

4. UTJECAJ RAZINE I STRUKTURE JAVNIH RASHODA NA RAST¹

Martina Dalić

4.1. UVOD

Iako se na intuitivnoj razini čini sasvim očiglednim da politika javnih rashoda, odnosno sveukupna fiskalna i ekonomska politika može utjecati na dugoročni rast, ova je ideja pronašla svoje mjesto u ekonomskoj teoriji tek pojavom endogenih modela rasta. Cilj je ovog rada utvrditi u kojoj je mjeri hrvatska politika javnih rashoda usmjerena prema rastu, te definirati okvir za promjene koje bi mogle povećati orijentiranost politike javnih rashoda prema rastu.

Rad je podijeljen u dva dijela. U prvom se dijelu (odjeljci 4.2.-4.5.) prikazuju dosad razvijene teoretske ideje - u prvom redu endogenih teorija rasta - isto kao i dostupni empirijski dokazi o vezi i učincima politike javnih rashoda na dugoročni rast. Tvrdi se da, unatoč ponekad suprostavljenim rezultatima različitih empirijskih studija kojima vrlo često nedostaje i robustnost, instrumenti politike javnih rashoda imaju značajan utjecaj na rast. Na teoretskoj razini se pokazuje da nositelji politike javnih rashoda moraju voditi računa o usklađenosti između visine ukupnih rashoda, njihove strukture, proizvodnosti i efikasnosti upotrebe. Proizvodnost specifičnih vrsta rashoda, isto kao i ukupnih rashoda, pokazuje se presudnom odrednicom orijentiranosti politike javnih rashoda na rast. Naravno, sasvim je jasno da je fiskalna politika podložna specifičnostima određene zemlje i da ne postoje univerzalno primjenljivi recepti.

Drugi dio rada (odjeljci 4.6. i 4.7.) sadrži usporednu analizu kretanja ukupnih javnih rashoda i njihovih kategorija u Hrvatskoj u odnosu na napredne tranzicijske zemlje i razvijene zemlje OECD-a. Pokazuje se da Hrvatska ima visoke javne rashode koji iskazuju postojan rastući trend. U strukturi javnih rashoda dominiraju izdaci za dobra i usluge (tj. državna potrošnja) za koje sve empirijske studije pronalaze negativnu korelaciju s rastom. Isto se tako pokazuje kontinuiran porast transfera stanovništvu, dok je njihov pozitivan eksterni učinak na proizvodnost privatnog sektora vrlo upitan. Zaključuje se, stoga, da kreiranje javnih rashoda orijentiranih rastu zahtijeva smanjivanje državne potrošnje - u prvom redu smanjivanjem izdataka za obranu i policiju, te smanjivanjem broja zaposlenih u javnom sektoru. Isto tako potrebna je stroga

kontrola daljnjeg rasta transfera stanovništvu i daljnjeg proširivanja opsega prava koja se financiraju iz proračuna. Međutim, smanjivanje veličine državnog sektora ne smije biti tek prolazna epizoda. Nužan je razvoj institucija i izgradnja fiskalne odgovornosti kod svih korisnika javnih resursa, ali i sveobuhvatna reforma javnog sektora, što zahtijeva dugotrajnije napore nositelja ekonomske (fiskalne) politike.

4.2. TEORIJE RASTA I POLITIKA JAVNIH RASHODA

U neoklasičnoj teoriji rasta ekonomija doseže ravnotežnu putanju gospodarskog rasta na kojoj se akumulacija kapitala po stanovniku događa po istoj stopi po kojoj rastu potrošnja i output po stanovniku, dok su stopa štednje i kamatna stopa konstantne. U ovakvom okruženju stopa rasta potrošnje i outputa po stanovniku jednaka je stopi tehnološkog progresa, a odrednice štednje nemaju nikakva učinka na ravnotežnu stopu rasta potrošnje i outputa po stanovniku, već djeluju jedino na razinu outputa i potrošnje. Posljedica ovakvog tumačenja rasta je nemogućnost ekonomske, pa tako i fiskalne politike, da djelujući na sklonost štednji djeluje na dugoročnu stopu rasta. Učinci sveukupne fiskalne politike (porezne politike, politike javnih rashoda i javnoga duga) su ograničeni, stoga, na rast outputa tijekom kretanja ekonomije prema ravnotežnom stanju, odnosno na razinu outputa u dugom roku².

"Nove" teorije rasta napuštaju pretpostavku o opadajućim prinosima faktora proizvodnje, endogeniziraju tehnološku promjenu i otvaraju široko područje istraživanja odrednica dugoročnog rasta. Značajan doprinos razumijevanju uloge fiskalne politike u dugoročnom rastu dao je Barro (1990) u čijem se modelu rast generira akcijama države. Pozitivna veza između državnih rashoda i stope rasta, u ovom modelu, proizlazi iz utjecaja državnih rashoda na privatnu proizvodnju. Pokazuje se da povećanje proizvodnih javnih rashoda (rashodi koji čine input u privatnu proizvodnju) povećava granični proizvod privatnog kapitala, što pozitivno djeluje na stopu rasta. Istovremeno, državni rashodi se financiraju distorzivnim porezima koji smanjuju privatni granični prinos kapitala i snižavaju stopu rasta. Neto učinak veličine državnog sektora na rast ovisi, stoga, o međuočnosu pozitivnih učinaka proizvodnih rashoda i distorzivnih

² O učincima porezne politike i politike rashoda na rast i razinu outputa tijekom tranzitorne putanje prema ravnotežnom stanju vidjeti, na primjer, Barro (1981), King i Rebelo (1990), Aiyagari, Christiano i Eichenbaum (1992) te Baxter i King (1993).

učinaka oporezivanja dohotka³. Najvažniji rezultat Barrova modela je svakako zaključak da ta veza nije linearna. Pozitivan doprinos proizvodnih rashoda (i oporezivanja) postoji, u ovom modelu, sve dok je državni sektor dovoljno mali da je granična proizvodnost javnih usluga veća od jedan, odnosno dok je pozitivna reakcija privatnog kapitala i outputa veća od troškova (izazvanih oporezivanjem) osiguravanja jedinice državnih rashoda. U slučaju vrlo velike države granična proizvodnost javnih dobara i usluga bit će manja od jedan i stopa rasta će opadati s porastom državnog sektora. Optimalna veličina sektora države koja maksimizira rast ostvaruje se, stoga, pri onoj razini rashoda (i oporezivanja), gdje je granična proizvodnost javnih usluga jednaka jedan, odnosno kada je veličina sektora države jednaka onomu udjelu u outputu koji bi se ostvarivao da su javne usluge konkurentski input proizvodnje.

Slijedi, stoga, da čak i kad bi svi državni rashodi (isto kao i svako njihovo povećanje) imali proizvodnu upotrebu, to ne bi osiguralo kontinuirano rastuću stopu rasta zbog negativnih učinaka oporezivanja na prinos od privatnog kapitala i slijedom toga na investicije. Kako, međutim, osim proizvodnih rashoda država financira i niz neproizvodnih programa (neproizvodnih u smislu da ne čine input u privatnu proizvodnju) pokazuje se da je rezultirajuća stopa rasta niža od one koja se postiže kada su svi rashodi proizvodni, jer porezi potrebni za njihovo financiranje snižavaju stopu prinosa, dok s druge strane izostaje pozitivan učinak na proizvodnost privatnog kapitala.

Ovakvi zaključci Barrova modela naglašavaju pitanje razlikovanja proizvodnih i neproizvodnih rashoda. Doprinos odgovoru na ovo pitanje daju empirijske studije koje ćemo prikazati u sljedećem odjeljku. Na teoretskoj razini proizvodne rashode (koji čine input u privatnu proizvodnju) trebali bi činiti izdaci za obrazovanje, izdaci za izgradnju infrastrukture i izdaci usmjereni na učvršćivanje vlasničkih prava kojima se povećava sigurnost investitora u primitak prinosa na kapital. Učvršćivanju vlasničkih prava pridonose izdaci za funkcioniranje pravnog sustava, izdaci za obranu i policijsku zaštitu.

Na ovom je mjestu ipak potrebno istaknuti da je svrstavanje vojnih izdataka (pa i izdataka za policiju) u skupinu proizvodnih rashoda vrlo problematično. Proizvodnost vojnih izdataka se izvodi u kontekstu osiguranja vlasničkih prava (Thompson, 1974) ili mogućeg pozitivnog učinka vojnih investicija (ceste ili aerodromi izrađeni za vojne svrhe vrlo često u određenom trenutku prelaze u

³ Veličina državnog sektora mjeri se udjelom rashoda u BDP-u, što je po definiciji modela jednako stopi oporezivanja dohotka.

civilnu upotrebu). Ovakvo zaključivanje je utjecalo na neke istraživače (Barro, 1991; Easterly i Rebelo, 1993) da u empirijskom traganju za neproizvodnim rashodima isključe izdatke za obranu iz mjere neproizvodne državne potrošnje.

Međutim, Knight, Loayza i Villanueva (1996) upozoravaju da bi neto učinak vojnih izdataka ipak mogao biti negativan, jer je s njima povezan značajan skup učinaka koji negativno djeluju na rast. Kontinuiran porast vojnih izdataka se prelijeva na porast poreza i/ili deficita odnosno zaduženja sa svim negativnim posljedicama koje visoki porezi i/ili zaduženje imaju za investicije, akumulaciju kapitala i makroekonomsku stabilnost. Čak i ako se porast vojnih izdataka i ne prenese na porast poreza i/ili zaduženja učinak na rast bit će negativan, jer njihova visoka razina i/ili kontinuirani porast znači smanjivanje sredstava raspoloživih za proizvodne upotrebe. U ovom kontekstu smanjivanje kapitalnih izdataka - pa time i sredstava za financiranje proizvodnih investicija - je vrlo često prvi izvor za financiranje rastućih vojnih potreba. Dodatno, visoki vojni izdaci narušavaju efikasnost alokacije resursa, jer se radi o značajnim resursima koji se upotrebljavaju bez utjecaja tržišta i vrlo često temeljem preferencijalnih ugovora usmjeravaju uskom krugu poduzeća - vojnih dobavljača koje se na taj način "štiti" od pozitivnih učinaka konkurencije na njihovu efikasnost.

Nasuprot ovome, neproizvodnim izdacima se smatraju izdaci za financiranje programa koji ne čine proizvodan input u privatnu proizvodnju - radi se u prvom redu o transferima i dijelu izdataka za dobra i usluge iz kojih se isključuju izdaci za obrazovanje odnosno, kao što je već prethodno rečeno, neki istraživači isključuju i izdatke za obranu. Međutim, dio istraživača argumentira moguću proizvodnu ulogu različitih oblika transfera. Sala-i-Martin (1997b) smatra da postoji proizvodna uloga različitih socijalnih programa, jer je to način na koji se siromašni zadržavaju izvan društveno štetnih aktivnosti (kao što je, na primjer, kriminal). Povećanje stupnja društvene sigurnosti i stabilnosti djeluje na kvalitetnije implementiranje vlasničkih prava, povećava sigurnost raspolaganja kapitalom i prinosom od kapitala odnosno sa stanovišta investitora djeluje kao efektivno snižavanje tereta oporezivanja (Barro, 1990).

Sala-i-Martin (1996) i Cashin (1995), također, daju argumente u prilog teze o proizvodnoj ulozi transfera za mirovine. Oslanjajući se na klasu endogenih modela rasta, gdje rast generira akumulacija ljudskog kapitala i s tim povezane pozitivne eksternalije (Lucas, 1988), Sala-i-Martin (1996) izgrađuje model u kojem se pokazuje da kada je razlika između razine vještina starijih i mlađih radnika dovoljno velika, agregatni output je, u društvu bez sustava umirovljenja, niži od onog koji bi se ostvarivao da stariji radnici ne rade. Društva stoga mogu

željeti i poticati umirovljenje, a transferi kojima se to postiže imaju proizvodnu ulogu, jer posredno čine javni input u privatnu proizvodnju i djeluju na povećanje graničnog proizvoda privatnog kapitala.

4.3. REZULTATI EMPIRIJSKIH ISTRAŽIVANJA UTJECAJA POLITIKE JAVNIH RASHODA NA RAST

Paralelno s razvojem teoretskih modela o vezi između instrumenata politike javnih rashoda i rasta pojavljuje se i niz empirijskih studija koje temeljem regresija vremenskog presjeka po zemljama i iskustva velikog broja zemalja stečenog tijekom proteklih trideset godina nastoje identificirati utjecaj veličine i strukture državnih rashoda na rast, odnosno pokušavaju odgovoriti na temeljno pitanje da li je fiskalna politika uopće važna odrednica dugoročnog rasta. Tablica 4.1. prikazuje rezultate studija koje se bave istraživanjem utjecaja javnih rashoda i njihove strukture na rast. Potrebno je napomenuti da tablica 4.1. ne predstavlja iscrpan popis svih studija koje su se u posljednjih desetak godina bavile vezom državnih rashoda i rasta već pregled najčešće citiranih radova koji su, prema tome, ostvarili i najveći utjecaj na stavove ekonomskih istraživača i praktičara.

Gotovo sva empirijska istraživanja implicitno ili eksplicitno polaze od pretpostavke da se javni rashodi mogu podijeliti na proizvodne i neproizvodne, te pokušavaju identificirati koje su to kategorije rashoda koje se može smatrati proizvodnima u smislu da pozitivno utječu na dugoročnu stopu rasta. Međutim, među istraživačima još uvijek nema velikog suglasja o učincima politike javnih rashoda na rast, te stoga ne postoji ni suglasje o preporukama za vođenje politike. Ovo se odnosi kako na učinke ukupnih izdataka tako i na učinke pojedinih komponenti.

Pojedinačne studije u pravilu pokazuju negativnu vezu između državne potrošnje (iz koje su isključeni izdaci za obranu i obrazovanje) i rasta (Landau, 1986; Barro, 1991; Grier i Tullock, 1989; Easterly i Rebelo, 1993), jer ta vrsta izdataka niti djeluje na privatnu proizvodnost, niti na vlasnička prava, a financira se distorzivnim porezima koji, smanjujući povrat na ulaganja, negativno djeluju na visinu privatnih investicija.

Tablica 4.1. PREGLED NAJČEŠĆE CITIRANIH EMPIRSKIH STUDIJA O VEZI IZMEĐU RASTA I JAVNIH RASHODA

Autor	Zavisna varijabla	Mjera javnih rashoda (+ pozitivna veza, - negativna veza)	Ostale nezavisne varijable	Izvori podataka
Landau D. (1986)	Stopa rasta BDP-a po stanovniku	<ul style="list-style-type: none"> • udio izdataka za dobra i usluge minus izdaci na obranu i obrazovanje u BDP-u (-) • udio izdataka za obranu u BDP (nesignif.) • udio izdataka za obrazovanje u BDP-u (poz./nesignif.) • udio kapitalnih izdataka u BDP (nesignif.) • udio transfera u BDP-u (nesignif.) 	<ul style="list-style-type: none"> • 32 različita regresora koji opisuju: <ul style="list-style-type: none"> • strukturu proizvodnje, • kretanje populacije, • ljudski i fizički kapital, • međunarodne ekonomske uvjete, • stupanj državne regulacije, • povijesno-političke uvjete, • prirodna bogatstva i geoklimatske uvjete • stupanj međunarodne pomoći • udio bruto domaćih investicija u BDP-u • stopa rasta populacije 	Panel podaci za razdoblje 1960.-1980. za 65 zemalja u razvoju. Izvori: GFS, IFS, UN, World Tables i dr.
Ram Rati (1986)	Stopa rasta BDP-a	<ul style="list-style-type: none"> • stopa rasta državnih rashoda (+) • stopa rasta udjela državnih rashoda u BDP-u (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • vremenski presjek (cross-section) za razdoblje 1960.-1980. za 115 zemalja • izvori: Summers i Heston iz 1984. 	Vremenski presjek (cross-section) za razdoblje 1960.-1980. za 115 zemalja. Izvori: Summers i Heston iz 1984.
Grier K.B. i G.Tullock (1989)	Stopa rasta udjela državnih izdataka bez investicija i transfera u BDP-u (-)	<ul style="list-style-type: none"> • prosječna stopa rasta udjela državnih izdataka bez investicija i transfera u BDP-u (-) 	<ul style="list-style-type: none"> • inicijalni uvjeti mjereni realnim po stanovniku BDP-om; • prosječna stopa rasta populacije; • prosječna stopa inflacije; • prosječna promjena inflacije; • standardna devijacija inflacije; • standardna devijacija rasta dohotka 	Panel podaci - petogodišnji prosjeci nad razdobljem 1950 - 1981. za 115 zemalja. Izvori: Summers i Heston iz 1984.
Aschauer D.A. (1988)	Output po jedinici kapitala Proizvodnost privatnog sektora	<ul style="list-style-type: none"> • zalih nevojnog javnog kapitala • ukupni javni izdaci bez izdataka za investicije • izdaci za plaće • vojni izdaci • zalih vojnog kapitala 	<ul style="list-style-type: none"> • radni sati u privatnom sektoru • iskorištenost kapaciteta u proizvodnji • vremenski trend 	Vremenske serije za SAD u razdoblju 1949.-1985.
Barro R. (1991)	Stopa rasta BDP-a po stanovniku Udio privatnih investicija u BDP-u Udio ukupnih investicija u BDP-u	<ul style="list-style-type: none"> • udio realne državne potrošnje (bez izdataka za obranu i obrazovanje) u BDP-u (-) • udio javnih investicija u BDP-u (nesig.) • udio javnih investicija u ukupnim investicijama (nesig.) 	<ul style="list-style-type: none"> • mjere inicijalnih uvjeta, mjere kvalitete ljudskog kapitala, mjere kretanja populacije, mjere političke nestabilnosti, mjere tržišnih distorzija, dummy za ekonomski sustav, kontinentalne dummy varijable 	Vremenski presjek za razdoblje 1960 - 1985. za 99 zemalja. Izvori: Summers i Heston iz 1988., UN, Svjetska banka.

Tablica 4.1. PREGLED NAJČEŠĆE CITIRANIH EMPIRSKIH STUDIJA O VEZI IZMEĐU RASTA I JAVNIH RASHODA

Autor	Zavisna varijabla	Mjera javnih rashoda (+ pozitivna veza, - negativna veza)	Ostale nezavisne varijable	Izvori podataka
Easterly, W. i S. Rebelo (1993)	Stopa rasta BDP-a po stanovniku Udio privatnih investicija u BDP-u	<ul style="list-style-type: none"> • udio realne državne potrošnje (bez izdataka za obranu i obrazovanje) u BDP-u • udio izdataka za opće javne usluge u BDP-u • ukupne konsolidirane javne investicije • javne investicije u obrazovanje, poljoprivredu, zdravstvo, infrastrukturu, transport i komunikacije te industriju • javne investicije strukturirane prema razini države tj. investicije opće države i investicije javnih poduzeća 	<ul style="list-style-type: none"> • po stanovniku BDP u 1960 • stopa upisa u osnovnu školu u 1960 • stopa upisa u srednje škole u 1960 • broj revolucija i pučeva • žrtve rata po stanovniku • ostale mjere fiskalne politike (mjere porezno opterećenja i deficita) 	Vremenski presjek (cross-section) i panel podaci za 100 zemalja za razdoblje 1970-1988. Izvori: Summers i Heston iz 1991.; Barro i Wolf, 1989; GFS, IFS, Svjetska banka
Cashin P. (1995)	Prosječna godišnja stopa rasta realnog po stanovniku BDP-a ²	<ul style="list-style-type: none"> • prosječni udio transfera u BDP-u (+) • udio investicija u javni kapital u BDP-u (+) • investicije se mjere promjenom u konstruiranoj mjeri zalihne javnog kapitala) 	<ul style="list-style-type: none"> • udio tekućih prihoda u BDP-u (-) • inicijalna razina realnog BDP-a na početku svakog podrazdoblja • mjera privatnih investicija • stopa upisa u srednje škole 	Panel podaci za 23 razvijene zemlje (OECD) u razdoblju 1971-1988. Izvor: IFS, GFS, OECD, World Tables
Knight M., Loayza N. i Villanueva D. (1996)	Stopa rasta po stanovniku BDP-a Udio investicija u BDP-u	<ul style="list-style-type: none"> • udio vojnih izdataka u BDP-u (-) 	<ul style="list-style-type: none"> • udio investicija u BDP-u • stopa rasta populacije • stopa upisa u srednje škole • carinske stopa na intermedijarna i kapitalna dobra ponderirane njihovim ujelom u uvozu, • mjera učestalosti ratova 	Cross section i panel podaci za 79 zemalja u razdoblju 1971 - 1990. Izvori: SIPRI ³ , Summers i Heston iz 1991; Barro i Lee, 1993; Mankiw, Romer i Weil, 1992

Tablica 4.1. PREGLED NAJČEŠĆE CITIRANIH EMPIRSKIH STUDIJA O VEZI IZMEĐU RASTA I JAVNIH RASHODA

Autor	Zavisna varijabla	Mjera javnih rashoda (+ pozitivna veza, - negativna veza)	Ostale nezavisne varijable	Izvori podataka
Devarajan S, Swaroop V., Zou Heng-fu (1996)	Stopa rasta BDP-a po stanovniku	<ul style="list-style-type: none"> • udio tekućih u ukupnim rashodima (+) • udio kapitalnih u ukupnim rashodima (-) • udio ukupnih izdataka u BDP-u (+ i nesig.) • Udio u ukupnim izdacima: <ul style="list-style-type: none"> • izdataka za obranu (-/nesig.) • ukupnih izdataka za zdravstvo (-/nesig.) • izdataka za bolnice (nesig.) • izdataka za domove zbravlja (+/nesig.) • ostalih izdataka za zdravstvo (+)¹⁾ • izdataka za obrazovanje (-/nesig.) • izdataka za škole (+/nesig.) • izdataka za sveučilišta (+/nesig.) • ostalih izdataka za školstvo (+)²⁾ • izdataka za transport i komunikacije (-) • izdaci za zdravstvo po stanovniku (-) • izdaci za školstvo po stanovniku (-) 	<ul style="list-style-type: none"> • promjena na crnom tržištu deviza, • varijabla šokova koji dolaze s međunarodnog tržišta: vagani prosjek promjena u svjetskoj kamatnoj stopi, indeksu izvoznih cijena i indeksu uvoznih cijena 	Ocjene na panel podacima, godišnji podaci za 43 zemlje u razvoju razdoblju 1970 - 1990. Izvori: GFS, IFS, World Bank ⁴⁾

1) Sve fiskalne varijable se odnose na opću državu i izračunate su trogodišnji prosjeci.

2) Sve varijable u ovoj studiji (osim inicijalne razne dohotka) jesu petogodišnji prosjeci u razdoblju 1971.-1985 i trogodišnji prosjek za razdoblje 1986-1988

3) SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute.

4) Podaci prosječani kao petogodišnji pomični prosjeci, a fiskalne varijable se odnose na konsolidiranu središnju državu.

5) Ostali izdaci za zdravstvo obuhvaćaju izdatke za preventivnu skrb te izdatke za istraživanja i razvoj.

6) Ostali izdaci za školstvo obuhvaćaju izdatke za dacki prijevoz, prehranu, smještaj i zdravstvenu zaštitu čaka te izdatke za istraživanje i unapređivanje nastavnih metoda.

Kapitalni izdaci i javne investicije su svakako jedan od najočiglednijih kandidata da ponesu oznaku proizvodnog rashoda. Dominantan utjecaj na ovakvo razmišljanje ostvarile su studije Aschauera (1989), te Easterly i Rebelo (1993). Analizirajući rast američkog gospodarstva u razdoblju 1949-85. godina, Aschauer (1989) je pokazao da ne-vojni javni kapital ima snažan pozitivan utjecaj na proizvodnost gospodarstva mjerenu proizvodnošću privatnog sektora. Aschauer analizira i strukturu američkog javnog kapitala podijelivši ga na infrastrukturne objekte, bolnice, škole i ostale zgrade i dolazi do rezultata koji pokazuje da jedino za infrastrukturne objekte (ceste, aerodromi, sustavi za opskrbu električnom energijom i plinom, vodoopskrbni i kanalizacijski sustavi) postoji signifikantna pozitivna veza s proizvodnošću. Donekle iznenađujući rezultat je nepostojanje signifikantne veze između javnog kapitala u obliku škola i rasta proizvodnosti, što autor tumači velikim vremenskim jazom između izgradnje škola i trenutka kada djeca obrazovana u tim školama postaju proizvodni članovi društva. Međutim, smatramo da na ovaj rezultat utječe i činjenica da u američkom sustavu obrazovanja veliku ulogu ima i privatni sektor tako da sve škole i nisu javni kapital.

Do sličnih rezultata o proizvodnosti kapitalnih rashoda, temeljem regresija vremenskog presjeka po zemljama, dolaze Easterly i Rebelo (1993) isto kao i Cashin (1995). Easterly i Rebelo nalaze pozitivan utjecaj investicija u transport i komunikacije na stopu rasta, ali i nesignifikantnu vezu između ove kategorije javnih investicija i ukupnih privatnih investicija⁴. Autori ovo objašnjavaju činjenicom da investicije u transport i komunikacije ne povećavaju direktno privatne investicije već omogućuju povećanje društvenog povrata privatnih investicija. Cashin (1995), također, pronalazi pozitivan učinak javnih investicija⁵.

⁴ Mjera javnih investicija koju koriste Easterly i Rebelo uključuje sve razine države isto kao i javna poduzeća, a konstruirana je temeljem pojedinačnih podataka Svjetske banke o javnim investicijama nakon 1960. godine i razlikuje se, stoga, od skupa podataka kojima raspolaze svi ostali istraživači. Korišteni skup podataka uključuje podatke za 36 zemalja tijekom 60-ih, za 108 zemalja tijekom 70-ih i za 119 zemalja tijekom 80-ih godina.

⁵ Cashin konstruirao mjeru javnih investicija kao promjenu u veličini javnog kapitala, gdje se ta veličina izračunava kao razlika između ukupno akumuliranog kapitala i akumuliranog privatnog kapitala.

Međutim, Landau (1986) i Barro (1991) isto kao i Devarajan, Swaroop i Zou (1996) dolaze do ponešto drugačijeg rezultata u pogledu značaja kapitalnih izdataka za rast. Na uzorku sačinjenom od nerazvijenih zemalja, Landau pokazuje pozitivnu, ali nesigurnu vezu između rasta i kapitalnih izdataka, uz konstantne privatne investicije i poreze. Međutim, ukoliko porezi nisu konstantni i ako se dozvoli istiskivanje privatnih investicija, tada ta veza ostaje nesigurna, ali negativna. Landau, stoga, zaključuje da u nerazvijenim zemljama kapitalni rashodi u najboljem slučaju ne pomažu rastu, a mogu biti i štetni. Deset godina kasnije Devarajan, Swaroop i Zou (1996), analizirajući strukturu javnih izdataka na uzorku 43 zemlje u razvoju pronalaze pozitivnu vezu između relativne visine tekućih izdataka (bez kamata) - mjereno udjelom tekućih u ukupnim izdacima - i stope rasta. Istovremeno se, suprotno nalazima Easterlyja i Rebelja, pokazuje negativan utjecaj relativne visine ukupnih kapitalnih izdataka, isto kao i relativne visine izdataka za transport i komunikacije. Međutim, regresija ocijenjena samo na podacima za razvijene zemlje pokazuje uobičajen rezultat - sigurnan i pozitivan koeficijent uz kapitalne izdatke i sigurno negativan koeficijent uz tekuće izdatke. Ovakve rezultate autori tumače svojim teoretskim modelom u kojem pokazuju da reakcija outputa na povećanje zadanog državnog izdatka ne ovisi samo o njegovu graničnom prinosu, već i o relativnoj visini zadane komponente izdataka. Ovo znači da povećanje 'objektivno' proizvodnije vrste rashoda ne mora rezultirati u višoj stopi rasta, ako je inicijalni udio te komponente prevelik. Devarajan, Swaroop i Zou, zaključuju, stoga, da u slučaju zemalja u razvoju kapitalna komponenta rashoda (isto kao i njezini dijelovi - izdaci za transport, komunikacije i infrastrukturu) pokazuje negativnu vezu s rastom, jer ove zemlje možda imaju prevelik dio budžeta alociran u kapitalne svrhe, dok je premalo sredstava alocirano u tekuće izdatke (kao što su održavanje ili čak i plaće) kojima se u velikoj mjeri osiguravaju preduvjeti za efikasno korištenje javnog kapitala. U razvijenim zemljama, zaključuju autori, situacija je upravo suprotna.

Iako ovakav zaključak zahtijeva dodatne provjere, a dovodi u pitanje i valjanost univerzalnih savjeta koje zemlje u razvoju dobivaju od ekonomista npr. Svjetske banke i MMF-a, on bi mogao poslužiti i kao dokaz prethodno spomenute Barrove (1990) teze o nelinearnoj vezi između veličine državnog sektora i dugoročnog rasta. Međutim, različitost rezultata do kojih dolaze Devarajan, Swaroop i Zou (1996) može biti i posljedica razlika u konstrukciji podataka isto kao i razlika u ekonometrijskoj specifikaciji.

Empirijske studije ne dolaze do jedinstvenih rezultata niti u pogledu učinaka vojnih rashoda na rast. Landau (1986) ne pronalazi sigurnu vezu između

udjela vojnih izdataka u BDP-u i stope rasta. U analizi proizvodnosti američke ekonomije Aschauer (1989) ne nalazi signifikantnu vezu niti između izdataka za obranu i proizvodnosti, niti između zalihe vojnog kapitala i proizvodnosti. Devarajan, Swaroop i Zou (1996), također, ne pronalaze signifikantnu vezu između udjela vojnih izdataka u budžetu i stope rasta i to niti na uzorku zemalja u razvoju niti na uzorku razvijenih zemalja. Nasuprot ovome Knight, Loayza i Villanueva (1996) dokazuju izrazito negativan učinak vojnih izdataka na rast. Naime, oni pokazuju negativnu vezu između vojnih izdataka i investicija te vojnih izdataka i stope rasta. Temeljem ovoga zaključuju da vojni izdaci, osim što smanjuju rast kroz istiskivanje investicija u fizički kapital imaju i direktan, nezavisan učinak na rast kroz npr. istiskivanje investicija u ljudski kapital, smanjivanje stupnja otvorenosti ekonomije i slično. Razlog zbog kojeg se rezultati Knighta, Loayza i Villanueva razlikuju od prethodno spomenutih studija, sami autori obrazlažu kvalitetnijim izvorima podataka o vojnim izdacima, regresiji ocijenjenoj na panel podacima i primijenjenoj tehnici ocjene.

Jedna od implikacija endogenih teorija rasta je izuzetan značaj kvalitete ljudskog kapitala za dugoročni rast. To znači da bi stupanj obrazovanosti, kao mjera ljudskog kapitala, trebao biti signifikantno pozitivno koreliran s rastom. Kvaliteta ljudskog kapitala se u velikom broju studija mjeri stopama upisa u osnovne i srednje škole, te se pokazuje pozitivna korelacija s rastom (Barro, 1991; Barro i Lee, 1993). Istovremeno, ovakvi rezultati bi trebali značiti da će i državni izdaci za obrazovanje pokazivati signifikantnu i pozitivnu vezu s dugoročnim rastom. Međutim, empirijski se to ne pokazuje. Landau (1986) za zemlje u razvoju pronalazi pozitivnu, ali nesignifikantnu vezu izdataka za obrazovanje i rasta. Jedno od obrazloženja ovakvog rezultata je neefikasnost državnih izdataka u nerazvijenim zemljama, što rezultira u slaboj korelaciji između visine izdataka i stupnja obrazovanosti.

Već ovaj kratak pregled pokazuje da empirijske studije ne dolaze do nedvosmislenih rezultata u pogledu doprinosa pojedinih elemenata politike javnih rashoda dugoročnom rastu. Postavlja se, stoga, pitanje koliko povjerenja možemo imati u njihove rezultate posebno zato što istraživači vrlo rijetko provode analizu osjetljivosti svojih rezultata na promjene u skupu regresora. Analiza osjetljivosti koju su proveli Levine i Renelt (1992) je pokazala da ne postoji robusna veza između dugoročnog rasta i niti jednog pokazatelja fiskalne politike. Iako postoje ekonometrijske specifikacije u kojima se pokazuje signifikantna veza između fiskalnih varijabli i stope rasta, te iste varijable postaju nesignifikantne s promjenom skupa regresora za tek jednu varijablu. Sličnu analizu proveo je i Sala-i-Martin (1997a) tvrdeći da je test koji su primijenili

Levine i Renelt suviše rigorozan. Iako Sala-i-Martin nalazi robusnu vezu za 21 od 59 ispitanih varijabli, za pokazatelje fiskalne politike se i u ovoj analizi pokazuje nerobusna veza.

Očigledno je da empirijske studije, vrlo često, dolaze do kontradiktornih rezultata, pri čemu provedene analize osjetljivosti dovode čak u pitanje i relevantnost varijabli fiskalne politike za dugoročni rast. Ipak u vrednovanju, do sada, raspoloživih empirijskih rezultata potrebno je imati na umu i niz, za sada, neriješenih metodoloških, statističkih i analitičkih pitanja s kojima se suočavaju studije temeljene na regresijama vremenskog presjeka po zemljama isto kao i specifične probleme vezane uz uključivanje varijabli fiskalne politike što sve vrlo vjerojatno odlučujuće utječe na prirodu dobivenih rezultata, odnosno objašnjava jedan dio razlika u rezultatima.

4.4. PROBLEMI UKLJUČIVANJA POKAZATELJA POLITIKE JAVNIH RASHODA U REGRESIJE VREMENSKOG PRESJEKA PO ZEMLJAMA

U pokušaju oblikovanja poruka za vođenje politike javnih rashoda temeljem spoznaja stečenih empirijskim studijama, potrebno je imati na umu nekoliko ograničenja. Prvo, postoji niz metodoloških i statističkih problema u vezi s kvalitetom podataka (upitnost lokalnih statistika), njihovom međunarodnom usporedivošću (različitost obuhvata, korištenje tečaja pariteta kupovne moći nasuprot nominalnih tečajeva), načinom agregiranja i uprosječivanja podataka ("cross-section" podaci nasuprot panel podataka), te načinom na koji se odabiru zemlje, čiji podaci ulaze u uzorak na osnovu kojeg se obavlja ekonometrijska ocjena⁶.

Međutim, osim spomenutih problema, koji se javljaju u svakom istraživanju temeljem podataka vremenskog presjeka, uključivanje fiskalnih varijabli izaziva i neke specifične probleme. Radi se ponajprije o izboru pokazatelja fiskalne politike - pokazatelja politike javnih rashoda i s tim povezanog problema mjerenja vrijednosti dobara i usluga koje osigurava država. Drugi skup problema koji se javlja u istraživanju veze javnih rashoda i rasta dohotka je njihova potencijalna endogenost odnosno mogućnost postojanja obratne

⁶ Detaljan pregled metodoloških, statističkih i analitičkih problema vezanih uz regresije vremenskog presjeka po zemljama daju Levine i Renelt (1991).

kauzalnosti koja implicira praktičnu valjanost tzv. Wagnerova zakona⁷.

Poteškoće vezane uz konstruiranje objektivnih i međunarodno usporedivih pokazatelja fiskalne politike vidljive su i u tablici 4.1., gdje opažamo značajne razlike u načinu na koji istraživači definiraju i konstruiraju mjere državnih rashoda. Međutim, bez obzira kako su definirane fiskalne varijable u pojedinim studijama, suštinski je problem koliko odabrani (nacionalni) pokazatelj - temeljem kojeg su konstruirani regresori - točno odražava poteze specifičnih nacionalnih politika. U vezi s ovim je i pitanje vrste i kvalitete informacija koje ti pokazatelji nose u međunarodnim usporedbama. Na primjer, zemlja A i zemlja B mogu voditi pronatalitetnu politiku gdje zemlja A odabire financirati taj program poreznim olakšicama, a zemlja B eksplicitnim transferima. Konvencionalni pokazatelji fiskalne politike pokazat će u međunarodnoj usporedbi, uz sve ostalo nepromijenjeno, jedino da zemlja B ima više poreze i rashode - transfere (dakle i veći stupanj distorzivnog djelovanja na ekonomiju) iako obje zemlje vode istu politiku - a zemlja B to čini na transparentniji, a možda i na učinkovitiji način. Štoviše, ne moraju svi potezi države imati proračunske implikacije i pronaći svoj odraz u standardnim pokazateljima fiskalne politike, npr. aktivnosti na području pravne regulative.

Slemrod (1995) sugerira da se rezultati empirijskih istraživanja nalaze pod utjecajem statističkih pogrešaka, te poteškoća u vrednovanju outputa i javnih usluga. Javne usluge se u SNA okviru vrednuju prema troškovima što ima najmanje dvije posljedice. Prvo, čak i ako je njihova ex-post vrijednost nula, to se neće reflektirati u mjeri dohotka. To je naročito značajno kod kapitalnih izdataka, jer njihov porast automatski povećava BDP, bez obzira na efikasnost uporabe utrošenih sredstava i bez obzira na korisnost rezultirajuće investicije. Nasuprot ovom, kada privatni sektor griješi i proizvodi dobra, koja imaju nisku tržišnu vrijednost, dodana vrijednost tog sektoru je također niska. Drugo, BDP po definiciji uključuje vrijednost jedino finalnih dobara i usluga, odnosno isključuje vrijednost intermedijarne potrošnje. Međutim, dobra i usluge koje osigurava država se automatski tretiraju kao finalna dobra i usluge, što ne mora uvijek biti slučaj. Zbog toga se, upozorava Carr (1989), može javiti problem

⁷ Wagnerovim zakonom se naziva zaključak njemačkog ekonomista Adolfa Wagnera, koji je krajem prošlog stoljeća zaključio da će s ekonomskim rastom i prosperitetom rasti potražnja za socijalnom sigurnošću, odnosno rast će potražnja za javnim dobrima i uslugama (a time i veličina sektora države).

dvostrukog brojanja istog dobra ili usluge⁸. Moguća je, naravno, i obratna situacija. Tako rezultati određenih programa koje financira država i za koje postoji vjerojatnost da su pozitivno korelirani s rastom, na primjer zaštita okoliša, neće naći svoj odraz u mjeri dohotka, ali će troškovi takvih programa biti zabilježeni na rashodnoj strani (i to kao tekući izdatak koji je negativno koreliran s rastom!). Iz ovih jednostavnih primjera jasno proizlazi da sam statistički obuhvat i konvencije bilježenja pokazatelja fiskalne politike mogu značajno utjecati na rezultate cross-country regresija.

Moguća endogenost fiskalnih varijabli, odnosno pojava obratne kauzalnosti, je uobičajen problem u ekonomiji, a naročito je izražen u interpretaciji koeficijenata u regresijama vremenskog presjeka po zemljama. Razumijevanje kauzalnosti se može osigurati jedino u kontekstu odgovarajuće ekonomske teorije i samo tada statistička veza može imati ekonomski smisao. Međutim, u ovom trenutku ne postoji zaokružena teorija rasta koja bi nedvosmisleno predviđala predznak parcijalnih korelacija. Istraživači nastoje razriješiti ovaj problem korištenjem velikog broja regresora kojima se nastoji uključiti što veći broj odrednica rasta (Landau, 1986), korištenjem instrumentalnih varijabli (Easterly i Rebelo, 1993; Cashin, 1995) ili korištenjem regresora s vremenskim pomakom (tako da se razmatraju javni rashodi iz prethodnih razdoblja i gospodarski rast u tekućem razdoblju). Easterly i Rebelo (1993), isto kao i Landau (1986), tvrde da sami rezultati govore protiv obratne kauzalnosti, jer bi u slučaju njezina postojanja trebala postojati robusna veza za svaku vrstu državnih izdataka, što ipak nije slučaj. Dodajemo, to nije slučaj na razini pojedinačne studije, ali činjenica da različite studije dolaze do različitih rezultata umanjuje snagu ovog argumenta.

S druge strane, dvije su neoborive empirijske činjenice. Tijekom dvadesetog stoljeća, impresivan gospodarski rast u zemljama zapadne Europe popraćen je jednako impresivnim porastom državnog sektora, što naglašava problem

⁸ Na primjer, ukoliko poduzeće ulaže u održavanje ceste kako bi se bolje povezal o s tržištem ono će u cijenu svojih proizvoda ugraditi troškove održavanja ceste, što će se na određeni način reflektirati u mjeri agregatnog outputa. Međutim, ukoliko u slijedećoj godini održavanje ceste preuzme država i zaračuna tu uslugu poduzeću to znači da će cijena finalnog proizvoda poduzeća ostati nepromijenjena i uključivati i dalje troškove održavanja ceste. Uza sve ostalo nepromijenjeno, državni izdaci su (za trošak održavanja ceste) veći nego godinu dana ranije i kao rezultat, veći je i output. Veći državni izdaci rezultiraju u višem agregatnom outputu i to zbog pogrešnog svrstavanja, u suštini, intermedijarne usluge u kategoriju finalnih dobara i usluga.

obratne kauzalnosti. Suprotno europskom iskustvu, gospodarski procvat istočnoazijskih tigrova primjer je brzog gospodarskog rasta i, mjereno europskim standardima, zadržavanja malenog javnog sektora, što bi mogao biti argument protiv pretpostavke endogenosti fiskalnih varijabli. Istočnoazijske ekonomije su stoga često smatrane praktičnim dokazom negativne veze između veličine državnog sektora i rasta. Međutim, sadašnja gospodarska i finansijska kriza istočnoazijskih gospodarstava je očigledan primjer prethodno istaknute upozoravajuće činjenice da utjecaj države na gospodarstvo ne mora u potpunosti biti vidljiv u proračunskim mjerama. Tek je kriza iznijela na vidjelo koliki je stupanj distorzija i rigidnosti u gospodarstvu uzrokovao hvaljeni istočnoazijski model državnog intervencionizma. Istočnoazijske ekonomije imaju malu državu mjereno budžetskim kategorijama, ali je kroz regulaciju utjecaj države na gospodarstvo bio ogroman. To je u određenoj mjeri doprinijelo njihovu gospodarskom procvatu, ali i njihovu nedavnom krahu, koji je doveo u pitanje ukupne rezultate brzog gospodarskog rasta. Stoga, upravo primjeri ovih zemalja, koje su bile hvaljene zbog nominalno 'malene države', pokazuju da je u dugom roku utjecaj države na gospodarstvo negativan, čak i ako taj utjecaj ne nalazi svoj direktan odraz u javnim financijama. Pokazuje se, stoga, da krizu bolje 'podnose' one azijske ekonomije u kojima je stupanj državnog intervencionizma bio niži, na primjer Tajvan, Koreja i gradovi države - Hong Kong i Singapur.

4.5. POUKE ZA GOSPODARSKU POLITIKU

Imajući na umu sve prethodno spomenute nedostatke empirijskih studija dugoročnog rasta i politike javnih rashoda, isto kao i činjenicu da ne postoji zaokružena teorija rasta, moglo bi se zaključiti da se iz svih tih studija, teorija i njihovih suprostavljenih rezultata i nema što naučiti. Smatramo, međutim, da bi to ipak bio suviše brzoplet zaključak. Regresije vremenskog presjeka po zemljama nisu jednadžbe ponašanja, njihovi rezultati su prosjeci zemalja uključenih u uzorak i ne mogu se, stoga, direktno koristiti za 'fino podešavanje' politike u bilo kojoj konkretnoj zemlji. Međutim, temeljem iskustva velikog broja zemalja sažetog u rezultatima opisanih empirijskih studija, moguće je definirati okvir - iako relativno širok i općenit - za vođenje politike javnih rashoda koji bi, uz poštivanje nacionalnih specifičnosti, mogao osigurati politiku javnih rashoda orijentiranu prema rastu.

Politika javnih rashoda orijentirana rastu treba voditi računa o tri osnovne teme: visini rashoda, strukturi rashoda i efikasnosti njihove upotrebe. Postoji

nelinearna veza između veličine državnog sektora i rasta, gdje snaga distorzivnih učinaka oporezivanja određuje razinu rashoda pri kojoj svako njihovo daljnje povećanje počinje efektivno smanjivati stopu rasta. Koliko ekonomija brzo dolazi do točke u kojoj prestaju pozitivni učinci javnih rashoda ovisi o strukturi rashoda, efikasnosti njihove upotrebe i strukturi poreznog sustava.

Analiza veze između javnih rashoda i rasta obično se temelji na razlikovanju proizvodnih kategorija rashoda (koji pridonose rastu) od neproizvodnih rashoda (čiji je učinak na rast negativan). Dokazi i argumenti koje iznose empirijske studije ne daju jednoznačan i pouzdan odgovor na pitanje koje su kategorije rashoda proizvodne, a koje neproizvodne, već tek grube orijentire za njihovo razlikovanje. Smatramo, međutim, da ovakav rezultat empirijskih studija ne iznenađuje, jer on ne može precizno iskazati jednu vrlo važnu činjenicu - činjenicu da svaka kategorija rashoda (osim kamata, naravno) može sadržavati i proizvodne i neproizvodne elemente, odnosno da mogu postojati različiti stupnjevi proizvodnosti. Stupanj neto proizvodnosti svake pojedinačne kategorije ovisi o uravnoteženosti strukture ukupnih izdataka, isto kao i o efikasnosti njihove pojedinačne upotrebe, što su ipak čimbenici podložni specifičnostima pojedine zemlje. Ukoliko, na primjer, visina resursa alocirana u izgradnju cesta premašuje proizvodne kapacitete cestogradnje, tada ova, teoretski visoko proizvodna vrsta rashoda, u konkretnom slučaju neće biti proizvodna - smanjuju se resursi dostupni za neke druge proizvodne upotrebe, a građevinare se implicitno stimulira na neefikasnu proizvodnju. Isto je tako pitanje kolika je proizvodnost resursa uloženi u izgradnju ceste, ako se ona kasnije loše ili uopće ne održava zbog nedostatnih sredstava alociranih za tekuće održavanje. Paradoks je u tome što se izdaci za održavanje klasificiraju u izdatke za dobra i usluge odnosno državnu potrošnju, koji su prema zaključcima većine empirijskih studija neproizvodna vrsta izdataka i čije bi smanjivanje trebalo pozitivno djelovati na stopu rasta. Moguće je nanizati velik broj ovakvih primjera, a svi oni pokazuju da doprinos javnih rashoda rastu ovisi kako o apsolutnoj visini pojedine kategorije rashoda, tako i o njezinoj relativnoj visini, odnosno međuzavisnosti s ostalim rashodima.

Iako je proračunski proces u velikoj mjeri i politički proces, kreiranje i implementiranje politike javnih rashoda se ipak mora u određenoj mjeri temeljiti na ekonomskoj analizi i vrednovanju učinaka pojedinih rashodnih kategorija isto kao i ukupnih javnih rashoda. Institucionalno ovo predstavlja zahtjev prema odgovornim institucijama da razviju metodologiju ocjene učinkovitosti i proizvodnosti javnih programa, naročito investicijskih programa, čime će se osigurati da vrijednosni sudovi ne budu jedina podloga za odlučivanje o

strukturiranju javnih rashoda. Na ovaj će se način povećati i učinkovitost političkog procesa odlučivanja o javnim rashodima, jer će donosioci političke odluke imati na raspolaganju ekonomsku analizu posljedica i oportunitetnih troškova različitih opcija raspodjele i upotrebe javnih resursa. Ovo nije samo zahtjev prema ministarstvu financija, kao resornom ministarstvu zaduženom za državne financije, već se radi o zahtjevu za fiskalnom odgovornošću u svim segmentima javnog sektora.

Iako je proizvodnost javnih izdataka vrlo teško mjeriti (i iz razloga što je ponekad vrlo teško vrednovati rezultate koji proizlaze iz javnih rashoda), potrebno je kontinuirano uspoređivati postignute ciljeve i rezultate s visinom sredstava utrošenih za njihovo ostvarenje. Da bi javni program bio proizvodan, on se mora realizirati uz najmanje moguće troškove. Praktična implementacija ovakve definicije proizvodnosti može izazvati mnogobrojne probleme zbog poteškoća vrednovanja, isto kao, i izbora referentne razine s kojom će se uspoređivati troškovi danog javnog programa. Međutim, ponekad već vrlo jednostavni postupci mogu dati instruktivne odgovore. Jedan od načina je svakako analiza i usporedba kretanja različitih pokazatelja rezultata javnih programa s kretanjem njihovih troškova. Na primjer, pitanje je kakva je proizvodnost izdataka za visoko školstvo, ako se uz njihov kontinuiran porast kontinuirano smanjuje omjer završenih i upisanih studenata ili povećava prosječan broj godina studiranja. Analiza usporednih kretanja u drugim zemljama sa sličnom ekonomskom strukturom i stupnjem razvoja može biti korisna metoda ocjene proizvodnosti javnih rashoda. Također, potrebno je kontinuirano pratiti mogućnost da se određeni programi prepuste privatnom sektoru, koji će ih u konkurentskom okruženju realizirati na efikasniji način. Uspostavljanje ovakvih kontrolnih procesa pridonijet će kvaliteti proračunskog procesa i osigurati podlogu za pružanje ciljnog skupa javnih dobara i usluga uz najniže troškove. Drugim riječima, osigurat će se podloga i smjernice za eventualne promjene u strukturi rashoda kojima će se omogućiti da se uz istu visinu javnih rashoda osigura veća količina ili veća kvaliteta javnih dobara i usluga. Potrebno je, naime, uvijek imati na umu da visina javnih rashoda nije sinonim niti za kvalitetu, niti za količinu javnih dobara i usluga. One koincidiraju jedino, ako su svi javni programi troškovno efikasni i u tom smislu proizvodni.

4.6. OKVIR ZA ANALIZU HRVATSKE POLITIKE JAVNIH RASHODA

Polazeći od prethodno opisanih teoretskih spoznaja i rezultata empirijskih istraživanja logično je postaviti pitanje orijentiranosti hrvatske politike javnih rashoda prema rastu i stupnja do kojeg sadašnja visina i struktura javnih rashoda osigurava pretpostavke dugoročnog rasta. Cilj je, stoga, analizirati pokazatelje politike javnih rashoda za odabrani uzorak zemalja, usporediti kretanja pokazatelja hrvatske politike javnih rashoda s kretanjima u ostalim odabranim zemljama te ocijeniti u kojoj mjeri je hrvatska politika javnih rashoda orijentirana rastu i gdje se nalazi prostor za moguće promjene.

Uzorak zemalja čije ćemo javne izdatke međusobno uspoređivati sadrži dvije skupine zemalja. Prvu skupinu čine zemlje OECD-a, čiji stupanj ekonomskog razvoja i društvenog blagostanja predstavlja cilj kojem teže europske tranzicijske zemlje. Drugu skupinu zemalja, sačinjavaju napredne tranzicijske zemlje⁹. Kao izdvojena skupina, u tablici 4.2. prikazuju se i odabrane istočnoazijske zemlje, kako bi se pokazalo koju su to veličinu državnog sektora dosegla brzo rastuća gospodarstva azijskih tigrova. Međutim, javni izdaci istočnoazijskih tigrova se ipak ne analiziraju detaljnije, jer smatramo da su njihovi gospodarski i, što je još važnije, socijalni uvjeti toliko različiti od situacije s kojom se suočavaju europske zemlje, bilo razvijene bilo tranzicijske, da takva usporedba ne bi bila prikladna. Na primjer, malen državni sektor u istočnoazijskim zemljama jednim je dijelom posljedica izuzetno niskih transfera stanovništvu. Međutim, temeljem toga nije moguće izvesti preporuku za politiku u europskim zemljama, jer vrijednosni sustavi europskih društava visoko vrednuju redistribuciju i osiguranje određenog stupnja socijalne sigurnosti za najsiromašnije slojeve stanovništva. Na ovaj su način osigurane dvije referentne razine za usporedbu i ocjenu pokazatelja hrvatske politike javnih rashoda - bogate zemlje čijoj se razini razvijenosti i blagostanja želimo približiti, te tranzicijske zemlje koje se trenutno suočavaju sa sličnim problemima kao i Hrvatska.

⁹ IMF (1997b) razlikuje tranzicijske zemlje koje su više napredovale u tranziciji od onih za koje se procjenjuje da su manje napredovale u procesu tranzicije. Napredne zemlje u tranziciji čine Baltičke države, te države Srednje i Istočne Europe, osim Albanije, Bugarske, Rumunjske, Makedonije i Bosne i Hercegovine. Skupinu manje naprednih tranzicijskih zemalja čini pet prethodno navedenih zemalja Srednje i Istočne Europe koje ne pripadaju prvoj skupini, zatim Rusija i bivše sovjetske republike (osim baltičkih).

Tablica 4.2.
**VELIČINA JAVNOG SEKTORA MJERENA UDJELOM RASHODA
 OPĆE DRŽAVE U BDP-U U ODABRANIM ZEMLJAMA
 I SKUPINAMA ZEMALJA**

	1980	1990	1995	1996	1997
ZEMLJE OECD-a(1)					
SAD	31,8	33,3	32,9	32,7	32,0
Japan	32,0	31,7	35,6	35,9	35,2
Australija	31,4	34,9	36,2	35,8	35,5
Irska	48,9	41,2	38,0	37,4	36,1
Velika Britanija	43,0	39,9	43,0	41,9	39,7
Grčka	-	46,4	47,4	44,7	41,8
Španjolska	32,2	42,0	44,8	43,7	42,2
Kanada	38,8	46,0	46,5	44,7	42,6
Norveška	43,3	49,2	47,6	45,5	44,7
Novi Zeland	-	57,5	46,8	46,1	45,9
Portugal	23,8	41,8	49,7	48,4	46,9
Njemačka	47,9	45,1	49,5	48,9	47,7
Nizozemska	55,8	54,1	51,4	49,6	49,1
Italija	41,9	53,2	52,7	52,7	50,6
Austrija	48,1	48,6	52,5	51,8	50,7
Belgija	58,6	55,0	53,8	53,0	52,2
Francuska	46,1	49,8	54,3	54,8	54,1
Finska	38,1	45,4	57,9	57,3	54,2
Danska	56,2	58,6	56,3	55,9	54,4
Švedska	60,1	59,1	65,6	64,2	62,3
PROSJEK OECD	43,2	46,6	48,1	47,3	45,9
PROSJEK EU	48,1	48,6	51,2	50,3	48,7
AZIJSKI TIGROVI(2)					
Tajland	-	14,0	16,2	-	-
Malezija	-	30,1	22,9	-	-
Indonezija	-	19,8	14,8	14,8	-
Koreja	-	16,2	17,8	18,6	-
Singapur	-	20,9	18,9	-	-
PROSJEK		20,2	18,8		
		1994	1995	1996	1997
TRANZICIJSKE ZEMLJE					
Češka(3)		45,0	45,8	45,3	44,1
Poljska (1)		52,2	49,7	48,4	46,9
Mađarska(1)		52,7	49,3	43,8	42,5
Slovenija(4)		46,3	46,1	45,9	46,2
Hrvatska(5)		44,1	48,9	51,1	51,6
PROSJEK BEZ HRVATSKE		49,7	48,0	46,6	45,5
PROSJEK S HRVATSKOM		48,0	47,8	47,1	46,3

1) Izvor: OECD (1998).

2) Konsolidirana središnja država, izvor: IMF (1997a).

3) Izvor: Ministarstvo financija Češke Republike i OECD (1998).

4) Izvor: Ministarstvo financija Republike Slovenije.

5) Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske.

Tablica 4.2. prikazuje kretanje javnih izdataka u zemljama OECD-a (mjereno udjelom izdataka opće države u BDP-u) za razdoblje 1980-97., dok se za tranzicijske zemlje takva kretanja prikazuju za razdoblje 1994-96. godina.

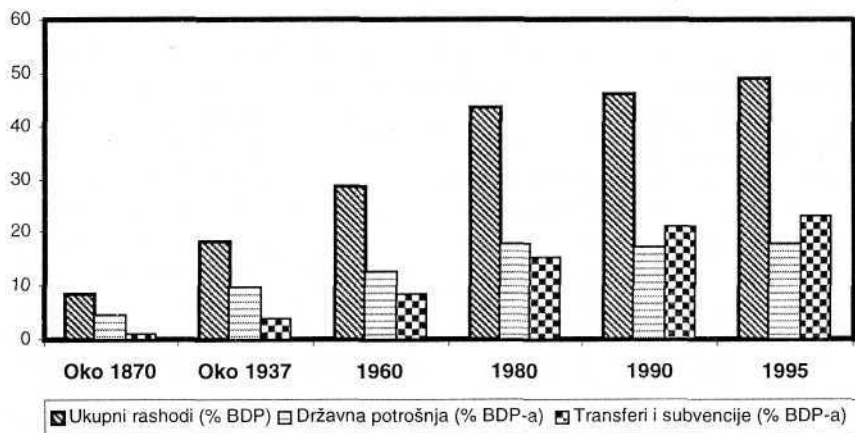
Rast veličine i značenja sektora države je proces otpočet krajem devetnaestog stoljeća i nastavljen, bez prekida, tijekom cijelog dvadesetog stoljeća. Dugoročnu analizu kretanja javnih izdataka tijekom dvadesetog stoljeća (točnije nakon 1870.) načinili su Tanzi i Schuknecht (1995), čiji nam podaci omogućuju precizniji uvid u uzroke dosegnute razine javnih izdataka prikazane tablicom 4.2.¹⁰. Analiza Tanzia i Schuknechta pokazuje da je rast državnog sektora u danas razvijenim zemljama posljedica kako porasta izdataka za dobra i usluge tijekom svjetskih ratova (koji nisu značajnije smanjeni nakon završetka ratova) tako i porasta različitih oblika transfera uslijed jačanja države blagostanja tijekom protekla četiri desetljeća. Ovu tvrdnju zorno ilustrira i slika 4.1. koja prikazuje prosječno kretanje ukupnih javnih izdataka, izdataka za dobra i usluge i transfera tijekom dvadesetog stoljeća. Javni izdaci svih razina države porasli su, u razvijenim zemljama s prosječno 8.3% BDP-a krajem devetnaestog stoljeća na prosječno 48% BDP-a u 1995. odnosno 46% BDP-a u 1997. godini. U istom su razdoblju transferi porasli s gotovo ništice na, u prosjeku, više od 24% BDP-a, postavši pojedinačno najveća stavka proračunskih rashoda razvijenih zemalja.

Međutim, unatoč oštrom porastu državnih izdataka (naročito u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata) Tanzi i Schuknecht pronalaze da nakon 1960. godine nije zabilježeno značajno poboljšanje pokazatelja društvenog blagostanja. To, prema njihovu mišljenju, jasno ukazuje da i u najbogatijim zemljama svijeta postoji značajan prostor za fiskalnu reformu i smanjivanje veličine državnog sektora koja ne bi trebala dovesti do značajnijeg narušavanja dosegnute razine društvenog blagostanja.

Kao što pokazuje tablica 4.2., nakon 1995. godine u razvijenim zemljama dolazi do prosječnog smanjivanja državnih izdataka. To je prije svega rezultat smanjivanja državnih izdataka u zemljama Europske unije zbog zahtjeva za usuglašavanjem fiskalne politike s kriterijima Maastrichta, ali i poteza usmjerenih prema razgradnji države blagostanja (Švedska, Finska, Danska).

¹⁰ Broj zemalja za koje postoje podaci o veličini javnog sektora tijekom cijelog dvadesetog stoljeća (a napose u razdoblju prije Prvog svjetskog rata) je vrlo mali. Međutim, za razdoblje prije Prvog svjetskog rata Tanziev i Schuknechtov uzorak obuhvaća, u to vrijeme, najveće i gospodarski najrazvijenije zemlje - Francusku, Njemačku, Veliku Britaniju, SAD, Nizozemsku, Norvešku i Japan.

Slika 4.1.
KRETANJE JAVNIH RASHODA U RAZVIJENIM ZEMLJAMA



Donji dio tablice 4.2. pokazuje kretanje ukupnih javnih izdataka u naprednim tranzicijskim zemljama. Sve ove zemlje - osim Hrvatske - bilježe pad veličine javnog sektora i približavanje prosjeku europskih razvijenih zemalja. Ono što Hrvatsku izdvaja iz uzorka prikazanih zemalja nije toliko dosegnuta razina javnih izdataka, već njihov kontinuirani rast. U razdoblju kada razvijene zemlje i najveći dio naprednih tranzicijskih zemalja smanjuje veličinu državnog sektora, Hrvatska je povećava, i to do razine koja Hrvatsku svrstava u red europskih zemalja s vrlo velikim javnim sektorom¹¹. Ukoliko prihvatimo zaključak Tanzania

¹¹ Iako je Ministarstvo financija početkom godine pružilo određene argumente koji ukazuju na višu razinu bruto domaćeg proizvoda od one koju za sada službeno objavljuje Državni zavod za statistiku, čak niti oslanjanje na te veličine ne bi promijenilo zaključak o rastućem trendu u veličini javnih izdataka. Međutim, ukoliko je procjena MF točna, otvara se zanimljivo pitanje: 'Nije li javni sektor u Hrvatskoj u stvari razmjerno malen?' Odgovor na ovo pitanje nije jednoznačan. S obzirom da je procjena MF načinjena temeljem prihoda od PDV-a ona sugerira da su raspoloživi dohoci u gospodarstvu (a time jednim dijelom i dodana vrijednost) veći od onoga što proizlazi iz plaćenih poreza i doprinosa. Procjena MF govori stoga o razmjerima porezne evazije. Prema tome, javni sektor je u odnosu na službeno zabilježenu veličinu BDP-a stvarno prevelik, jer se za njegovo financiranje registrirana porezna baza mora opteretiti visokim porezima. Smanjivanje porezne evazije je stoga hitan zadatak, koji, ako se uspješno ostvari, omogućuje proširenje porezne baze direktnih poreza i pad ukupnog poreznog tereta, a statistika će to onda registrirati i kao novostvorenu vrijednost, odnosno veći BDP.

i Schuknechta da i u razvijenim zemljama postoji prostor za smanjivanje veličine državnog sektora bez značajnijeg narušavanja dosegnute razine i kvalitete društvenog blagostanja, tada bi se isti zaključak mogao primijeniti i na tranzicijske zemlje. Uzimajući to u obzir, kao i podatke iz tablice 4.2., može se reći samo jedno: u tranzicijskim zemljama, a napose u Hrvatskoj, sektor države je prevelik.

Ovakav zaključak dodatno dobiva na težini kada se u obzir uzme dosegnuti stupanj ekonomskog razvoja mjeren bruto domaćim proizvodom po stanovniku prema paritetu kupovne moći. Bruto domaći proizvod po stanovniku je u promatranim tranzicijskim zemljama u prosjeku 3.5 puta niži od BDP-a po stanovniku promatranih razvijenih zemalja, dok je veličina državnog sektora u prosjeku jednaka ili veća. Znajući da razina dobara i usluga koju osigurava država odgovara ukupnoj veličini javnih izdataka samo ako se svi javni projekti financiraju na troškovno efikasan način, slijedi da su tranzicijske zemlje suočene s dva problema. Prvo, opseg javnih dobara i usluga koji se osigurava u tranzicijskim zemljama nije sukladan stupnju njihova ekonomskog razvoja i drugo, postavlja se pitanje koliko se efikasno troše javni resursi odnosno kakvi se rezultati postižu tim sredstvima.

Tablice 4.3. i 4.4. otkrivaju da su najznačajniji generatori postojeće veličine državnog sektora kako u razvijenim, tako i u tranzicijskim zemljama, u prvom redu, tekući transferi i državna potrošnja.

Tablica 4.3. prikazuje kretanje tekućih transfera na razini konsolidirane središnje države (dakle bez lokalnih vlasti), dok tablica 4.4., kombinirajući konsolidirane i nekonsolidirane podatke, prikazuje grubu mjeru ukupnih izdataka za dobra i usluge na razini opće države. Uzrok ovakvog prikazivanja podataka u tablici 4.4. je nedostupnost detaljnih podataka o dezagregiranim rashodnim kategorijama na razini opće države¹². Nedostupnost podataka je također razlog zbog kojeg se

¹² Konsolidirani podaci koji obuhvaćaju sve razine državne vlasti (a idealno i operacije javnih poduzeća) najobuhvatnija su proračunska mjera veličine i utjecaja javnog sektora. Nažalost, dezagregirani i pouzdani podaci o pojedinim kategorijama rashoda na razini opće države nisu nam bili dostupni zbog čega smo bili prisiljeni koristiti ili samo podatke o konsolidiranoj središnjoj državi, ili ih kombinirati s nekonsolidiranim podacima o operacijama jedinica lokalne vlasti. Konsolidirana središnja država predstavlja u gotovo svim zemljama najveći dio javnog sektora zbog čega analiza kretanja na razini središnje države vrlo često omogućava donošenje valjanih zaključaka za cijeli javni sektor. To je, na primjer, moguće za tekuće transfera u tablici 4.2., jer nekonsolidirani podaci pokazuju

podaci za razvijene zemlje prikazuju zaključno s 1995. godinom, a u tranzicijskim zemljama samo za razdoblje 1994-96. godina. Smatramo, međutim, da i ovakvi podaci osiguravaju dobru osnovicu usporedbe za kretanja u Hrvatskoj jer, kao što smo vidjeli u tablici 4.2., u razvijenim zemljama, nakon 1995. godine, dolazi do pada ukupnih rashoda što znači da bi ocjene kretanja u hrvatskom proračunu izvedene temeljem novijih usporednih podataka bile samo još strože. Naravno, za Hrvatsku se prikazuju podaci za posljednju raspoloživu godinu.

Tablica 4.3. pokazuje da su u razvijenim zemljama tekući transferi, u promatranom razdoblju, rasli brže od porasta agregatne aktivnosti. Tako se njihov udio u bruto domaćem proizvodu povećavao u svim zemljama, osim u Novom Zelandu. Isto tako, tekući transferi rasli su u razvijenim zemljama brže od rasta ostalih proračunskih stavki, jer bilježimo i porast njihova udjela u ukupnim konsolidiranim rashodima središnje države. Razvijene zemlje OECD-a su na razini konsolidirane središnje države 1995. godine u obliku transfera redistribuirale u prosjeku oko 55% ukupnih rashoda. Tako se u nekim razvijenim zemljama funkcija države gotovo u potpunosti svela na redistribuciju. Na primjer, udio transfera u ukupnim konsolidiranim rashodima središnje države u 1995. godini u Nizozemskoj je iznosila 69,3%, u Španjolskoj 66%, a u Norveškoj 61%.

Donji dio tabele 4.3. otkriva situaciju u tranzicijskim zemljama. U srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama (Poljska, Češka i Slovenija) visina transfera, isto kao i njihov udio u ukupnim rashodima nalazi se vrlo blizu prosjeka europskih razvijenih zemalja. Činjenica je da se u Hrvatskoj visina ukupnih transfera, isto kao i njihov udio u ukupnim rashodima, još uvijek kreće na nižoj razini od one koja postoji u spomenute tri srednjoeuropske tranzicijske zemlje. Međutim, isto je tako vidljivo da su upravo transferi stavka hrvatskog proračuna, koja nakon 1995. godine, kada je u Hrvatskoj praktično nestala neposredna ratna opasnost, najbrže raste. U razdoblju nakon 1994. godine tekući transferi i subvencije rastu po prosječnoj godišnjoj stopi od 24,8% pri čemu je taj rast gotovo u potpunosti generiran porastom transfera stanovništvu. Oni u razdoblju 1994-97. bilježe prosječnu godišnju stopu rasta od 28%. Istovremeno, kao što pokazuju podaci u tablicama 4.4. i 4.6., njihov rast nije

da lokalne vlasti u prosjeku imaju malenu ulogu u ovom području. Međutim, u slučaju izdataka za dobra i usluge promatranje samo središnje države daje nepreciznu sliku, jer u mnogim zemljama lokalne vlasti imaju dominantnu ulogu u financiranju školstva i zdravstva, zbog čega značajno utječu na kretanje ukupne državne potrošnje.

praćen jednako brzim smanjivanjem državne potrošnje (izdataka za dobra i usluge), dok su kapitalni izdaci također bilježili značajan porast. Upravo je ovakva situacija - snažan rast tekućih transfera bez značajnijeg smanjivanja ostalih stavki, u prvom redu izdataka za dobra i usluge - osnovna odrednica brzog rasta sektora države u Hrvatskoj.

Tablica 4.3.
TEKUĆI TRANSFERI NA RAZINI KONSOLIDIRANE DRŽAVE
U ZEMLJAMA OECD-a I U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA

Zemlje	Tekući transferi (% BDP-a)			Udio tekućih transfera u ukupnim rashodima (u %)		
	1985.	1990.	1995.	1985.	1990.	1995.
ZEMLJE OECD-a						
SAD	-	10,70	12,37	-	47,11	56,30
Kanada	14,62	12,50	-	59,62	52,50	-
Japan	8,09	7,98	-	46,97	50,81	-
Australija	16,96	15,00	17,80	59,95	60,43	64,89
Novi Zeland	20,44	16,58 ⁽¹⁾	12,15	51,05	39,76	36,93
Švicarska	-	12,45 ⁽¹⁾	14,57	-	53,39	54,88
Njemačka	17,09	17,15	19,39	55,27	58,15	57,22
Španjolska	16,76	20,12	24,24	49,84	59,47	66,00
Norveška	20,91	24,20	23,60	56,80	58,52	60,59
Irska	29,64	22,19	23,78	56,67	55,30	59,00
Austrija	20,52	19,86	22,42	52,21	51,71	53,75
Velika Britanija	20,39	19,08	23,03	51,63	50,70	55,11
Danska	22,09	22,64	25,64	53,50	56,18	59,12
Portugal	-	11,34	15,00	-	28,39	32,99
Francuska	26,13	25,73	28,43	58,50	60,45	61,10
Italija	-	25,84	27,48	-	54,05	56,57
Belgija	27,88	24,89	27,16	50,36	51,08	54,94
Švedska	28,87	20,77	29,68	64,42	50,91	59,94
Nizozemska	38,27	35,48	35,22	68,97	68,70	69,27
PROSJEK OECD	20,65	17,52	20,05	53,52	51,22	55,67
PROSJEK - ZEMLJE EU	24,41	21,55	24,26	56,20	54,07	57,18
Zemlje	Tekući transferi (% BDP-a)			Udio tekućih transfera u ukupnim rashodima (u %)		
	1994.	1995.	1996.	1994.	1995.	1996.
TRANZICIJSKE ZEMLJE						
Poljska	23,64	22,87	23,22	53,6	52,7	55,3
Češka	21,68	20,56	20,92	51,0	51,5	53,0
Slovenija ⁽²⁾	19,36	18,57	18,60	47,2	44,7	45,3
Hrvatska ⁽³⁾	11,23	12,78	15,09	25,3	26,2	29,6
PROSJEK - BEZ HRVATSKE	21,56	20,67	20,92	50,6	49,7	51,2

Napomene: Hrvatska u 1997: tekući transferi na razini opće države - 15,4% BDP-a ili 33,2% ukupnih rashoda.

1) Podatak za 1991. godinu.

2) Podaci za Sloveniju su proračun autora temeljem podataka Ministarstva financija Republike Slovenije.

3) Konsolidirana opća država, izvor: Ministarstvo financija RH.

Izvor: Ako nije drugačije navedeno, IMF (1997a).

Tablica 4.4.
**KRETANJE DRŽAVNE POTROŠNJE (% BDP-a) U ZEMLJAMA OECD-a I U
 TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA**

Zemlje	1990.			1995.		
	Konsolidirana središnja država	Lokalne vlasti nekonso- lidirano	Sveukupno	Konsolidirana središnja država	Lokalne vlasti nekonso- lidirano	Sveukupno
ZEMLJE OECD-a						
SAD	6,22	9,45	15,67	5,08	10,07	15,15
Belgija	9,06	3,90	12,96	9,18	4,16	13,34
Nizozemska	7,84	7,13	14,97	7,70	7,59	15,29
Irska	7,39	8,22	15,61	7,25	8,17	15,42
Italija	8,11	0,00	8,11	7,14	8,73	15,88
Francuska	10,89	4,54	15,43	11,20	5,13	16,33
Novi Zeland	16,50 ¹	-	-	15,85	2,52	18,37
Australija	5,85	11,61	17,46	6,29	12,17	18,46
Austrija	9,67	7,56	17,23	10,28	8,59	18,88
Portugal	15,15	1,64	16,79	17,88 ²	1,95 ²	19,84 ²
Velika Britanija	11,43	8,01	19,44	12,39	7,95	20,34
Švicarska	-	-	-	7,86	13,33	21,19
Norveška	8,05	13,64	21,69	7,77	14,10	21,87
Njemačka	9,57	16,54	26,12	10,38	12,01	22,38
Švedska	5,93	18,49	24,41	7,23	18,70	25,93
Danska	8,23	18,05	26,28	8,27	18,30	26,57
PROSJEK	9,40	8,52	17,38	9,57	9,01	18,58
TRANZICIJSKE ZEMLJE						
1995.						
Zemlje	Konsolidirana središnja država	Lokalne vlasti nekonso- lidirano	Sveukupno	Konsolidirana središnja država	Lokalne vlasti nekonso- lidirano	Sveukupno
1996.						
Poljska	11,28	5,80	17,08	10,63	7,19	17,83
Češka	6,15	3,96	10,11	6,07	4,06	10,12
Hrvatska ³	-	-	27,73	-	-	25,33

Napomene: Hrvatska u 1997: izdaci za dobra i usluge 24,07% BDP-a.

1) Podaci za 1991.

2) Podaci za 1994.

3) Konsolidirana opća država; izvor Ministarstvo financija RH.

Izvor: IMF (1997a).

Izdaci za dobra i usluge koji, u suštini predstavljaju mjeru državne potrošnje prikazani su tablicom 4.4. Potrebno je istaknuti da konstruirana mjera ukupnih izdataka za dobra i usluge precjenjuje stvarne izdatke za dobra i usluge u svim zemljama osim Hrvatske (za koju su podaci uzeti iz konsolidirane bilance opće države) u mjeri u kojoj lokalne vlasti financiraju nabavke dobara i usluga sredstvima koje im transferira središnja država. Prema tome, čak i uz činjenicu

da konstruirana mjera precjenjuje stvarnu razinu državne potrošnje u zemljama s kojima se uspoređujemo, pokazuje se da Hrvatska (za koju su uzeti podaci o državnoj potrošnji na razini opće države) ima najveći udio izdataka za dobra i usluge u BDP-u u uzorku prikazanih zemalja. Iako podaci pokazuju da se nakon 1996. godine relativna visina ove vrste izdataka smanjuje, ona i dalje ostaje među najvišima u Europi. Štoviše, izdaci za dobra i usluge koji se, osim u slučaju izdataka za školstvo i donekle zdravstvo, smatraju neproizvodnim državnim izdacima, čine gotovo 50% ukupnih javnih izdataka. Potrebno je, također, istaknuti da se računi države prikazuju na principu naplate, tako da se s visokom vjerojatnošću može tvrditi da je na obračunskom principu državna potrošnja u Hrvatskoj i veća od onoga što je prikazano u tablici. Potvrdu ovoj tvrdnji nalazimo i u značajnim sredstvima koja su tijekom 1998. godinu isplaćena za podmirenje neplaćenih dugova pojedinih ministarstava iz prethodnih godina, što će vjerojatno imati za posljedicu značajan porast državne potrošnje u 1998., iako se ta potrošnja stvarno dogodila u prethodnim godinama.

Postavlja se, stoga, pitanje unutarnje strukture i dinamike izdataka za dobra i usluge tijekom protekle tri godine, odnosno pitanje elemenata ukupne državne potrošnje koji presudno determiniraju njezinu veličinu i čije smanjivanje može biti ključ smanjivanja kako državne potrošnje, tako i cjelokupnog javnog sektora. Tablica 4.5. prikazuje kretanje izdataka za plaće - u najvećem broju zemalja najvažnijeg elementa izdataka za dobra i usluge. Podaci pokazuju da Hrvatska spada u skupinu zemalja s visokim neto platnim fondom i to posebno u odnosu na tranzicijske zemlje, uključujući i Sloveniju. Dodatnu težinu ovoj tvrdnji daje i činjenica da za sve zemlje osim Hrvatske konstruirana mjera plaća, prikazana u kolonama 'sveukupno', precjenjuje platni fond opće države najmanje za iznos doprinosa koji se uplaćuju u fondove konsolidirane središnje države.

Međutim, može se procijeniti da ovako impresivna visina izdataka za plaće nije rezultirala u stvaranju motivirane i kvalitetne državne uprave, što u suštini znači da se platni fond ne koristi efikasno. Postoje najmanje dva uzroka ovakvog stanja: prvo, zaposlenih je previše i drugo, u strukturi platnog fonda postoji unutarnja neravnoteža koja generira stalni pritisak na porast plaća.

Tablica 4.5.
**KRETANJE IZDATAKA ZA PLAĆE (% BDP-a) U ZEMLJAMA OECD-a
 I U ODABRANIM TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA**

Zemlje	1990.			1995.		
	Konsolidirana središnja država	Lokalne vlasti nekonso- lidirano	Sveukupno	Konsolidirana središnja država	Lokalne vlasti nekonso- lidirano	Sveukupno
ZEMLJE OECD-a						
SAD	2,3	6,2	8,5	1,9	6,5	8,4
Francuska	7,1	2,8	9,9	7,6	3,2	10,8
Velika Britanija	4,8	5,4	10,2	3,6	5,2	8,8
Austrija	3,8	7,6	11,4	3,9	8,6	12,4
Belgija	6,9	3,4	10,3	7,4	3,9	11,2
Danska	4,9	12,7	17,6	4,8	12,2	17,0
Irska	5,3	4,2	9,4	4,8	4,3	9,1
Nizozemska	4,7	5,6	10,2	4,7	5,1	9,8
Norveška	3,3	9,7	13,0	3,2	10,0	13,2
Portugal	11,0	1,0	12,0	13,2 ⁽¹⁾	1,2	14,4
Švedska	2,5	14,7	17,2	2,6	13,4	16,0
Švicarska	1,2	8,7	9,9	1,4	9,7	11,1
PROSJEK			11,2			11,7
Zemlje	1995.			1996.		
	Konsolidirana središnja država	Lokalne vlasti nekonso- lidirano	Sveukupno	Konsolidirana središnja država	Lokalne vlasti nekonso- lidirano	Sveukupno
TRANZICIJSKE ZEMLJE						
Poljska	6,2	3,0	9,1	5,3	4,1	9,4
Češka	3,3	0,9	4,3	3,3	1,0	4,3
Slovenija ⁽²⁾	6,5	0,6	7,1	6,7	0,6	7,3
Hrvatska ⁽³⁾			11,9			11,2

1) Podaci za 1994.

2) Proračun autora temeljem podataka Ministarstva financija RS.

3) Konsolidirana opća država; izvor: Ministarstvo financija RH.

Izvor: (IMF 1997a).

Studija pod nazivom "Poticajni mehanizmi restrukturiranja tržišta rada u Hrvatskoj" čiju je izradu naručila Vlada RH, pokazala je da Hrvatska ima prevelik broj zaposlenih u sektoru državne administracije, obrane i obveznog socijalnog osiguranja (10% ukupnog broja zaposlenih, nasuprot prosjeku EU koji iznosi 8% ukupno zaposlenih). Hrvatska se nalazi u procesu tranzicije kojeg je do sada, u velikoj mjeri, bio pošteđen javni sektor i zaposleni u javnom sektoru. Iako korištenje zaposlenosti u javnom sektoru kao amortizera problema ukupne nezaposlenosti nije hrvatska posebnost, smatramo da će se Hrvatska

prije ili kasnije morati suočiti s pitanjem broja državnih službenika kako na državnoj, tako i na lokalnoj razini.

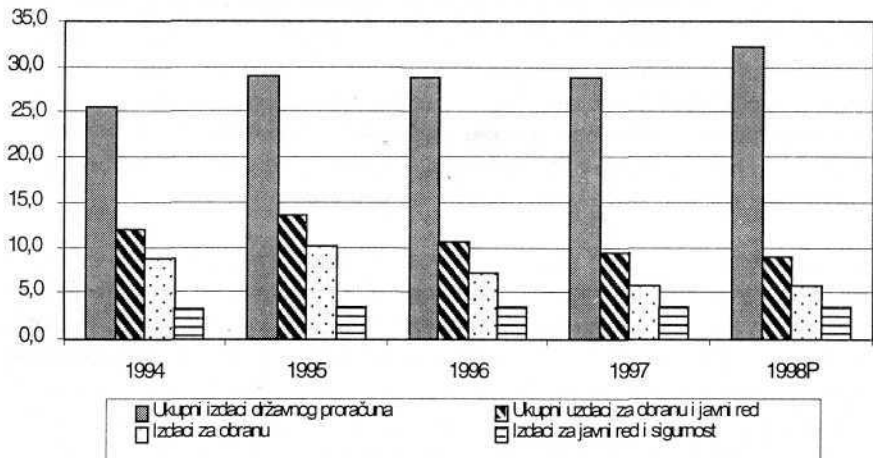
S druge strane, u strukturi platnog fonda javnog sektora dominiraju plaće dvaju ministarstava: Ministarstva obrane i Ministarstva unutarnjih poslova čije su plaće u 1997. godini činile 32% ukupnog javnog platnog fonda, odnosno 48% platnog fonda državnog proračuna. S obzirom da se, za sada, sve ostale kategorije javnih djelatnosti moraju zadovoljiti preostalim dijelom platnog fonda, one kreiraju stalan pritisak na povećanje svog dijela platnog fonda, što se do sada rješavalo povećanjem ukupnog platnog fonda.

Dodatan uvid u strukturu državne potrošnje daje nam klasifikacija državnih rashoda prema njihovim funkcijama. Iako nije sasvim pravilno objašnjavati kretanje ekonomske kategorije dinamikom funkcionalnih kategorija (jer one uključuju i kapitalne rashode), izdaci za tri najinteresantnije funkcionalne kategorije (obrana, poslovi javnog reda i sigurnosti i obrazovanje) se gotovo u cijelosti (zbog relativno malih kapitalnih izdataka) klasificiraju u izdatke za dobra i usluge. Iako funkcionalnom klasifikacijom raspolažemo samo na razini državnog proračuna, kretanja ove tri funkcionalne kategorije na razini državnog proračuna je ekvivalentno njihovu kretanju na razini opće države, zato jer se one u potpunosti financiraju iz državnog proračuna.

Podaci pokazuju da iako relativna visina izdataka za obranu opada u razdoblju nakon 1995. godine, ti su izdaci još uvijek na razini od oko 6% BDP-a. Razvijene zemlje OECD-a izdvajale su u razdoblju 1985-95. prosječno 2% BDP-a za obranu. Kao što zorno pokazuje slika 4.2., paralelno sa smanjivanjem izdataka za poslove obrane, veličina izdataka za poslove javnog reda i sigurnosti, koji su u 1997. godini dosegli iznos od 3.5% BDP-a, tek stagnira. Pokazuje sa da su izdaci za poslove obrane te javnog reda i sigurnosti u 1997. godini činili 42% ukupnih izdataka opće države za dobra i usluge, odnosno više od 28% ukupnih rashoda državnog proračuna. Istovremeno, javni izdaci za školstvo (koji se smatraju proizvodnim elementom državne potrošnje) su u razdoblju 1994-97. godina iznosili u prosjeku 3,35% BDP-a, dok se u razvijenim zemljama OECD-a javni izdaci za školstvo kreću prosječno na razini od 5,5% BDP-a¹³. Podaci pokazuju da Hrvatska, s jednim od najvećih javnih sektora u Europi, spada u skupinu zemalja s najmanjim izdvajanjima za školstvo.

¹³ Prema OECD (1997).

Slika 4.2.
**KRETANJE UKUPNIH IZDATAKA, IZDATAKA ZA OBRANU
 I IZDATAKA ZA POSLOVE JAVNOG REDA I SIGURNOSTI**



Očigledno je da, ako želimo imati politiku javnih rashoda orijentiranu rastu, tada se taj cilj mora ostvariti smanjivanjem državne potrošnje (mjerene izdacima za dobra i usluge) uz istovremenu promjenu njezine strukture u korist povećanja onih dijelova - na primjer obrazovanje - koji se smatraju proizvodnim. Imajući na umu specifičnosti sigurnosne situacije u regiji, smanjivanje izdataka za obranu i policiju je ipak nužan prvi korak u smanjivanju državne potrošnje.

Konačno, treća velika skupina izdataka su kapitalni rashodi. Tablica 4.6. prikazuje veličinu ukupnih kapitalnih rashoda i izdataka za transport i komunikacije, koje gotovo sve empirijske studije navode kao izrazito proizvodne kategorije javnih izdataka. Mjere prikazane u tablici 4.6. konstruirane su temeljem konsolidiranih podataka središnje države i nekonsolidiranih podataka za lokalne vlasti. Pokazuje se da Hrvatska ima daleko najveće i kontinuirano rastuće kapitalne izdatke na razini središnje države, a isti zaključak vrijedi i za izdatke vezane uz transport i komunikacije.

Kapitalni rashodi u Hrvatskoj, u suštini, su uvjetovani dvjema činjenicama - ulaganjima u transportnu infrastrukturu (u prvom redu ceste) i obnovom ratom razrušenih područja. Ovo znači da paralelno s dovršavanjem procesa obnove kapitalni izdaci trebaju postati izvor smanjivanja javnih rashoda.

Tablica 4.6. KRETANJE KAPITALNIH IZDATAKA I IZDATAKA ZA TRANSPORT I TELEKOMUNIKACIJE U ODABRANIM ZEMLJAMA OECD-a I TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA (% BDP-a)

	KAPITALNI RASHODI						IZDACI ZA TRANSPORT I TELEKOMUNIKACIJE					
	1990			1995			1990			1995		
	Konsolidirana središnja država	Lokalna država	Ukupno	Konsolidirana središnja država	Lokalna država	Ukupno	Konsol. središnja država	Lokalne vlasti	Ukupno	Konsol. središnja država	Lokalne vlasti	Ukupno
SAD	1,7	1,0	2,8	0,7	0,9	1,6	0,5	0,5	1,1	0,5	0,6	1,1
Novi Zeland	0,9	0,0	0,9	0,7	0,8	1,5	-	-	-	0,8	0,0	0,8
Australija	1,5	0,7	2,2	1,0	0,6	1,7	0,6	0,7	1,4	0,5	0,6	1,1
Finska	2,1	0,0	2,1	2,0	0,0	2,0	1,8	0,0	1,8	1,6	0,0	1,6
Švedska	1,0	1,4	2,4	1,4	1,5	2,9	1,2	-	1,2	1,7	0,0	1,7
Danska	1,3	1,6	3,0	1,5	1,6	3,1	1,1	1,0	2,0	1,1	1,1	2,1
Belgija	2,4	0,8	3,2	2,5	0,8	3,4	-	-	-	-	-	-
Njemačka	1,3	1,9	3,2	1,6	1,9	3,5	1,1	0,6	1,7	-	-	-
Velika Britanija	3,3	2,1	5,4	2,1	1,5	3,6	0,8	0,7	1,6	0,7	0,7	1,4
Norveška	2,1	1,9	4,1	1,9	1,8	3,7	2,1	1,0	3,2	1,9	1,0	2,9
Italija	4,0	0,0	4,0	2,5	2,2	4,7	-	-	-	-	-	-
Francuska	2,5	2,7	5,3	2,2	2,7	4,9	0,8	0,5	1,3	-	-	-
Nizozemska	3,0	2,1	5,1	2,5	2,7	5,1	1,9	0,5	1,9	1,6	1,1	2,6
Austrija	3,3	2,4	5,8	3,0	2,7	5,7	2,3	0,0	2,3	1,5	0,0	1,5
Portugal	4,6	1,5	6,1	5,5	1,6	7,1	-	-	-	-	-	-
Irska	2,8	1,6	4,4	-	-	-	1,5	1,4	2,9	-	-	-
Španjolska	3,2	1,5	4,7	-	-	-	1,6	-	1,6	-	-	-
PROSJEK			2,1			3,6			2,0			1,7
	1995			1996			1995			1996		
Konsol. središnja država	Lokalna uprava	Ukupno	Konsol. središnja država	Lokalna uprava	Ukupno	Konsol. središnja država	Lokalna uprava	Ukupno	Konsol. središnja država	Lokalna uprava	Ukupno	
Poljska	1,5	1,6	3,1	-	-	-	0,8	0,2	0,9	-	-	-
Češka	4,9	4,0	8,9	4,3	3,7	8,0	2,1	1,6	3,6	1,5	3,4	
Hrvatska ⁽¹⁾			4,5			6,9			2,7		3,9	

Napomena: Hrvatska u 1997. kapitalni izdaci konsolidirane opće države – 5,6% BDP-a.

¹⁾ Konsolidirana opća država, Izvor: Ministarstvo financija RH

Izvor: IMF (1997a)

Ukoliko prihvatimo da su izdaci za cestogradnju proizvođan input u privatnu proizvodnju i visoko pozitivan činitelj rasta, najvažnije preostalo pitanje u ocjeni ukupne proizvodnosti kapitalnih rashoda je efikasnost njihova trošenja, isto kao i efikasnost trošenja sredstava namijenjenih obnovi. Naime, pokazuje se da su, na primjer u cestogradnji, ograničeni resursi usmjereni u prevelik broj pojedinačnih projekata, zbog čega i na projektima koji se smatraju visoko prioritelnima izostaje planirana dinamika ostvarivanja rezultata. Analiza efikasnosti kapitalnih izdataka, isto kao i analiza adekvatnosti njihove strukture prelazi okvire ovoga rada, ali je važnost odgovora na ta pitanja ogromna - ne samo zbog pitanja ukupne efikasnosti upotrebe sredstava prikupljenih distorzivnim oporezivanjem ili zaduživanjem, već i zbog učinaka koje državne investicije imaju na privatni sektor. Potrebno je stoga hitno definirati prioritete u kapitalnim projektima kako bi se sredstva usmjerila u one projekte koji mogu dati najveći povrat.

4.7. OCJENA POLITIKE JAVNIH RASHODA U HRVATSKOJ I SMJER MOGUĆIH PROMJENA

Usporedba kretanja najvažnijih rashodnih kategorija s kretanjima u drugim zemljama, isto kao i prethodno opisani zaključci empirijskih studija o ulozi javnih rashoda u poticanju dugoročnog rasta, osiguravaju okvir za ocjenu usklađenosti hrvatske politike javnih rashoda s ciljem ostvarivanja visokih stopa održivog rasta u dugom roku. Prihvatimo li rezultat empirijskih studija o negativnoj vezi između veličine javnog sektora i gospodarskog rasta, i ako izvore te veze potražimo kako u negativnim učincima poreza potrebnih za financiranje javne potrošnje, tako i iz neefikasnosti koje u funkcioniranje gospodarstva unosi prevelik upliv državne redistribucije i alokacije, tada podaci pokazuju da sadašnja veličina državnog sektora, isto kao i postojeći trendovi nisu orijentirani rastu. Međutim, čak i ako prihvatimo stav da veličina javnog sektora nije pitanje u kojem bi ekonomija trebala imati odlučujuću riječ¹⁴, ostaje činjenica da je način upotrebe javnih resursa ipak ekonomsko pitanje. Štoviše, unatoč važnosti javnog izbora, porast blagostanja svih članova društva pozitivno je koreliran s održivim rastom gospodarstva tako da bi u rangiranju ciljeva države visoki i održivi gospodarski rast trebao imati visok ponder.

¹⁴ Veličina javnog sektora koja maksimizira stopu gospodarskog rasta nije nužno i ona koja maksimizira društveno blagostanje, a država osim gospodarskog rasta može imati i druge ciljeve koji ulaze u funkciju društvenog blagostanja.

Unatoč činjenici što Hrvatska ima, u usporedbi s drugim zemljama, visok i rastući udio kapitalnih izdataka, čija bi uloga trebala biti pretežito produktivna, razina i dinamika ostalih kategorija rashoda, koje vrše jak pritisak na porast ukupnih javnih izdataka, pokazuju da postojeća struktura proračuna nije dovoljna potpora brzom gospodarskom rastu. Prethodno prikazani podaci pokazuju da Hrvatska ima visok i rastući udio tekućih transfera (kojima dominiraju transferi stanovništvu), te izuzetno visoke izdatke za dobra i usluge (kojima dominiraju izdaci za plaće, odnosno funkcionalno, izdaci za obranu te javni red i sigurnost). Postojeći trendovi, stoga, ukazuju da u strukturi proračuna raste važnost pretežito neproduktivnih izdataka - i to u velikoj mjeri izdataka koji su vrlo rigidni na dolje .

Prethodno prikazani podaci pokazuju da se put u manji javni sektor u Hrvatskoj nalazi u značajnom smanjivanju te promjeni strukture izdataka za dobra i usluge, pažljivoj kontroli daljnjeg kretanja (rasta) izdataka za socijalnu sigurnost i postupnom trajnom smanjivanju kapitalnih izdataka. U relativno kratkom roku prostor za smanjivanje državne potrošnje, a time i ukupnih javnih izdataka, mogao bi se stvoriti kroz smanjivanje izdataka za obranu i policiju. Reforma javne uprave i smanjivanje broja zaposlenih je, također, jedan od kanala kojim bi se u perspektivi trebao otvoriti prostor za smanjivanje državnih izdataka. Primjer Novog Zelanda (Scott, 1996) gdje su javni izdaci smanjeni za 10% BDP-a u razdoblju od 1990-95. godine, jasno pokazuje kako sveobuhvatna reforma javnog sektora može pridonijeti smanjivanju javnih izdataka uz istovremeno povećanje i plaća i kvalitete javnih dobara i usluga.

Drugi važan element strategije smanjivanja javnih izdataka je kontrolirani rast transfera stanovništvu i zaustavljanje darežljivog određivanja opsega prava koje pojedine kategorije stanovništva ostvaruju od države. U prilog ovoj tvrdnji govori i konsolidirana bilanca opće države prema razinama državne vlasti, koja pokazuje kontinuirano rastuće transfere iz državnog proračuna prema izvanproračunskim fondovima. Izvanproračunski fondovi, u prvom redu fondovi mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, žarište su fiskalnih problema i područje gdje treba žurno poduzeti reformu kako bi se spriječio eksplozivan rast njihovih izdataka. Važnost reforme mirovinskog sustava za dugoročni rast je ogromna, jer je upravo reforma garancija da u dugom roku neće doći do neodrživog porasta izdataka za mirovine, dok će se istovremeno privatna štednja povećavati. Međutim, u kratkom roku izvanproračunski fondovi moraju hitno osigurati efikasniju naplatu doprinosa, što između ostalog zahtijeva i odustajanje od postojećeg modela sanacije određenih poduzeća koji uključuje oprost neplaćenih poreza i doprinosa. Poboljšanjem naplate doprinosa, isto kao i

sveukupne fiskalne discipline, proširit će se porezna baza što će onda otvoriti prostor za snižavanje poreznog opterećenja.

Ukoliko želimo javni sektor orijentiran rastu, tada bi tijekom nekoliko narednih godina promjena strukture izdataka trebala biti osnovna metoda financiranja novih potreba uključujući i kapitalne. Međutim, smanjivanje državne potrošnje mora biti selektivno jer, kao što je već prethodno istaknuto, nisu svi elementi državne potrošnje neproizvodni. Paralelno sa smanjivanjem ukupne državne potrošnje potrebno je osigurati porast njezinih proizvodnih elemenata, u prvom redu obrazovanja koje unatoč statističkom svrstavanju u potrošnju predstavlja prvorazrednu investiciju u budući rast - investiciju u ljudski kapital.

Potrebno je još jednom istaknuti da veličina javnih rashoda i veličina i opseg javnih usluga koje pruža država nisu sinonimi. Oni su ekvivalentni jedino, ako su svi javni projekti troškovno učinkoviti. Zahtjev za smanjivanjem javnog sektora nije nužno i zahtjev za smanjivanjem kvalitete javnih dobara i usluga. Radi se u prvom redu o zahtjevu za smanjivanjem neracionalnih upotreba javnih sredstava, za povećanjem troškovne učinkovitosti svih javnih projekata i zahtjevu za razvijanjem fiskalne odgovornosti u svim dijelovima javnog sektora. U tom smislu stvaranje javnog sektora orijentiranog prema rastu, zahtijeva ne samo smanjivanje veličine javnih izdataka, već i reformu i izgradnju institucija koje će kontinuirano razvijati i širiti fiskalnu odgovornost i na taj način osigurati da smanjivanje izdataka ne ostane tek puka, izolirana epizoda već kontinuiran proces.

Korištena literatura

Aiyagari, Rao S. i Lawrence J. Christiano, 1992, "The Output, Employment and Interest Rate Effects of Government Consumption", **Journal of Monetary Economics**, 30, str. 73-86.

Alesina, Alberto i Dani Rodrik, 1994, "Distributive Policies and Economic Growth", **Quarterly Journal of Economics**, 109, svibanj, str. 465-490.

Ashauer, David Alan, 1989, "Is Public Expenditure Productive", **Journal of Monetary Economics**, 23, str. 177-200.

Barro, Robert, 1981, "Output Effects of Government Purchases", **Journal of Political Economy**, 89(6), str. 1086-1121.

Barro, Robert, 1990, "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", **Journal of Political Economy**, 98(5), str. 481-501

Barro, Robert, 1991, "Economic Growth in a Cross-Section of Countries", **Quarterly Journal of Economics**, 106, str. 407-443.

Barro, Robert J. i Jong-Wha Lee, 1993a, "Losers and Winners in Economic Growth", **NBER Working Paper Series**, br. 4341, Cambridge, Mass.: NBER.

Barro, Robert J. i Jong-Wha Lee, 1993b, "International Comparisons of Educational Attainment", **Journal of Monetary Economics**, 32, str. 363-394.

Baxter, Marianne i Robert G. King, 1993, "Fiscal Policy in General Equilibrium", **American Economic Review**, 83(3), str. 315-334.

Carr, Jack L., 1989, "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time Series Data: Comment", **American Economic Review**, 79(1), str. 267-271.

Cashin, Paul, 1995, "Government Spending, Taxes and Economic Growth", **IMF Staff Papers**, 42(2), str. 237-269.

Chu, Ke-young, Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Daniel Hewitt, Sergio Lugaresi, Jerald Schiff, Ludger Schuknecht i Gerd Schwartz, 1995, "Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis", **IMF Pamphlet Series**, 48.

Devarajan Shantayanan, Vinaya Swaroop i Heng-fu Zou , 1996, " The Composition of Public Expenditures and Growth", **Journal of Monetary Economics**, 37, str. 313-344.

Devereux, Michael B. i David R. F. Love, 1995, "The Dynamic Effects of Government Spending Policies in Two Sector Endogenous Growth Model", **Journal of Money, Credit and Banking**, 27(1), str. 232-256.

Easterly, William i Sergio Rebelo, 1993, "Fiscal Policy and Economic Growth, An Empirical Investigation", **Journal of Monetary Economics**, 32, str. 417-458.

Easterly, William, Robert King, Ross Levine i Sergio Rebelo, 1992, "How Do National Policies Affect Long Run Growth: A Research Agenda", **World Bank Discussion Papers**, br. 164, Washington D.C.: The World Bank.

Ehrlich, Isac, 1990, " The Problem of Development: Introduction", **Journal of Political Economy**, 98(5), str. S1-S11.

Fakin, Barbara i Alain de Crombrughe, 1997, "Fiscal Adjustments in Transition Economics: Efficiency of Public Spending: A Comparison with OECD Countries", **World Bank Policy Research Working Paper**, Washington D.C.: The World Bank.

Fischer, Stanley, 1993, "The Role of Macroeconomic Factors in Growth", **Journal of Monetary Economics**, 32, str. 485-512.

Fischer, Stanley, 1994, "Does Macroeconomic Policy Matter? Evidence from Developing Countries", **International Center for Economic Growth, Occasional Paper**, 27, San Francisco: ICS Press.

Fisher, Walter H. i Stephen J. Turnovsky, 1998, "Public Investment, Congestion and Private Capital Accumulation", **The Economic Journal**, 108, ožujak, str. 399-413.

Grier, Kevin R. i Gordon Tullock, 1989, "An Empirical Analysis of Cross-National Economic Growth, 1951-80", **Journal of Monetary Economics**, 24, str. 259-276.

IMF, 1997a, **Government Financial Statistics**, Washington D.C.: International Monetary Fund.

IMF, 1997b, **World Economic Outlook**, listopad, Washington D.C.: International Monetary Fund.

Khan, Moshin S. i Delano Villanueva, 1991, "Macroeconomic Performance and Long-Term Growth: A Conceptual and Empirical Review", **IMF Working Paper**, br. 28, Washington D.C.: International Monetary Fund.

King, Robert G. i Sergio Rebelo, 1990, "Public Policy And Economic Growth, Developing Neoclassical Implications", **Journal of Political Economy**, 98(5), str. 126-150.

Knight, Malcom, Norman Loayza i Delano Villanueva, 1996, "The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth", **IMF Staff Papers**, 43(1), str.1-37.

Landau, Daniel, 1986, "Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980", **Economic Development and Cultural Change**, 35(1), str. 35-75.

Levine, Ross i David Renelt, 1991, "Cross Country Studies of Growth and Policy: Methodological, Conceptual and Statistical Problems", **World Bank Working Paper**, br. 608, Washington D.C.: The World Bank.

Levine, Ross i David Renelt, 1992, "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", **American Economic Review**, 82(4), str. 942-963.

Lucas, Robert E., Jr., 1988, "On the Mechanics of Development Planning", **Journal of Monetary Economics**, 22, str. 3-42.

Mankiw, Gregory N., David Romer i David N. Weil, 1992, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", **Quarterly Journal of Economics**, 107, str. 407-437.

Mervar, Andrea, 1996, "Economic Growth in Croatia: Conditions, Determinants and Prospects", magistarski rad, Florida State University.

OECD, 1997, **OECD in Figures: Statistics of Member Countries**, Paris: OECD.

OECD, 1998, **OECD Economic Outlook**, srpanj, Paris: OECD.

Ram, Rati, 1986, "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time Series Data", **American Economic Review**, str. 191-203.

Ram, Rati, 1989, "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time Series Data: Reply", **American Economic Review**, 79(1), str. 281-284.

Rao, Bhanaji V. V., 1989, "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time Series Data: Comment", **American Economic Review**, 79(1), ožujak, str. 272-280.

Rebelo, Sergio, 1991, "Long-Run Policy Analysis And Long-Run Growth", **Journal of Political Economy**, 99(3), str. 500-521.

Saint-Paul, Gilles, 1992, "Fiscal Policy in an Endogenous Growth Model", **Quarterly Journal of Economics**, 107, str. 1243-1259.

Sala-i-Martin, Xavier, X., 1996, "A Positive Theory of Social Security", **Journal of Economic Growth**, 1, lipanj, str. 277-304.

Sala-i-Martin, Xavier X., 1997a, "Empirics of Economic Growth: Cross-Sectional Analysis", rad predstavljen na seminaru na Ekonomskom fakultetu-Zagreb, lipanj.

Sala-i-Martin, Xavier, X., 1997b, "Transfers, Social Safety Nets, and Economic Growth", **IMF Staff Papers**, 44 (1), str. 81-103.

Scott, David, 1996, "Government Reform in New Zeland", **Occasional Paper**, br 140, Washington D.C.: IMF.

Slemrod, Joel, 1995, "What Do Cross-Country Studies Teach about Government Involvement, Prosperity and Economic Growth?", **Brookings Papers on Economic Activity**, 0(2), str. 373-415.

Summers, Robert i Alan Heston, 1991, "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988", **The Quarterly Journal of Economics**, 106(2), str. 327-368.

Tanzi, Vito, 1987, "Fiscal Policy, Growth, and the Design of Stabilization Programs", **IMF Working Paper**, br. 1, Washington D.C.: IMF.

Tanzi, Vito i Ludger Schuknecht, 1995, "The Growth of Government and the Reform of State in Industrial Countries", **IMF Working Paper**, br. 130, Washington D.C.: IMF.

Tanzi, Vito i Howell H. Zee, 1996, "Fiscal Policy and Long Run Growth", **IMF Working Paper**, br. 96, Washington D.C.: IMF.

Thompson, Earl A., 1974, "Taxation and National Defense", **Journal of Political Economy**, 82, str. 755-782.

Turnovsky, Stephen, J., 1996, "Fiscal Policy, Adjustment Costs and Endogenous Growth", **Oxford Economic Papers**, 48, str. 361-381.

Turnovsky, Stephen J. i Walter H. Fisher, 1995, "The Composition of Government Expenditure and its Consequences for Macroeconomic Performance", **Journal of Economic Dynamics and Control**, 19, str. 747-786.