo, porast veličine države utječe na uključivanje mehanizma opadajućih prinosa. Konačno, porast veličine države u odnosu na tržišni sektor usporava prilagođivanje novim promjenama, novim informacijama i poboljšanim tehnologijama s obzirom da je država manje efikasna pa time usporava ekonomski rast.

Postavlja se pitanje koja strana ima pravo? Do sada provedena komparativna istraživanja među zemljama nastojala su utvrditi na koji način veličina države utječe na ekonomski rast. Sljedeći grafikon pokazuje odnos između prosječne godišnje stope rasta realnog BDP-a i veličine države za zemlje OECD-a u razdoblju 1960.-1996. Veličina države obuhvaća ukupne troškove države koji uključuju troškove državne potrošnje, transfere, subvencije i neto kamate na izvanredne dugove (Gwartney, 1998, str. 9).

Grafikon 1.



Izvor: Gwartney i dr. (1998, str. 9).

Ukupni troškovi države činili su manje od 25% BDP-a u sedam zemalja OECD-a 1960. godine. Ukupno, postojao je 81 slučaj u razdoblju od 1960. do 1996. godine u kojem su zemlje imale državne troškove manje od 25% BDP-a. Zemlje u toj kategoriji su tijekom tih godina imale prosječne stope rasta 6,6%. Kada je veličina države bila između 25 i 30% BDP-a tijekom godine, prosječna stopa rasta BDP-a pala je na 4,7%. Godišnje stope rasta BDP-a pale su na 3,8% kada se državna potrošnja kretala između 30% i 40% BDP-a (Gwartney i dr., 1998, str. 9). Veća država povezana je dakle s nižim stopama rasta BDP-a. Tijekom godina, kada je veličina države u nekim zemljama OECD-a porasla preko 60%,

prosječna stopa rasta realnog BDP-a pala je na niskih 1,6% (Gwartney i dr., 1998, str. 9). Podatci u prethodnom grafikonu jasno pokazuju obrnuto proporcionalan odnos između godišnjih stopa rasta BDP-a i veličine države u zemljama OECD-a. Očito je kako velika država nameće teške kazne u obliku nižih stopa ekonomskog rasta, dok mala država povećava rast.

Teško je odrediti optimalnu veličinu države s obzirom da je također potrebno uzeti u obzir socio-ekonomsko okruženje koje određuje zadatke države. U takvim uvjetima optimalna veličina države za europske zemlje procijenjena je na oko 40% BDP-a, što je za većinu zemlja još uvijek značajno niže nego što je njihova stvarna veličina države (Handler i dr., 2005, str. 39). Provedenom regresijskom analizom u trećem dijelu ovoga rada empirijski će se ispitati kako veličina države utječe na ekonomski rast u novim i starim članicama EU.

2.2. Zašto su nužna fiskalna pravila?

Razdoblje prije Maastrichta bilo je fiskalno povoljno, stoga bi se u tom povoljnom fiskalnom razdoblju, prije Maastrichta, očekivao povoljan ishod za europske zemlje. Podatci pokazuju kako je udjel javnog duga u BDP-u u 12 zemalja EU porastao s 31% u 1977. godini na 75,4% u 1997. godini. Navedeni porast javnog duga dogodio se u fiskalno povoljnom razdoblju⁶. Sa svima svojim propustima i karakteristikama Maastricht je ipak doveo do privremenog usporavanja rasta duga. Prije Maastrichta pojedinim je zemljama EU-12 prijetila sudbina Argentine. Došlo je do značajnog porasta javnog duga, a taj rast u kombinaciji s visokim kamatnim stopama mogao je stvoriti zabrinjavajuću dinamiku duga (Tanzi, 2005, str. 13).

Loša iskustva fiskalnih rezultata u mnogim zemljama u Europi i izvan Europe pobudila su ponovno interes za fiskalnim pravilima. Mnoga različita pravila bila su predložena, a neka su uvedena u zakonsku regulativu pojedinih zemalja. Međutim, navedena pravila su ostala sporna s obzirom da se protive kratkoročnim interesima kreatora ekonomske politike koji se brinu o ishodu sljedećih izbora.

Uvođenje fiskalnih pravila dovodi naravno do različitih početnih problema. Ne može se očekivati da dvije zemlje koje imaju vrlo različita fiskalna stanja preko noći ostvare istovjetan fiskalni rezultat. To je posebno bio primjer javnog duga tijekom 1997. godine zbog visokih dugova Italije, Belgije i Grčke. Danas to može biti slučaj fiskalnog deficita Poljske, Mađarske i nekih drugih zemalja koje su počele s višim fiskalnim deficitima. Prema tome, potrebna je fleksibilnost kako bi se s vremenom prilagodilo pravilu, no pravilo ne smije oslabjeti kako bi postalo prihvatljivo za sve (Tanzi, 2005, str. 13) odnosno, kako ističu Buti i Noord (2004), određen oblik fiskalne discipline nuždan je u monetarnim unijama. Dobra fiskalna pravila moraju biti jednostavna, jasno definirana, konzistentna i fleksibilna kako bi omogućili njihovu efikasnu primjenu (Buti, Noord, 2004, str. 9).

⁶ U trima najvećim zemljama EU-a udjel duga u BDP-u porastao je na sljedeći način: s 26,8% na 61,0% u Njemačkoj, s 20,1% na 59,3% u Francuskoj i s 56,4% na 120,2% u Italiji (Tanzi, 2005, str. 12).

2.3. Ugovor iz Maastrichta i Pakt o stabilnosti i rastu (SGP)

Usprkos otporu nekih članica na osnovi izvješća koje je podnio tadašnji predsjednik Europske komisije Jacques Delors, Europsko vijeće je u Madridu u lipnju 1989. godine ustanovilo opća načela za stvaranje Ekonomske i monetarne unije (EMU)⁷. Sve se to odrazilo na potpisivanje sporazuma u Maastrichtu i Pakta o stabilnosti i rastu (SGP), čime je nametnuta potreba normativne regulacije fiskalne discipline zemalja članica EMU-a (Mortensen, 2004, str. 22). Ugovorom potpisanim u Maastrichtu 7. veljače 1992. godine o ostvarenju zajedničke jedinstvene valute dan je novi zamah te je utvrđeno pet temeljnih ekonomskih kriterija konvergencije⁸.

Kako je ovaj rad prije svega usmjeren na analizu utjecaja veličine države na ekonomski rast odnosno na ulogu fiskalne politike EU, posebna pozornost usmjerena je na dva fiskalna kriterija iz Maastrichta (proračunski manjak i javni dug) te na Pakt o stabilnosti i rastu s obzirom da će nove članice EU vrlo brzo postati i članicama EMU-a⁹. Pakt o stabilnosti i rastu javio se kao svojevrsna produžena ruka Ugovora iz Maastrichta u smislu definiranja zdravije fiskalne politike. O kojem od navedenih problema vodi računa SGP? Pakt o stabilnosti i rastu brine se jedino o mogućnosti nastanka prevelikih vanjskih dugova i kao odgovor na takvu prijetnju postavlja striktna pravila u obliku proračunskih ograničenja i ograničenja veličine vanjskog duga razmjerno BDP-u konkretne zemlje. Pakt je usvojen kako bi zemlje članice nastavile provoditi razumnu proračunsku politiku i nakon ulaska u EMU odnosno da bi se očuvala stabilnost cijena koja se može narušiti fiskalnom nedisciplinom zemalja članica. Obveze iz Pakta u potpunosti su stupile na snagu uvođenjem eura 1. siječnja 1999. godine.

Glavna su načela Pakta¹⁰:

- (i) Zemlje su dužne težiti uravnoteženom proračunu.
- (ii) Novčane kazne do visine najviše 0,5% BDP-a utvrđene su za zemlje čiji proračunski deficit prelazi 3% BDP-a.

⁷ Detaljnije vidjeti u: European Commission (1989) *Report on the economic and monetary union of the European Community*, Committee for the Study of Economic and Monetary Union chaired by Commission President Jacques Delors, Luxembourg, April.

⁸ 1. Stabilnost cijena - stopa inflacije ne smije prelaziti 1,5% iznad prosječne stope inflacije triju država članica s najmanjom inflacijom, 2. Kamatne stope - prosječna dugoročna nominalna kamatna stopa ne smije biti viša od 2% iznad stope izračunate kao prosjek triju zemalja s najnižom stopom inflacije, 3. Deficiti - proračunski deficiti trebaju biti blizu ili ispod 3% BDP-a, 4. Zaduzenost - javna zaduzenost mora biti ispod 60% BDP-a, 5. Stabilnost valute - nacionalna valuta ne smije devalvirati u prethodne dvije godine i mora se nalaziti unutar tečajnih raspona utvrđenih Europskim monetarnim sustavom ($\pm 2,25\%$).

⁹ Naime, Estonija, Latvija i Slovenija u lipnju 2004. godine ispunjavale su sve kriterije nominalne konvergencije iz Maastrichta te su uključene u mehanizam ERM-II, pa će u 2007. godini postati članicama EMU-a.

¹⁰ Ibid fusnota i.

- (iii) Od kazne se izuzimaju one zemlje koje su se u godini povrede odredaba Pakta susrele sa tzv. "izvanrednim okolnostima", tj. prirodnim katastrofama ili padom BDP-a više od 2% godišnje¹¹. U slučajevima pada BDP-a između 0,75% i 2% o primjeni novčane kazne posebno odlučuju ministri financija EU. U svakom drugom slučaju plaćaju se kazne za prekoračenje, najčešće u obliku prisilnih neamatnih depozita koji se povlače ako zemlja ne uspije smanjiti deficit konsolidiranog proračuna na manje od 3%. Postoje primjeri zemalja u ozbiljnijoj recesiji tijekom 1990-ih godina kojima ipak BDP nije pao za više od 2%, pa im je zbog prekoračenja pravila Pakta prijetila kazna koja bi dovela do kontrakcije fiskalne politike i daljnjeg produljenja recesije. Samo Finska, Švedska i UK bile su u stanju proglasiti tzv. "izvanredne okolnosti", dok su drugi riskirali kažnjavanje.
- (iv) Slična fleksibilnost postoji i kod javnog duga gdje se za države s prethodno iznimno visokim udjelom javnog duga u BDP-u smatra zadovoljavajućim ako im se udjel duga u BDP-u približava referentnoj vrijednosti (60% BDP-a) zadovoljavajućom brzinom.

Ukratko, Europskoj komisiji i Vijeću najvažnije je podvrgnuti nacionalne fiskalne politike striktnim pravilima ponašanja u nadi da će to uvjetovati veću fiskalnu disciplinu zemalja članica EMU-a. Zaključuje se da bi zemlje trebale voditi politiku kontinuiranog suficita kako bi mogle ozbiljno odgovoriti nekoj budućoj recesiji bez kršenja pravila Pakta o stabilnosti i rastu. Takvo bi ponašanje dugoročno težilo stanju bez vanjskog duga koje zapravo nije potrebno, a niti ekonomski opravdano. Iz svega se toga i razvio ozbiljan i utemeljen euroskeptizam¹².

Svi problemi Pakta pojavili su se 2002. godine kada je došlo do usporavanja rasta u većini ekonomija eurozone odnosno većina zemalja je tada trebala platiti kazne za prekoračenje jasno određenog udjela deficita u BDP-u. Europska komisija je u takvim okolnostima bila primorana dati više vremena zemljama za postizanje uravnoteženih proračuna i tražila je preformuliranje Pakta u smislu uzimanja u obzir i poslovnih ciklusa svake pojedine zemlje prilikom primjene pravila.

2.4. Izmjene SGP-a i njihov utjecaj na nove članice

Zanimljivo je što je jedno od službenih opravdanja za reformu SGP-a bilo proširenje EU. Navedene promjene su nužne uslijed promjenjivih okolnosti vezanih uz povećanu ekonomsku heterogenost u zajednici 25 članica i u očekivanju demografskih promjena (EC, 2005, str. 3). Iako neka nova obilježja SGP-a, kao što je razmatranje različitog rasta potencijalnog outputa, različito potencijalno stanje razine duga i fiskalni utjecaj reformi za povećanje rasta, predstavljaju poboljšanje, ne smije se zanemariti rizik da manje jasan niz

¹¹ Odredbe o sankcijama za nepoštovanje SGP-a također se ne odnose na nove članice. Iako nisu izložene financijskim kaznama, one će se naći pod izuzetnim pritiskom i zahtjevom da fiskalnu politiku počnu voditi u skladu sa zajedničkim pravilima (Cuculić, Faulend, Šošić, 2004.).

¹² "I know very well that the Stability Pact is stupid, like all decisions that are rigid", Romano Prodi, *Le Monde*, 18 October 2002.

pravila može dovesti do povećane proizvoljnosti u primjeni SGP-a. To je ujedno i najviše zabrinjavajući aspekt posljednjih promjena (Coricelli, 2005, str. 6).

Posebno obilježje novih članica EU, kao što je slabo razvijen financijski sektor i visoka nestalnost outputa i fiskalnih prihoda, ukazuje na potrebu pažljive definicije zdravog omjera duga i BDP-a. Tako Coricelli smatra da postoji malo prostora za povećanje omjera duga u novim članicama te se predlaže nadopuna SGP-a s pravilima nacionalnih izdataka (Coricelli, 2005, str. 7). Naime, ipak je možda nemoguće koristiti ista pravila za stare i nove članice EU. Kvantitativno ograničenje proračunskog deficita 3% možda je prenisko za nove članice EU s obzirom na veće mogućnosti rasta njihova potencijalnog outputa i njegovu nepostojanost. Mora se uzeti u obzir heterogenost pojedinih članica EU prilikom kreiranja fiskalnih pravila. Međutim, jednom kada se ona odrede, njihova primjena mora biti ista u svim zemljama (Coricelli, Ercolani, 2002; Coricelli, 2004, str. 192).

Glavne kritike SGP-a naglašavaju smanjenje proračunske fleksibilnosti, što predstavlja teškoće kod uporabe odgovarajuće procikličke fiskalne politike. To može čak blokirati automatske fiskalne stabilizatore jer se porezi smanjuju, a potrošnja je vlade u silaznom putu. Problem je naročito značajan, budući da je euro ograničio nacionalnu monetarnu politiku kao instrument stabilizacije (Buti, 2006, str. 3). SGP ograničenje deficita temelji na tezi da kapitalne izdatke treba financirati iz tekućih prihoda, radije nego da se troškovi prenose budućim generacijama. Akumulacija javnog duga i mirovinske obveze ne ulaze u SGP, što daje ogromne razlike po zemljama te može penalizirati zemlju koja ima zdravu dugoročnu politiku i ne kazniti zemlju gdje dugoročno fiskalno stanje nije održivo. Takva nejednakost može obeshrabriti zemlje u primjeni dugoročnih reformi, kao što je mirovinska reforma. S vremenom su uočeni problemi kroz koje su prošle pojedine zemlje zbog prihvatanja SGP-a, pa fiksna numerička ograničenja iz pakta nisu bila dobro prihvaćena (Jovančević, 2005., str. 205).

Navedeno je rezultiralo izmjenama SGP-a. Reformu SGP-a prihvatilo je Europsko vijeće¹³ u ožujku 2005. godine. U odnosu na izvorna pravila SGP-a uvedena je odgovarajuća fleksibilnost te se dozvoljava zemljama da pod određenim uvjetima prekrše razinu 3% deficita BDP-a koja čini maksimalnu razinu dozvoljenu za članice EU. Prvo, zemljama će se oprostiti prekršaj ne samo u slučaju izvanrednih okolnosti, kao što je pad BDP-a za više od 2% već i zbog ustrajnog opadanja ekonomije ili u slučaju poduzimanja reformi, kakva je mirovinska reforma koja ima suprotan utjecaj na proračun. Nadalje, vrijeme prilagođivanja je produljeno (European Council, 2005).

Prilikom procjene postojanja prevelikog proračunskog deficita Komisija i Vijeće također će pažljivo uzeti u obzir sve napore koje pojedina članica poduzima na području fiskalne konsolidacije, održivosti duga, javnih investicija te implementaciji politika poticanja istraživanja i razvoja u kontekstu Lisabonske agende. Navedeno osobito vrijedi u slučaju novih članica EU.

¹³ Vijeće je prihvatilo izvještaj pod nazivom *"Improving the implementation of the Stability and Growth Pact"*.

3. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Tijekom 1990-ih godina cilj ulaska u EMU bio je vrlo efikasan u postizanju fiskalnog prilagođivanja u nekoliko zemalja EU. Sličan efekt mogao bi se dogoditi u slučaju novih članica EU koje će eventualno pristupiti eurozoni. Pri tome je važno razlikovati dva različita modela ponašanja u novim članicama EU.

Jedna manja skupina zemalja primijenila je opreznu fiskalnu politiku koja će im poslužiti za njihov brz ulazak u eurozonu. Druga skupina koju većinom čine veće zemlje, ušla je u EU s visokim i rastućim proračunskim deficitom. Istodobno su izabrale mnogo sporiji put ulaska u eurozonu. Naravno, oba su modela vrlo bliska s obzirom da je ispunjavanje kriterija iz Maastrichtskog ugovora 3% BDP-a proračunskog deficita i 60% BDP-a državnog duga pretpostavka ulaska u eurozonu. Temeljno pitanje ovog istraživanja nastoji utvrditi potiče li rast državne potrošnje ekonomski rast ili ga usporava te je li nužno inzistirati na konsolidiranim javnim financijama? U nastavku se rada stoga analizira utjecaj veličine državne potrošnje (G) u članicama EU na ekonomski rast.

3.1. Veličina države

Veličina se države¹⁴ u novim članicama EU ne razlikuje mnogo od prosjeka zemalja EMU (vidjeti tablicu 1.) usprkos činjenici što je prosječan BDP *per capita* u novim članicama ispod 50% prosjeka EU. To vrijedi u slučaju zemalja središnje Europe, dok je u slučaju baltičkih zemalja veličina države mnogo manja (European Commission, 2006). Moglo bi se stoga zaključiti da je veličina države u slučaju zemalja središnje Europe prevelika za stupanj razvoja novih članica EU. Drugim riječima, možda su nove članice prerano usvojile "Europski model".

Tablica 1. Veličina države – ukupni troškovi opće države u 2005. godini (kao % nominalnog BDP-a)

"Mala" država		"Velika" država	
Estonija	39,6	Češka	45,2
Latvija	36,4	Poljska	45,0
Letonija	34,8	Mađarska	50,5
Slovačka	39,3	Slovenija	47,2
Japan		EMU	47,7
SAD			
OECD			

Izvor: OECD Economic Outlook 79 database; European Commission (2006).

¹⁴ Veličina države označuje ukupne troškove opće države izražene kao postotak nominalnog BDP-a.

Među novim članicama također postoje značajne razlike u veličini države. Razlikuju se dvije skupine zemalja: one s malom i one s velikom državom. Skupinu zemalja s malom državom čine tri baltičke zemlje (Estonija, Latvija i Letonija) i Slovačka. Zemlje s velikom državom čini skupina od preostalih šest zemalja: četiri srednjoeuropske (Češka, Poljska, Mađarska i Slovenija) i dvije mediteranske (Cipar i Malta). Troškovi opće države u prvoj skupini zemalja kretali su se između 34 i 38% BDP-a (u 2005. godini), dok se taj udjel u drugoj skupini kretao od 45 do 50% BDP-a (European Commission, 2005).

Treba uzeti u obzir da je veličina bruto domaćeg proizvoda samo jedna varijabla koja utječe na "prirodnu" veličinu države. Demografska struktura je sigurno drugi faktor, a u tom pogledu nove članice imaju strukturu stanovništva i rast stanovništva sličnu starim članicama EU.

Jedan od značajnih faktora koji također utječe na veličinu države je i stupanj otvorenosti ekonomije (Rodrik, 1998). Prema Rodriku, trgovinska otvorenost povećava rizik fluktuacije outputa ekonomije koji je uzrokovan fluktuacijama uvjeta trgovine. Dohodovni efekt promjena uvjeta trgovine dan je varijacijom uvjeta trgovine multiplicirano udjelom trgovine u BDP-u. Ukoliko posljednji poraste, dohodovni efekt fluktuacija uvjeta trgovine također raste. Porast veličine države nadoknadio bi te efekte stabilizirajući promjene outputa. Iako bi ovakav pogled mogao biti značajan za procjenu veličine države u novim članicama EU, važno je uzeti u obzir da je porast otvorenosti novih članica povezan s integracijom u EU koja uključuje i integraciju trgovinskih tokova, ali i kretanje ostalih faktora i financijske sektore. Naime, slobodno kretanje kapitala potiče pritisak za smanjivanjem veličine države pomoću porezne konkurencije (Coricelli, 2005, str. 9).

Razmjerno veliki udjel države u BDP-u novih članica može se objasniti i određenom strategijom koja se provodila tijekom procesa tranzicije. Navedena strategija bila je u najvećem dijelu pogođena tzv. "privlačnosti Europe"¹⁵. U suprotnosti sa strategijom koju je slijedila većina zemalja bivšeg Sovjetskog saveza, nove članice su provele dalekosežne tržišne reforme te su istodobno krajnje velikodušno održavale sustav mreže sigurnosti. Takva strategija bila je vjerojatno ključan element uspjeha procesa tranzicije u novim članicama. Međutim, postavlja se pitanje: Može li održavanje tako velike države smetati procesu rasta novih članica u budućnosti? U nastavku se rada stoga analizira odnos između veličine države i ekonomskog rasta u EU¹⁶.

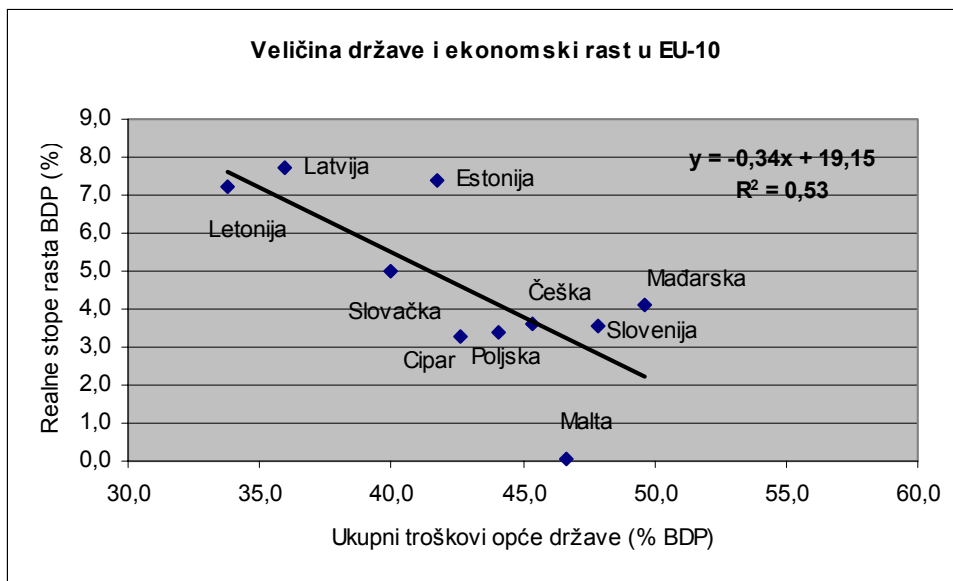
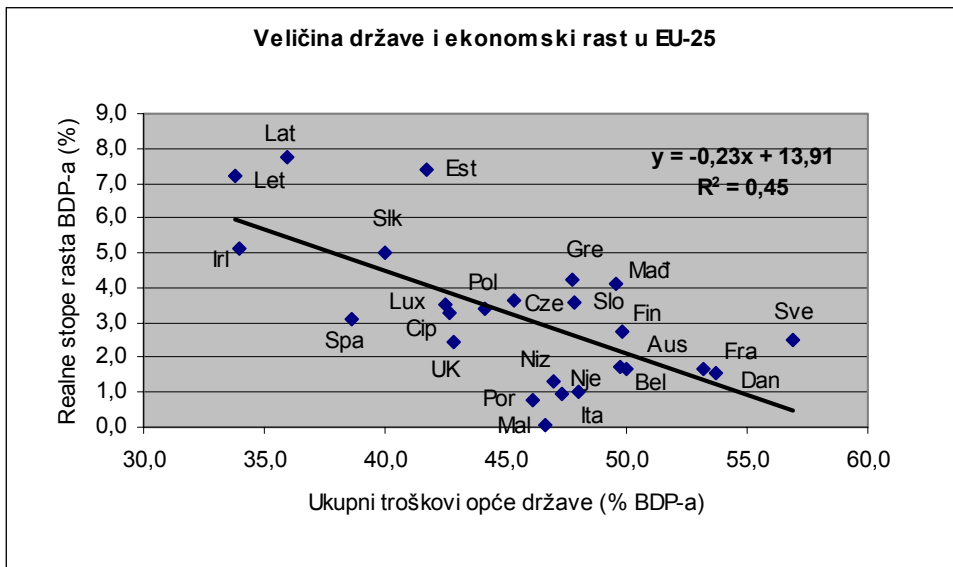
Provedena analiza u EU-25 za razdoblje od 2001. do 2006. godine potvrđuje da postoji obrnuto proporcionalna veza između veličine države (X) i ekonomskog rasta (Y) (Pearsonov koeficijent linearne korelacije¹⁷ je negativan i iznosi 0,67). Navedeni odnos je još izraženiji u novim članicama EU (Pearsonov k. l. k. je također negativan i iznosi 0,73).

¹⁵ Coricelli (2005, str. 9) prema Boeri (2000).

¹⁶ Kao mjera „veličine države“ uzimaju se ukupni troškovi opće države u postotku nominalnog BDP-a, a kao mjera ekonomskog rasta koriste se realne godišnje postotne promjene BDP-a u odnosu na prethodno razdoblje.

¹⁷ Pearsonov koeficijent korelacije signifikantan je na razini 0,05.

Grafikon 2. Odnos veličine države i ekonomskog rasta u EU, prosjek za razdoblje 2001.-2006. godine



*Izvor: podatci na temelju European Commission (2006).
Za 2006. godinu uzimaju se predviđanja Europske komisije.*

Procijenjeni regresijski koeficijent uz nezavisnu varijablu odnosno razinu troškova opće države (izraženu u % od BDP-a) u EU-25 pokazuje da ukoliko se povećava veličina države za prosječno 1%, ekonomski rast će se u prosjeku smanjiti za 0,23%. Baltičke zemlje čine atipično opažanje koje uz gotovo najmanje troškove države u posljednjih šest godina prosječno postižu stope rasta BDP-a preko 7%, te Švedska koja uz najveću državu u Europi postiže prosječne stope rasta 2,5%, što je više od prosjeka EU-15 (1,8%). U slučaju novih članica EU, rezultati regresijske analize pokazuju kako porast veličine države za prosječno 1% smanjuje ekonomski rast u prosjeku za 0,34%. Pri tome se ne smije zaboraviti da su stope rasta BDP-a u novim članicama EU u posljednjih šest godina prosječno veće za gotovo 3% poena u odnosu na stare članice.

Na temelju provedene analize zaključuje se kako je očito da članice EU za prekomjernu veličinu države plaćaju opadanjem ekonomskog rasta. Kontinuirani porast veličine države postaje sve ozbiljniji izazov Europe, kako starih tako uskoro i novih članica.

Naime, većina novih članica ima slične probleme kao i stare članice EU. Visoko porezno opterećenje rada vjerojatno je utjecalo na stimulaciju rada, a time i na ponudu rada. Stope zaposlenosti su niske u novim članicama, dok su stope nezaposlenosti općenito visoke, kao i udjel sive ekonomije (Coricelli, 2005, str. 12). Navedene razlike postoje i unutar samih novih članica EU. U pogledu udovoljavanja fiskalnih kriterija iz Maastrichta moguće je razlikovati dvije skupine zemalja. Uočavaju se dvije zasebne skupine zemalja koje slijede različite fiskalne strategije sa značajnim razlikama u kretanju proračunskog deficita i državnog duga, što potvrđuju rezultati u nastavku istraživanja.

3.2. Proračunska ograničenja

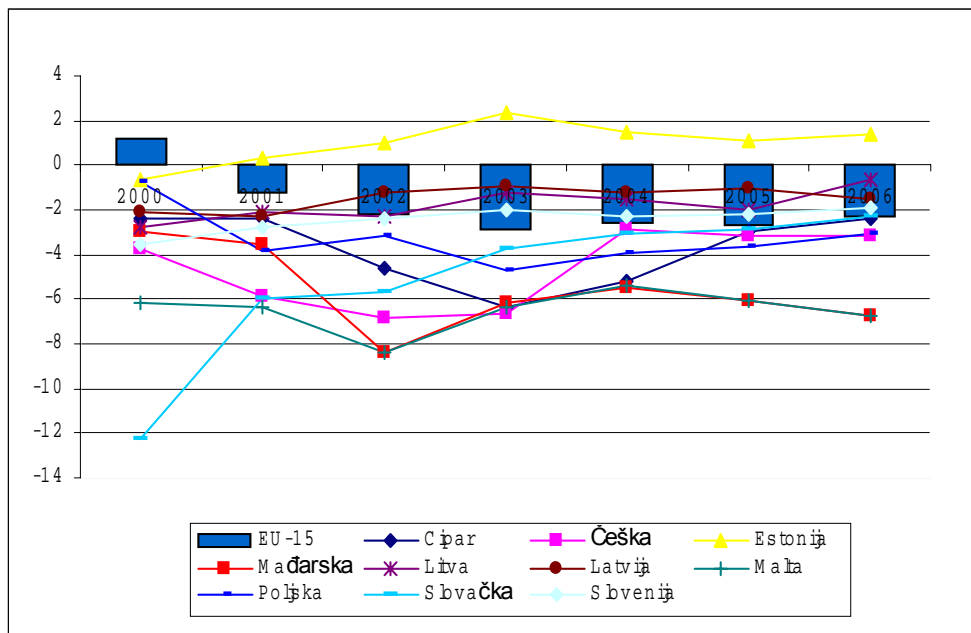
Proračunski deficiti u novim članicama EU prosječno znatno prelaze granicu 3% BDP-a, osim u Sloveniji i baltičkim zemljama (vidjeti grafikon 3.). Čini se da je veličina države važna za fiskalnu politiku. Međutim, zemlje s niskim deficitom, osobito baltičke zemlje ujedno su i zemlje s valutnim odborom ili režimom fiksnog deviznog tečaja (Coricelli, 2005, str. 7).

Usporedba baltičkih zemalja i Slovenije na jednoj strani i ostalih novih članica na drugoj strani, ukazuje da se visoki proračunski deficiti ne mogu dovesti u vezu sa specijalnim faktorima koji su povezani s tranzicijom i pridruživanjem EU. Razlike u veličini zemalja možda ukazuju na važnost faktora političke ekonomije. U malim i više homogenim zemljama postoji manje prostora za korištenje proračunskog procesa u svrhu stjecanja opće podrške na izborima. Međutim, nije jednostavno razlikovati takve političke faktore od ekonomskih faktora.

Zanimljivo je razlikovati mnogo više stope rasta outputa posljednjih godina u baltičkim zemljama u usporedbi sa CE-4 (Češka, Mađarska, Poljska i Slovačka) koje pokazuju kako su štedljiva fiskalna politika i rast bili komplementarni u baltičkim zemljama. Među novim članicama EU moguće je razlikovati, s jedne strane skupinu zemalja (Cipar, Češka, Mađarska, Malta, Poljska i Slovačka) koje nisu uspjele smanjiti deficit opće države ispod 3% BDP-a. I u trenutku ulaska u EU one su dakle kršile pravila SGP-a te su se od lipnja 2004. godine nalazile u postupku prekomjernog deficita (*eng. excessive deficit procedure*). Drugu skupinu zemalja čine (Estonija, Latvija, Letonija i Slovenija) koje su vrlo dobro

usklađene s fiskalnim pravilima te imaju vrlo nisku razinu proračunskog deficita (vidjeti grafikon 3.).

Grafikon 3. Proračunski deficit u novim članicama EU (% BDP-a)



Izvor: European Commission (2006). Za 2006. godinu uzimaju se predviđanja EC.

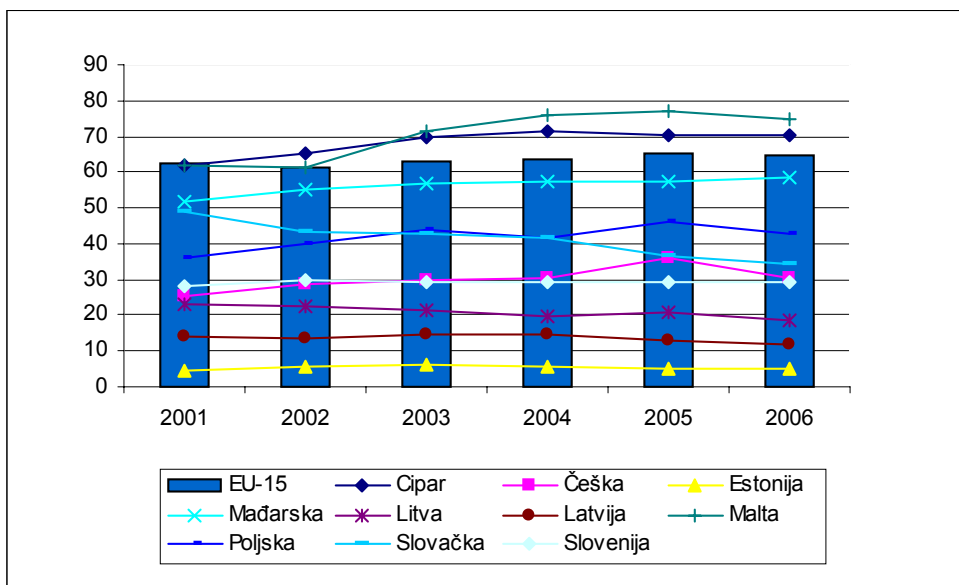
U promatranom razdoblju (2000.-2006.) nove članice EU razlikovale su se u vođenju fiskalne politike. Estonija je u promatranom razdoblju samo jednom imala deficit (tijekom 2000. godine u iznosu -0,6% BDP-a). S druge strane, najveći deficiti zabilježeni su u Češkoj (6,8% BDP-a u 2002. godini), Slovačkoj (12,3% BDP-a u 2000. godini), Malti (8,4% BDP-a u 2002. godini) i Mađarskoj (8,4% u 2002. godini) koje kontinuirano značajno odstupaju od prosjeka EU-15 (EC, 2006.).

Neki ekonomisti smatraju da je proračunski deficit poželjan zbog rasta, a ne samo da pomogne gospodarstvu kako bi izašlo iz privremene recesije. Dobar je i zato što se tada lakše uočavaju potencijalni problemi koji nastaju ukoliko je ukinuto "pravilo uravnoteženog proračuna". Navedeni problemi postaju veći kada se uvede fleksibilnije pravilo koje dozvoljava fiskalni deficit 3% BDP-a i javni dug 60% i više BDP-a, stoga neki ekonomisti predlažu kako bi navedeno pravilo trebalo zahtijevati nulti fiskalni deficit (to jest uravnotežen proračun) i nulti javni dug kao normalan cilj pri čemu bi se uzelo u obzir da se navedeni cilj ne može postići svake godine ili odmah po ulasku u EU (Tanzi, 2005, str. 14).

3.3. Ograničenja državnog duga

Omjeri duga i BDP-a prosječno su znatno manji u novim članicama EU-a nego u starijim (iznimka su Cipar i Malta). U pogledu drugog fiskalnog kriterija iz Maastrichta - omjer javnog duga i BDP-a – očito je kako se sve nove članice, osim Cipra i Malte, nalaze ispod praga 60%. Kao i u slučaju prvog fiskalnog kriterija iz Maastrichta, tako i u slučaju drugog u skupini novih članica najbolji položaj imaju baltičke zemlje. Razine bruto javnog duga opće države (u % BDP-a) u 2005. godini iznosile su 5,1% u Estoniji, 12,8% u Latviji i 20,7% u Litvi (European Commission, 2006).

Grafikon 4. Bruto javni dug opće države (% BDP-a)



Izvor: European Commission (2006). Za 2006. godinu uzimaju se predviđanja EC.

Međutim, možda stare članice EU nisu dobre za komparaciju prilikom prosuđivanja omjera duga u novim članicama, s obzirom da su one prije tržišta u nastajanju (*eng. emerging markets*) nego formirane napredne ekonomije. Financijski sektor još je uvijek nerazvijen u zemljama srednje i istočne Europe, a njihovi javni dugovi još uvijek imaju veliki udjel stranog duga. Ukoliko se, na primjer, one uspoređuju sa Latinskom Amerikom, tada su veličine njihovih dugova približno jednake. Čak i nakon ulaska u EU, tako dugo dok ostaju izvan eurozone, dug novih zemalja članica, smatra se dugom tržišta u nastajanju koji je podložan istoj promjenjivosti i riziku kao i u drugim tržištima u nastajanju (*eng. emerging markets*). Međutim, prema nedavnoj reviziji SGP-a, zemlje s manjim omjerom duga i BDP-a od 60% trebale bi imati više prostora za ekspanzivnu fiskalnu politiku. Moguće je

prihvatiti takav prijedlog za stare članice EU, dok je taj princip za nove članice visoko upitan (Coricelli, 2005, str. 12).

Tržišta u nastajanju (*eng. emerging markets*) nemaju jednaku mogućnost korištenja međunarodnih financijskih tržišta kako bi izgladile efekte velikih šokova. Naime, u slučaju ozbiljnih financijskih poteškoća tržišta u nastajanju (*eng. emerging markets*) mogu vrlo teško posuditi sredstva u inozemstvu po prihvatljivoj stopi. U takvom stanju zemlja mora prilagoditi svoje neravnoteže uključujući i proračunski deficit. S obzirom da su tržišta u nastajanju (*eng. emerging markets*) već akumulirala javne dugove, većinom inozemnog podrijetla, pitanje je mogu li u okolnostima nekog velikog šoka servisirati svoj dug uzimajući u obzir svoju sposobnost povećanja prihoda i smanjivanja izdataka. Pri tome treba uzeti u obzir da tržišta u nastajanju (*eng. emerging markets*) karakterizira mnogo veća nestalnost fiskalnih prihoda nego što je to u razvijenim zemljama. Za te zemlje je razina održiva javnog duga vjerojatno niža nego u većini razvijenih zemalja koje karakterizira razvijenije financijsko tržište (Coricelli, 2005, str. 11).

Može se zaključiti da među deset novih članica EU postoje dvije skupine zemalja. Jednu skupinu čine zemlje s višim troškovima države, višim proračunskim deficitima i većim javnim dugom - Češka, Mađarska, Poljska, Cipar i Malta. Drugu skupinu čine tri baltičke zemlje - Estonija, Latvija i Litva, koje karakterizira manji udjel države u BDP-u, manji proračunski deficit i niska razina javnog duga. Slovenija i Slovačka se nalaze negdje između ovih dviju skupina zemalja. Slovenija ima visoku i stabilnu državnu potrošnju, ali još uvijek uspijeva održavati svoj proračunski deficit pod kontrolom. Slovačka je, s druge strane, sinonim za neodrživu fiskalnu politiku, ali se ujedno smatra najboljim reformatorom među novim članicama EU (Zápal, Schneider, 2006, str. 3).

4. ZAKLJUČAK

Fiskalna politika je takva politika kojom se dotična zemlja, u odsutnosti monetarne politike, bori protiv negativnih šokova koji je mogu zadesiti u sve dinamičnijem svjetskom ekonomskom okruženju. Upravo je stoga nužno uvesti određena fiskalna pravila koja bi koordinirala fiskalne politike zemalja članica. Tako je fiskalna politika EU odnosno EMU uređena sporazumom iz Maastrichta, a kasnije i Paktom o stabilnosti i rastu kojim je dodatno proširena tzv. procedura kod prekomjernih deficita.

U okviru najnovijih promjena fiskalne politike u proširenoj EU koje se odnose na udovoljavanje fiskalnih ograničenja, u ovom se radu analizira utjecaj veličine države odnosno državne potrošnje na ekonomski rast. Do sada provedena komparativna istraživanja jasno potvrđuju obrnuto proporcionalni odnos između godišnjih stopa rasta BDP-a i veličine države u zemljama OECD-a. Primijenjena regresijska analiza u ovom radu, u slučaju članica EU, također pokazuje kako one za prekomjernu veličinu države plaćaju opadanjem ekonomskog rasta.

Provedena analiza fiskalne politike u novim članicama razlikuje dvije skupine zemalja. Jedna manja skupina zemalja (baltičke zemlje), primijenila je model oprezne fiskalne politike koju karakterizira manji udjel države u BDP-u, manji proračunski deficit i niska

razina javnog duga. Takav model omogućit će im brz ulazak u eurozonu. Druga skupina koju većinom čine veće zemlje (Češka, Mađarska, Poljska), koristila je model ulaska u EU s višim troškovima države te visokim i rastućim proračunskim deficitom i većim javnim dugom. Istodobno su izabrale mnogo sporiji put ulaska u eurozonu. Naravno, oba modela su vrlo bliska s obzirom da je ispunjavanje Maastrichtskog kriterija od 3% BDP-a proračunskog deficita i 60% praga javnog duga pretpostavka ulaska u eurozonu.

U konačnici se može zaključiti kako je u novim zemljama članicama EU veličina države prevelika u odnosu na njihovu razinu razvoja. Međutim, postavlja se pitanje, može li održavanje tako velike države smetati procesu rasta novih članica. Na temelju provedene regresijske analize zaključuje se kako je očito da članice EU za prekomjernu veličinu države plaćaju opadanjem ekonomskog rasta. Kontinuirani porast veličine države postaje sve ozbiljniji izazov Europe, kako starih tako uskoro i novih članica. Možda je stoga ipak neupitna tvrdnja kako su fiskalna pravila nužna u odsutnosti monetarne politike.

LITERATURA

1. Boeri, T., *Structural Change, Welfare Systems and Labour Reallocation*, Oxford University Press, 2000.
2. Buti, M., *Will the New Stability and Growth Pact Succeed? An Economic and Political Perspective*, European Economy, European Commission, Economic Papers, Number 241, January 2006, Brussels, 2006.
3. Buti, M., Noord, P., *Fiscal policy in EMU: Rules, discretion and political incentives*, European Economy, European Commission, Economic Papers, Number 206, July 2004, Brussels, 2004.
4. Coricelli, F., *Fiscal Policy in an Enlarged EU*, University of Sienna and CEPR, Special Issue, April, 2004.
5. Coricelli, F., *Design and Implementation of the Stability and Growth Pact: The Perspective of the New Member States*, CASE - Center for Social and Economic Research, Studies & Analyses No. 304, Warsaw, June 2005.
6. Coricelli, F., Ercolani, V., *Cyclical and Structural Deficits on the Road to Accession: Fiscal Rules for an Enlarged European Union*, CEPR Discussion Paper, No. 3672, 2002.
7. European Council, *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact*, Official Journal of the European Union C 236, 02/08/1997, 0001–0002, Amsterdam, 17th June 1997.
8. European Council, *Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27th June 2005, amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*, Official Journal of the European Union, L 174/5, 07/07/2005.
9. European Commission, *Proposal for a Council Regulation*, Brussels, 20. 04. 2005.
10. European Commission, *European Economy*, Economic forecasts, No/2006, Spring, Brussels, 2006.

11. Gwartney, J., Lawson, R., Holcombe, R., *The Size and Functions of Government and Economic Growth*, Joint Economic Committee, Washington, 1998.
<http://www.house.gov/jec/>
12. Handler, H., Knabe, A., Koebel, B., Schratzenstaller, M., Wehke, S., *The Impact of Public Budgets on Overall Productivity Growth*, WIFO Working Papers, 255/2005, August 2005. www.cis.org.au/policy/autumn03/polaut03-1.pdf
13. Jovančević, R., *Ekonomski učinci globalizacije i Europska unija*, Mekron promet d.o.o., Zagreb, 2005.
14. Mortensen, J., *Economic Policy Coordination in EMU: What Role for the SGP?*, CEPS Working Document No. 202, June 2004.
15. OECD, *OECD Economic Outlook*, No. 79, May 2006.
16. Rodrik, D., *Why do more open economies have bigger governments?*, *Journal of Political Economy*, 106 (5), October 1998.
17. Tanzi, V., *Fiscal Policy and Fiscal Rules in the European Union*, CASE - Center for Social and Economic Research, Studies & Analyses No. 301, Warsaw, June 2005.
18. Tanzi, V., *Fiscal Policy: When Theory Collides with Reality*, CEPS Working Document, No. 246, June 2006.
19. Zápál, Schneider, *What are Their Words Worth? Political Plans and Economic Pains of Fiscal Consolidation in New EU Member States*, CESifo Working Paper No. 1655, January 2006.

