

Ljubo Jurčić*

UDK 330.33.012
JEL klasifikacija G18, E62

FINANCIJSKA KRIZA I FISKALNA POLITIKA

Prva velika globalna financijska i gospodarska kriza koja je nakon Drugog svjetskog rata pogodila svijet je ujedno i prilika da se testiraju ekonomske teorije i politike. Ta se kriza nije morala dogoditi. Ona je rezultat ljudskoga ponašanja i izbora politike. Politički i gospodarski sustavi koji kao cilj postavljaju samo profit poduzetnika, a ne i blagostanje društva, vode krizama i neodrživom gospodarskom rastu. Izostanak regulacije tržišnih manjkavosti, eksternalija i nejednakosti u društvu obilježja su takvih sustava. Ta je kriza također pokazala da se gospodarstvom ne može uspješno upravljati bez harmonije među monetarnom i fiskalnom politikom u skladu sa društvenim ciljevima. U prošlosti se razdoblju nije koristilo fiskalnom politikom u kreiranju održivoga gospodarskoga rasta i razvitka, a sada je bilo potrebno to nadoknaditi radikalno i u veoma kratkome razdoblju od početka krize. Ovo je istovremeno i prilika da se testira djelovanje fiskalnoga multiplikatora i automatskoga stabilizatora.

Ključne riječi: financijska kriza, fiskalna politika, automatski stabilizator, fiskalni multiplikator

1. Globalna financijska i ekonomska kriza

Financijska kriza koja je pogodila svijet u godini 2008. izazvala je najveću globalnu gospodarsku krizu nakon Drugoga svjetskoga rata. Ta je kriza nastala poslije dugoga razdoblja (2002. – 2007.) brzoga kreditnoga rasta, malih premija

* Lj. Jurčić, izvanredni profesor na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, i Predsjednik Hrvatskoga društva ekonomista (E-mail: ljurcic@efzg.hr)

za rizik, velike likvidnosti, rasta cijena imovine i „napuhavanja“ cijena nekretnina. U ljudskoj su povijesti tako velike krize nastajale zbog nestanka resursa, nestanka energije, prirodnih katastrofa ili zbog velikih nejednakosti u društvu. No, ova se kriza nije morala dogoditi. Ona je proizišla iz sustava koji proizvodi dugoročno neodržive nejednakosti u društvu, a samim time i sprečava dugoročno održiv, stabilan rast gospodarstva. Visoke stope globalnoga gospodarskoga rasta od 2002. (nakon dotcom krize) do godine 2007. nisu bile u skladu s povećanjem plaća. U tome su razdoblju plaće stagnirale i smanjivao se njihov udio u nacionalnome dohotku.¹ Plaće nisu stagnirale samo u zemljama u razvoju nego i u Americi. To je povećavalo nesigurnost i nejednakost na globalnom i regionalnim tržištima rada.

Ovoj je globalnoj krizi prethodilo povećanje cijena hrane i energije u 2007. i u prvoj polovini godine 2008. i u mnogim je zemljama pogoršalo situaciju u javnim financijama i na tekućem računu bilance plaćanja i što je više od 100 milijuna ljudi u zemljama u razvoju gurnulo u siromaštvo. Zbog različite razine razvitka i različitih struktura gospodarstva, potrošnje i globaliziranosti, to je veliko povećanje cijena hrane i nafte jače utjecalo na povećanje siromaštva nego gospodarska kriza iz 2008.-2009., koja je gurnula (do 2010. godine) u siromaštvo 64 milijuna ljudi.²

Od godine 1970. do 2008. svijet su pogodile 124 bankarske krize, 208 tečajnih kriza, 63 dužničke krize, 42 dvostruke i 10 trostrukih kriza.³ Charles Kindleberger navodi da se od godine 1725. do danas, financijske krize događaju u gospodarstvima zapadnih kapitalističkih ekonomija u prosjeku svakih osam i pol godina.⁴ Ekonomske krize nisu samo posebnosti razvijenih gospodarstava. One jednako pogađaju i zemlje u razvoju, ali sa mnogo jačim negativnim posljedicama i sa mnogo dužim potrebnim razdobljima za oporavak. U posljednjih su nekoliko desetljeća zemlje Azije i Latinske Amerike doživjele po nekoliko većih bankarskih, tečajnih i dužničkih kriza koje su rezultirale dubokim recesijama. U usporedbi sa krizama u razvijenim zemljama, krize u zemljama u razvoju u prosjeku duže traju, zemlje se duže oporavljaju i pored recesije proizvode velike društvene troškove i povećavaju siromaštvo. No, sve su te krize u zemljama u razvoju bile ograničene na pojedinu zemlju ili regiju. Nijedna od njih nije prerasla u globalnu krizu. Mnoge analize sadašnje krize procjenjuju njeno trajanje u razvijenim zemljama na dvije godine.

Ova se kriza, koja je započela na tržištu nekretnina i u financijskom sektoru Amerike i zbog visokog stupnja globaliziranosti, raširila svijetom i rezultirala je ostrim padom agregatne potražnje. Postoji visok stupanj suglasnosti da je kriza

¹ International Labour Organisation (ILO) (2008), Global Wage Report, 2008/9 Geneva, ILO

² World Bank (2010.), Global Economic Prospects: Crisis, Finance and Growth

³ IMF (2009.), Initial Lessons of the Crisis,

⁴ Polin, R. (2009.), Tools for a New Economy: proposals for a financial regulatory system, Boston Review.

počela pucanjem „balona“ koji se stvorio na tržištu nekretnina u Americi, ali i u mnogim drugim zemljama - poput Irske, Španjolske i Engleske. Pucanje «balona» proizvelo je krizu u financijskome sektoru, počevši od tržišta hipotekarnih kredita. Postoji nekoliko razloga za nastajanje «balona» na tržištu nekretnina. Prvi je politika niskih kamatnih stopa u Americi od godine 2003. Takva je politika motivirana kolapsom dotcom kompanija, točnije, prsnućem «balona» u tehnološkom sektoru u godini 2000. i terorističkim napadom 11. rujna 2001. Kamatne su stope snižene na veoma nisku razinu od 1% u vrijeme kad su cijene nekretnina povećavane značajno više od stope inflacije koja je iznosila 3%. Prema Case-Shiller 10 City Composite Indeks, cijene kuća u istome razdoblju rastle su od 12,1% do 15,3%. Takav je odnos kamata i cijena nekretnina poticao stanovništvo da posuđuju novac uz 1% kamata i da kupuje nekretnine cijene kojih rastu mnogo brže. Osim toga je mogućnost smanjivanja porezne osnovice za iznos kamata na hipotekarne kredite, dok ta mogućnost kod plaćanja najamnine za iznajmljene kuće nije postojala, poticala i siromašnije stanovništvo na kupnju kuće. Sve je to povećavalo potražnju za kućama i vodilo prema velikome povećanju njihovih cijena.

Stalna globalna neravnoteža jedan je od glavnih poticaja globalne krize. Azijska kriza godine 1997. počela je zbog „istočnoga grijeha“ zemalja u razvoju. Primjerice, u Južnoj Koreji poduzeća i banke zaduživale su se u stranoj valuti. Kada su nastali problemi s vraćanjem duga Koreja se obratila MMF-u za pomoć. Da bi Južna Koreja dobila financijsku pomoć, uvjet je bio da poveća kamatne stope i da smanji državnu potrošnju. To je upravo suprotno od onoga što su napravile Amerika i Europa suočene s ovom krizom. Jednim od razloga za takav pristup MMF azijskim zemljama smatra se njihov neveliki utjecaj u institucijama Bretton Woodsa zbog čega te institucije nemaju razvijene mehanizme za upravljanje krizama u tim zemljama. Poučeni takvim ponašanjem, azijske su zemlje shvatile da se u budućnosti ne mogu pouzdati u MMF pa su (Kina, Hong Kong, Japan, Singapur, Južna Koreja i Tajvan) akumulirale velike rezerve, kupujući dužničke papire, prije svega američke, koje iznose skoro četiri tisuće milijardi dolara. Tim se kanalom financijska kriza s američkoga financijskoga tržišta prenijela i u azijske zemlje.

Globalizacija financijskoga tržišta bez globalne regulacije također je potpomogla ubrzanju globalne krize. Primjerice, investitori su u Japanu posuđivali uz nula posto kamata i investirali u Australiji i na Novom Zelandu uz mnogo veće kamate. To je izazvalo veliki odljev sredstava iz Japana i stvorilo je veliku potražnju i «balon» na tržištu nekretnina u Australiji.

Kriza na financijskome tržištu u Americi uzrokovala je gubitak štednje, mirovina, posla, stanova i kuća milijuna ljudi. Financijska je budućnost postala nesigurna. U takvim situacijama potrošači odustaju od potrošnje, prije svega trajnih potrošnih dobara (kuća, stanova, automobila, kućanskih aparata itd.), zatim, do-

bara povremene potrošnje, a robe svakodnevne potrošnje smanjuju samo na standardne i one stvarno potrebne. Smanjenje potrošnje smanjilo je svjetsku potražnju i potražnju za uvozom. Na taj se način financijska kriza prelila u realni sektor i padom uvoza i na zemlje koje nisu značajnije sudjelovale na svjetskome financijskome tržištu, ali izvoz im čini značajniji udio u bruto domaćem proizvodu.

2. Fiskalna politika i kriza

Fiskalna politika utječe i na agregatnu potražnju i na agregatnu ponudu. Promjena proračunske potrošnje i oporezivanja mijenja agregatnu potražnju, proizvodnju i zaposlenost. Tradicionalno se na fiskalnu politiku gledalo kao na politiku kojom se upravlja potražnjom. Proračunskom potrošnjom izravno i oporezivanjem, neizravno, može se koristiti za stabilizaciju nacionalnoga dohotka, osobito u situaciji kada je gospodarstvo izloženo vanjskim šokovima.

Kejnezijanska škola (fiskalisti) tvrdi da fiskalna politika ima snažni utjecaj na agregatnu potražnju, na proizvodnju i na zaposlenost kada gospodarstvo proizvodi značajno manje od potencijalnoga nacionalnoga dohotka. Tada je potrebno osigurati stimulanse potražnji. Kejnezijanci vjeruju u nedvojbenu ulogu vlade koja se mora aktivno koristiti mjerama fiskalne politike za povećanje agregatne potražnje.

Na drugoj strani, monetaristi vjeruju da proračunska potrošnja i promjena poreza mogu samo kratkoročno utjecati na agregatnu potražnju, na proizvodnju i na zaposlenost. Monetarna politika, prema njima, ima mnogo snažnije instrumente u kontroli potražnje i inflacije.

No, opće je prihvaćeno da fiskalna politika (javna potrošnja i oporezivanje) ima značajnu alokacijsku, distribucijsku i stabilizacijsku ulogu. Alokacijska se uloga vidi u alociranju sredstava među različitim javnim dobrima, među javnim i privatnim sektorom i unutar privatnoga sektora među različitim djelatnostima.

Distribucijska (ili redistribucijska) funkcija javnih financija koristi se mogućnošću raspodjele nacionalnoga dohotka među pojedincima, kućanstvima, među djelatnostima i među regijama. Tržište najučinkovitije alocira resurse i distribuira dohodak ako postoje uvjeti za njegovo savršeno funkcioniranje. No, ako ne postoje uvjeti za savršeno funkcioniranje ili zbog postojanja eksternalija, država svojim instrumentima mora popraviti njegove manjkavosti i kompenzirati eksternalije.

Tržište i demokracija idu zajedno. I jedno i drugo predstavljaju i slobodu i mogućnost izbora u svojim područjima - u gospodarstvu i u društvu (politici). Tržište je učinkovito u stvaranju profita i u nadmetanju u učinkovitosti. Razvitak demokracije povećava učinkovitost u zaštiti ljudskih prava i sloboda. No, ako i

postoje razvijen tržišni sustav i razvijena demokracija, ne mora bezuvjetno postojati i ravnomjerna raspodjela nacionalnoga dohotka. Ako ne postoji sustav koji vodi brigu o ravnomjernoj raspodjeli, bogati postaju bogatiji, a siromašni postaju siromašniji. Neravnomjerna raspodjela nacionalnoga dohotka stvara nejednakost u društvu i glavni je izvor financijskih i gospodarskih kriza u industrijskome društvu.

Uzrok je te krize stvorena nejednakost unutar samih država i među državama. Globalizacija je liberalizacijom, standardizacijom i univerzalizacijom ostvarila u ukupnome svjetskome gospodarstvu veliko povećanje dodane vrijednosti, tj. svjetskoga bruto domaćega proizvoda. Raspodjela probitka od globalizacije ukazuje na povećanje nejednakosti među razvijenima i zemljama u razvoju. Primjerice, u godinama 1960.-62. prosječan je bruto domaći proizvod po stanovniku u 20 najrazvijenijih zemalja je iznosio 11.417 USD, a u 20 najnerazvijenijih zemalja iznosio je 212 USD. Četrdesetak godina poslije i nakon razdoblja najsnažnijega procesa globalizacije u prethodnome stoljeću, prosječan se bruto domaći proizvod po stanovniku u 20 najrazvijenijih zemalja povećao na 32 339 USD, a u 20 najsiromašnijih samo na 267 USD⁵. Tako velike razlike nastale su zbog nepostojanja globalnoga sustava koji bi probitke od globalizacije ravnomjernije globalno raspoređivao. Bez takvoga sustava raspodjele, koristi od globalizacije prisvaja nekolicina, a teret, ili trošak globalizacije snosi većina, što će biti izvor stalnih političkih napetosti.

Dominacija liberalne ideologije (zagovornika nevidljive ruke Adama Smitha i nemiješanja države u gospodarstvo) u vođenju nacionalnih ekonomskih politika u proteklih dvadesetak godina povećala je nejednakosti unutar pojedinih zemalja. Bogati su postajali bogatijima, a siromašni siromašnjima. Profiti su rasli brže od dohodaka ukupnoga stanovništva. Građani su se za održavanje i za povećanje svoga standarda zaduživali. Uz ostale uvjete, od kojih smo neke u prethodnome poglavlju spomenuli, kriza je počela onda kada je značajniji broj stanovnika u Americi prestao otplaćivati svoje kredite.

Fiskalna politika ima najučinkovitije instrumente koji izravno i neizravno utječu na povećanje alokacijske i distribucijske uloge gospodarskoga sustava. No, u kriznim je razdobljima, osobito na samome početku krize, stabilizacijska uloga fiskalne politike nezamjenjiva. Usprkos oprečnome stajalištu fiskalista i monetarista, suočeni s krizom, i jedni i drugi jednako posežu za instrumentima fiskalne politike. To se dogodilo i u ovoj krizi. Nevidljivoj je ruci A. Smitha potrebna pomoć vidljive ruke Johna M. Keynesa u rješavanju krize.

⁵ ...zasnovano na uzorku 94 zemlje i teritorija koji imaju neprekinutu seriju statističkih podataka od godine 1960. do godine 2002. a može se dobiti od World Bank, *World Development Indicators 2003, (online version)*

Kod donošenja fiskalnih mjera kreatori fiskalne politike imali su na umu multiplikativne učinke svake komponente finalne potrošnje, pa tako i proračunske i djelovanje automatskoga stabilizatora.

2.1. Fiskalni multiplikator

Povećanje finalne potrošnje djeluje pozitivno na proizvodnju ako njezini kapaciteti nisu potpuno iskorišteni, tj. u uvjetima kada svi proizvodni faktori nisu zaposleni. Ekonomska se kriza očituje smanjenjem svih komponenti finalne potrošnje, osobne, investicijske, proračunske i izvoza. U ovoj globalnoj krizi dogodila se ista situacija, došlo je do značajnoga smanjenja svih oblika potrošnje. Pad finalne potrošnje djeluje multiplikativno s negativnim predznakom na proizvodnju, a njezin rast povećava domaću proizvodnju. Ovisno o strukturi gospodarstva i o sklonosti prema pojedinim komponentama potrošnje može se izvesti opći multiplikator finalne potrošnje.

Fiskalni multiplikator pokazuje odnos promjene u domaćem proizvodu (ΔY) kao rezultat promjene javne potrošnje (proračunske ΔG) ili promjene u fiskalnome deficitu (ΔT), u odnosu na domaći dohodak koji bi se ostvario da nije došlo do promjene u proračunskim prihodima i rashodima. Ovisno o vremensko-me okviru za koji se procjenjuje, postoje različiti oblici fiskalnoga multiplikatora: statički (impact) multiplikator, multiplikator za određeno razdoblje, najveći (peak) multiplikator u nekome razdoblju, ukupan (cumulative) multiplikator u određenome razdoblju - koji pokazuje odnos promjene ukupne javne potrošnje i ukupne promjene domaćeg proizvoda zbog te promjene javne potrošnje⁶.

Ako se pođe od jednadžbe domaćega proizvoda: $Y = C + I + G + (E - M)$

Gdje je C – osobna potrošnja, I – investicijska potrošnja, G – proračunska potrošnja,

E – izvoz i M – uvoz, i ako je $C = \alpha + \beta (Y - T)$, gdje je β granična sklonost potrošnji, T – porezi i $T = tY$, a t – granična porezna stopa, i $M = mY$, a gdje je m – granična sklonost uvozu, tada bi multiplikator finalne potrošnje ili bilo koje njezine komponente, pa tako i proračunske, izgledao ovako:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{(1 - \beta) + \beta t + m}$$

⁶ Vidi: Spilimbergo, A., Symansky, S., Schnidler, M. (2009.), Fiscal Multipliers, IMF, May 20. str. 2.

Budući da su granična sklonost potrošnji, granična porezna stopa i granična sklonost uvozu između nula i jedan, multiplikator je pozitivan broj, a to znači da će svako povećanje finalne potrošnje povećati domaći proizvod u određenom broju razdoblja za vrijednost multiplikatora. Postoje i analize koje pokazuju i njegovu negativnu vrijednost, ovisno o varijablama kojima se koristi. Analiza Sebastiena Pommiera⁷ pokazuje da je u Francuskoj multiplikator dosegnuo 0,3 poslije tri kvartala nakon povećanja javne potrošnje, a u Njemačkoj je u tijeku dvaju kvartala dosegnuo vrijednost 2,0. U Irskoj i u Nizozemskoj javna je potrošnja negativno utjecala na BDP u dugome roku od - 1. Iz multiplikatora također proizlazi da veća granična sklonost oporezivanju i uvozu smanjuje njegovu vrijednost⁸. Vrijednost multiplikatora bit će veća ako samo mali dio fiskalnih stimulansa završava u štednji ili se veoma mali dio troši na uvoz, ako se monetarna politika uskladi s fiskalnom (ne dolazi do povećanja kamatnjaka zbog povećanja javne potrošnje) i ako je fiskalna pozicija zemlje nakon stimulansa održiva. U prvome će razdoblju povećanje javne potrošnje imati veći efekt na multiplikator od smanjivanja poreza, jer povećanje raspoloživoga dohotka, zbog smanjivanja poreza, može otići na povećanje štednje, a ne samo na povećanje potrošnje. Veća granična sklonost potrošnji (β) povećava vrijednost multiplikatora. Ako potrošači predviđaju da će se zbog povećanja javne potrošnje u budućnosti povećati porezi, mogu se odlučiti na štednju radi plaćanja većih poreza u razdoblju stabilizacije proračuna. Takvo ponašanje potrošača smanjuje vrijednost multiplikatora. Prilagođena monetarna politika može povećati vrijednost multiplikatora, ali i obrnuto, ona može smanjiti njegovu vrijednost na nulu, ako odredi drugačije ciljeve - kao što inflacija ili nominalni dohodak. Na osnovi takvoga odnosa potrošnje, oporezivanja i sklonosti uvozu, u mnogim su zemljama proizašle i mjere fiskalne politike za zaustavljanje i za izlazak iz krize. Povećanje osobne, investicijske i proračunske potrošnje jednako kao i izvoza pozitivno će djelovati na domaću proizvodnju i na zaposlenost. Sličan će učinak imati i smanjenje graničnog poreznog opterećenja i uvoza. Fiskalni stimulansi nastali su na takvim pretpostavkama i analizama.

Mnoga se istraživanja bave fiskalnim multiplikatorom i njegova se vrijednost u tim analizama kreće manje od nule do plus četiri, ovisno o postavljenim pretpostavkama, o vrsti fiskalne politike, o strukturi gospodarstva, o strukturi potrošnje neke zemlje i o veličini zemlje⁹. Glavni izazovi u procjeni veličine multiplikatora proizlaze iz problema da se diskrecijskom fiskalnom politikom obično koristi u vrijeme recesije kada se koristi i mnogim drugim instrumentima i kada mnogi dru-

⁷ Pommier, S., (2006.), *Fiscal Shocks and Automatic Stabilizers at Work in European Countries*, CREM, CNRS and University of Rennes 1., str 10.

⁸ Vidi: Babić, M. (2005.), *Makroekonomija*, Mate, Zagreb, ili, Jurković, P. (2002.), *Javne financije*

⁹ Vidi: Spilimbergo, A., Symansky, S., Blanchard, O., Cottarelli, C. (2008.), *Fiscal Policy for the Crisis*, IMF, December 29. Str. 17.

gi faktori utječu, pa se utjecaji stimulansa lako pobrkaju s utjecajem drugih faktora. Drugi je izazov činjenica da fiskalni multiplikator proizvodi učinke u tijeku nekoliko kvartala. Mjerenje tih dinamičkih učinaka predstavlja dodatni problem. Fiskalni se multiplikator najčešće procjenjuje pod uvjetom da se instrumenti drugih politika drže konstantnima, što gotovo nikada nije slučaj.

3. Automatski stabilizator

U sadašnjoj je ekonomskoj krizi fiskalnoj politici dodijeljena ključna uloga u stabiliziranju potražnje i proizvodnje. Najjači odgovor na krizu očekuje se od diskrecijskih mjera fiskalne politike u obliku fiskalnih stimulansa, točnije fiskalnih paketa pomoći različitim dijelovima gospodarstva i društva. Osim toga postoji i drugi izvor fiskalne ekspanzije u ekonomskoj krizi, a to je funkcioniranje automatskoga stabilizatora. Automatski stabilizator obično se definira kao takav element fiskalne politike koji smanjuje fluktuacije outputa bez diskrecijskih mjera vlade. Kad se ostvaruje gospodarski rast, prihodi su od poreza veći, a u razdoblju recesije i krize manji. Slično se događa i s uvozom, koji se u razdobljima ekonomskoga rasta povećava, a u razdobljima recesije se smanjuje. Takvo kretanje poreza i uvoza preko multiplikatora usporava rast gospodarstva u fazi poleta, ali i usporava pad gospodarstva u fazi recesije i krize. Primjerice, ako je porezna stopa na dohodak 40%, smanjivanje bruto plaće za 100 kuna rezultira smanjenjem raspoloživoga dohotka za 60 kuna, a porez preuzima na sebe dio udara od 40 kuna. Isto tako, povećanje bruto plaće za 100 kuna rezultira povećanjem raspoloživoga dohotka za samo 60 kuna. Progresivni sustav oporezivanja ima jači stabilizacijski učinak.

Transferi također imaju učinak stabilizatora. Izdaci za naknade za nezaposlene povećavaju se u vrijeme recesije, zbog čega ne dolazi do smanjenja dohotka i do potražnje proporcionalne smanjenju zaposlenosti. Državni se izdaci, kao što je državna potrošnja u tome dijelu automatski povećavaju u fazi recesije i automatski se smanjuju u fazi gospodarskoga rasta.

Ako se smanjenje dohotka shvati kao tranzitorno, a tekuća se potrošnja zasniva na permanentnom dohotku i ako potrošači imaju mogućnost posuđivanja, njihova se potrošnja neće smanjivati. U tom će slučaju utjecaj automatskog stabilizatora na tekuću potrošnju biti nula. Situacija je drugačija ako kućanstva imaju ograničenja kod zaduživanja. U tom slučaju tekuća potrošnja ovisi o raspoloživom dohotku i automatski stabilizator počinje igrati svoju ulogu¹⁰.

¹⁰ O modelima procjene i o utjecaju automatskoga stabilizatora vidi: Dolls, M., Fuest, C., Peichhi, A. (2009.), *Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe*, Discussion Paper No.

4. Fiskalni stimulansi

Sadašnja je kriza zahtijevala hitnu reakciju ekonomske politike u dva smjera. Prvo je bilo potrebno ozdraviti financijski sustav. Drugo, bile su potrebne mjere za povećanje potražnje i za obnovu povjerenja. Najveći je dio posla ležao na fiskalnoj politici. Fiskalne pakete pomoći valjalo je donijeti odmah, prije nego što kriza dobije nezaustavljive razmjere, morali su biti dovoljno veliki, moraju trajati do zaustavljanja krize i znakova sigurnoga oporavka, moraju biti raznoliki zbog mnogih područja gospodarskoga i društvenoga života koje je pogodila kriza, kolektivni, jer je kriza globalna i svaka zemlja koja ima prostora u fiskalnoj politici mora pridonijeti njezinom zaustavljanju, moraju biti održivi, ne smiju voditi prema eksploziji javnoga duga koji bi nakon zaustavljanja ove krize proizveo novu krizu.

Javna potrošnja ima prednost pred smanjivanjem poreza i povećanjem transfera kojima se povećava kupovna moć kućanstva i poduzeća. Budući da je ova kriza najveća od Drugoga svjetskoga rata, da nije postojalo iskustvo u učinkovitosti pojedinih mjera ekonomske politike i radi smanjivanja rizika od neuspjeha na najmanju mjeru, donositelji ekonomsko-političkih mjera zaključili su da je bolje odlučiti se za politiku diverzifikacije mjera, nego se pouzdati u jednu mjeru ili instrument kojim će poduprijeti potražnju i zaustaviti krizu.

U teoriji javna potrošnja roba i usluga ima veliki multiplikativni učinak na domaću proizvodnju. Drugo, pojačani programi obnove održavaju gospodarsku aktivnost. U situaciji kada privatni sektor nije spreman investirati, programi privatno-javnoga partnerstva daju privatnome sektoru sigurnost i poticaj za investiranje. Fiskalni stimulansi imaju za cilj i povećanje potrošnje kućanstva da bi se održala i povećala potražnja i proizvodnja roba i usluga široke potrošnje. Treća se skupina fiskalnih stimulansa odnosi na potporu poslovnome sektoru, i to smanjivanjem troškova kapitala i davanjem pomoći za restrukturiranje.

Europska komisija usvojila je 29. listopada 2008. „European Framework for Action“ za koordinaciju postupanja 27 članica EU u odgovoru na krizu.¹¹ U studenome 2008., Europska je komisija predložila 256 milijardi eura vrijedan Ekonomski plan oporavka (Economic Recovery Plan). U osnovi Plan se sastoji od dva dijela. Prvo, svaka je zemlja pozvana da pridonese povećanju potražnje

4310. IZA, ili, Auerbach, A, (2000.), The Significance of Federal Taxes as Automatic Stabilizers, NBER., Paul van den Nord, (2000.), The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilisers in the 1990s and Beyond, OECD, .. CBO Report (2010.), The Effects of Automatic Stabilizers on the Federal Budget, Washington, DC

¹¹ From Financial Crisis to Recovery: European Framework for Action, Communication, from the Commission, European Commission, COM (2008.) 706 final (October 29, 2008)

iznosima ekvivalentnima 1,5% BDP. Drugo, od zemalja je zatraženo da investiraju u opremu za učinkovito korištenje energije, i to da bi kreirali radna mjesta i štedjeli energiju, da investiraju u zaštitu okoliša i čiste tehnologije, da bi pretvorile industrije - kao što su automobilska i građevinska - u djelatnosti s malom emisijom ugljičnoga dioksida¹². No, plan se sporo provodio.

Na početku 2009. godine procjene za 27-EU ekonomija bile su da će gospodarski rast biti – 3,9% i da će se nezaposlenost povećati sa 7 na 9,7%. Tablica 1. prikazuje ta predviđanja.

Tablica 1.

PREDVIĐANJA ZA 27-EU ČLANICA

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
BDP rast %	0,9	-3,9	0,0	1,9	1,9
Zaposlenost (milijuni)	220,6	213,1	207,4	208,1	209,0
Nezaposlenost (% radnog kontingenta)	7,0	9,7	11,6	11,6	11,4
Nezaposleni (milijuni)	16,8	23,2	27,6	27,6	27,3
Deficit proračuna (% BDP)	-2,0	-5,6	-7,0	-6,7	-6,7

Izvor: European Recovery II, FEPS, 24. April 2009.

Takvo se kretanje makroekonomskih pokazatelja Europske Unije zasnivalo na odluci zemalja članica na kraju ožujka godine 2009. o fiskalnim stimulansima od 0,9 % BDP u godini 2009. i 0,5% u godini 2010. Tablica 2. prikazuje odluke zemalja o fiskalnim stimulansima koje se usvojene do kraja ožujka godine 2009.

¹² A European Economic Recovery Plan: Communication From the Commission to the European Council, Commission of the European Communities, COM (2008.) 800 final, November 26. 2008.

Tablica 2.

FISKALNI STIMULANSI USVOJENI U EU DO KRAJA
 OŽUJKA 2009. U % OD BDP

	2009.	2010.
Austrija	0,9	0,2
Belgija	1,0	0,6
Češka Republika	2,0	1,0
Danska	0,8	1,7
Finska	1,5	1,6
Francuska	0,5	0,2
Njemačka	1,4	1,6
Mađarska	-2,6	-1,8
Irska	-1,9	-1,8
Italija	0,0	0,0
Luksemburg	2,7	0,9
Nizozemska	0,8	0,7
Poljska	0,8	0,2
Portugal	0,8	0,0
Slovačka	0,5	0,6
Švedska	1,5	1,3
Engleska	1,3	-0,1
Španjolska	1,6	0,8
EU ponderirani prosjek	0,9	0,5

Izvor: European Recovery II, FEPS, 24. April 2009.

Naknadni podaci i analize pokazali su da je kriza dublja nego što su pokazivala prethodne analize. To je promijenilo odluku, pa su javna potrošnja i investicije povećani i predloženo je da se fiskalni stimulansi povećaju u EU-27 na 2% BDP u 2009. i na 2,5% BDP u godini 2010. Cilj je tih mjera zaustaviti pad zaposlenosti i povećanje investicija radi održanja proizvodnje i radnih mjesta. Tablica 3. prikazuje sastav fiskalnoga paketa u području poreza, a tablica 4. Sadržaj fiskalnog paketa u području javne potrošnje.

Tablica 3.

SADRŽAJ FISKALNOGA PAKETA UZ POMOĆ POREZNIH MJERA KAO
% BDP ZA RAZDOBLJE 2008-10

	Neto učinak	Ukupno	Stanov- ništvo	Poduzeća	Potrošnja	Soc. doprinos
Austrija	-1,2	-0,8	0,8	-0,1	0,0	0,0
Belgija	-1,4	-0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Češka	-2,8	-2,5	0,0	-0,7	-0,4	-1,4
Danska	-3,3	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Finska	-3,2	-2,7	-1,9	0,0	-0,3	-0,4
Francuska	-0,7	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Njemačka	-3,2	-1,6	-0,6	-0,3	0,0	-0,7
Grčka	0,8	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0
Mađarska	7,7	0,2	-0,6	-0,1	2,3	-1,5
Island	7,3	3,7	1,0	...	...	...
Irska	8,3	6,0	4,5	-0,2	0,5	1,2
Italija	0,0	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0
Luksemburg	-3,9	-2,3	-1,5	-0,8	0,0	0,0
Nizozemska	-2,5	-1,8	-0,2	-0,5	-0,1	-0,8
Norveška	-1,2	-0,3	0,0	-0,3	0,0	0,0
Poljska	-1,2	-0,4	0,0	-0,1	-0,2	0,0
Portugal	-0,8	...	...	...	...	...
Slovačka	-1,3	-0,7	-0,5	-0,1	0,0	-0,1
Španjolska	-3,9	-1,7	-1,6	0,0	0,0	0,0
Švedska	-3,3	-1,7	-1,3	-0,2	0,0	-0,2
Švicarska	-0,5	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
Turska	-4,4	-1,5	-0,2	-1,1	-0,2	0,0
Engleska	-1,9	-1,5	-0,5	-0,2	-0,6	0,0

Izvor: OECD Economic Outlook, June 2009. Str. 61

Napomena: Neto učinak predstavlja kombinaciju poreznih mjera i mjera javne potrošnje

Tablica 4.

STRUKTURA JAVNE POTROŠNJE
 U FISKALNIM PAKETIMA U % OD BDP

	Ukupno	Finalna potrošnja	Investicije	Transferi Kućanstva	Transferi Poduzeća	Transferi Lokalna država
Austrija	0,4	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1
Belgija	1,1	0,0	0,1	0,5	0,5	0,0
Češka	0,3	-0,1	0,2	0,0	0,2	0,0
Danska	2,6	0,9	0,8	0,1	0,0	0,0
Finska	0,5	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0
Francuska	0,6	0,0	0,2	0,3	0,0	0,0
Njemačka	1,6	0,0	0,8	0,3	0,3	0,0
Grčka	0,0	-0,4	0,1	0,4	0,1	0,0
Mađarska	-7,5	-3,2	0,0	-3,4	-0,4	-0,5
Island	-1,6	...	...	...	...	...
Irska	-2,2	-1,8	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Italija	0,3	0,3	0,0	0,2	0,1	0,0
Luksemburg	1,6	0,0	0,4	1,0	0,2	0,0
Nizozemska	0,9	0,0	0,5	0,1	0,0	0,0
Norveška	0,9	0,0	0,4	0,0	0,0	0,3
Poljska	0,8	0,0	1,3	0,2	0,1	0,0
Portugal	...	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0
Slovačka	0,7	0,0	0,0	0,1	0,6	0,0
Španjolska	2,2	0,3	0,7	0,5	0,7	0,0
Švedska	1,7	1,1	0,3	0,1	0,0	0,2
Švicarska	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Turska	2,9	0,6	1,2	0,0	0,3	0,6
Engleska	0,4	0,0	0,4	0,2	0,0	0,0

Izvor: OECD Economic Outlook, June 2009. Str. 61

Nisu se samo europske zemlje suprostavile krizi fiskalnim mjerama i fiskalnim paketima. Američki je Kongres usvojio prvu od nekoliko odluka već 26. veljače 2008., a te su se odluke odnosile na fiskalne stimulanse, kako kućanstvima, tako i poslovnome sektoru¹³. Veličina svih tih mjera kreće se oko 5,5% BDP Amerike.

¹³ Vidi: CRS Report RS22850, *Tax Provisions of the 2008 Economic Stimulus Package*, coordinated by Jane G. Gravelle

Japanski fiskalni paketi iznosili su oko 2,0% BDP, a Australijski oko 4,6% BDP¹⁴ itd.

5. Proračunski deficit i javni dug

Financijska i gospodarska kriza snažno su utjecale na javne financije u godini 2009. s posljedicama koje će se osjećati još dugi niz godina. Samo prije dvije godine - 2007. bili su i proračunski deficit i javni dug u stabilnim okvirima. Proračunski deficit EU -27 u godini 2007. bio je manji od 1% BDP, a zbog financijske se i gospodarske krize za godinu 2010. procjenjuje da će biti veći od 7%, s tendencijom smanjivanja od godine 2011. Javni dug EU-27 u godini 2007. bio je 59% BDP. Za godinu 2010. procjenjuje se da će preći 80%. I proračunski deficit i javni dug Europske Unije i EMU prelaze ograničenja koja su postavljena Paktom o stabilnosti i razvoju. Snažno narušavanje principa i stabilnosti javnih financija posljedica su velikoga pada gospodarske aktivnosti i mjera fiskalne politike koje su poduzete da bi se financijska i ekonomska kriza zaustavile i da bi gospodarstvo krenulo putem oporavaka.

U Tablici 5. prikazani su proračunski deficiti odabranih država i područja prije krize i za vrijeme najjače krize (2009.) i procjena za godine koje slijede.

Tablica 5.

PRORAČUNSKI DEFICIT KAO % OD BDP

	2007.	2009.	2010.	2011.
Amerika	-2,7	-10,2	-8,6	-6,3
Japan	-2,4	-5,6	-6,2	-6,4
EU	-0,8	-6,8	-7,2	-6,5
Australija	1,4	-2,1	-4,5	-3,5
Kanada	1,6	-3,5	-3,0	-1,6
Indija	-4,4	-10,1	-8,8	-8,2
Rusija	6,8	-6,1	-3,3	-0,5
Kina	0,9	-2,9	-2,9	-2,0
Svijet	-0,6	-6,7	-6,0	-4,8

Izvor: Public Finance u EMU 2010, European Economy 4/23010. I MMF.

¹⁴ Prema OECD

Maastrichtski ugovor utvrđuje da je jedan od kriterija za ulazak u Europsku Uniju, osim budžetskog deficita koji ne smije prijeći 3% BDP, i javni dug koji ne bi smio biti veći od 60% BDP. Proračunski je deficit tijek, a javni je dug stanje, tj. proračunski se deficit formira i mjeri u tijeku razdoblja, a veličina javnoga duga utvrđuje se na određeni dan. Javni je dug zbroj prošlih proračunskih deficita. Mjere fiskalne politike kojima je svrha zaustavljanje krize i gospodarski oporavak rezultirale su povećanjem fiskalnoga deficita u svim zemljama, kako se to vidi iz tablice 5. Kako će se te mjere fiskalne politike odraziti na javni dug pojedinih zemalja prikazuje tablica 6.

Tablica 6.

JAVNI DUG KAO % BDP

	2007.	2009.	2010.	2011.	2015.
Amerika	62,1	83,2	92,6	97,4	109,7
Japan	187,7	217,7	227,1	234,6	250,0
EU	58,8	73,8	79,6	83,3	82,6
Australija	9,4	15,5	19,8	22,2	20,9
Kanada	82,3	97,3	100,1	101,5	99,9
Indija	79,2	80,8	79,0	77,8	67,3
Rusija	8,5	9,0	8,1	9,1	13,0
Kina	20,5	19,9	20,0	19,9	17,5
Svijet	58,0	68,9	73,1	75,4	78,8

Izvor: Navigation the Fiscal Challenges Ahead, IMF, May 14, 2010.

Prosječna vrijednost svjetskoga javnoga duga u narednome razdoblju umjerenno će rasti. To će povećanje biti mnogo više od prosjeka u razvijenim zemljama, gdje se očekuju manje stope gospodarskoga rasta i koje su imale u ovome razdoblju veće fiskalne stimulanse i proračunske deficite. U zemljama u razvoju s visokim stopama gospodarskoga rasta (Kina i Indija) očekuje se smanjenje javnoga duga.

Iz svega navedenoga proizlazi da su ciljevi politika najvećeg broja zemalja, kad su se suočile s krizom, bili zaustavljanje pada proizvodnje, očuvanje radnih mjesta i povjerenja u funkcioniranje gospodarstva i institucija. Glavnu ulogu u ostvarivanju tih ciljeva ima fiskalna politika. Poučeni iskustvom iz Velike depresije tridesetih godina prošloga stoljeća i iz manjih regionalnih kriza proteklih tridesetak godina, monetarna se politika prilagođivala fiskalnoj. Posljedice su podu-

zatih fiskalnih instrumenata povećanje deficita proračuna i u konačnici značajno povećanje javnoga duga. Bez obzira na te posljedice, ti instrumenti će morati biti aktivni sve dok ne bude čvrstih dokaza da se zemlja ili svijet nalaze na putu oporavka. To predstavlja novi veliki izazov fiskalnoj, ali i drugim politikama, osobito monetarnoj, kako stabilizirati javne financije u situaciji visokoga javnoga duga. Izbor pogrešne politike u rješavanju toga problema mogao bi svijet gurnuti u krizu veću od ove koja se upravo rješava. Izazov je to veći, što takvog iskustva koje bi moglo poslužiti u povijesti ne postoji.

6. Zaključak

Tržište, iako najbolji alokator proizvodnih resursa, ne funkcionira savršeno, pa zbog toga svojim samostalnim djelovanjem ne može držati gospodarstvo u ravnoteži. To je jedan od razloga zbog čega je prijeko potrebno regulirati tržišno funkcioniranje i zbog čega se mora uplitati država. Drugi su razlog eksternalije koje se pojavljuju kod proizvodnje i potrošnje i potreba države za kompenzirajućim mjerama prema njima. Treći razlog intervencije države jest neravnomjerna raspodjela dohotka, što dovodi do nejednakosti u društvu. Profit poduzetnika, a ne blagostanje građana, nametnuo se kao mjerilo uspješnosti tržišne ekonomije. Razvitkom demokracije sve se više štite ljudska prava i slobode. No, istovremeno može postojati i razvijena tržišna ekonomija i razvijena demokracija, a da se ipak povećava nejednakost u društvu. Nesavršeno funkcioniranje tržišta i izostanak njegove regulacije, eksternalije i rastuća nejednakost u društvu doveli su do ove, prve velike globalne krize nakon Drugoga svjetskoga rata. Takav pristup (ekonomskoj) politici ne osigurava dugoročno održiv gospodarski rast i društveni razvitak. Tržište u najvećoj mjeri valja prepustiti „nevidljivoj ruci“ Adama Smitha, ali tamo gdje nema uvjeta za savršeno funkcioniranje tržišta ili gdje se pojavljuju eksternalije u privređivanju ili se povećavaju nejednakosti u društvu, tamo je potrebna „vidljiva ruka“ Johna Maynarda Keynesa. Samo te dvije ruke, ruka pod ruku mogu osigurati dugoročno održivi rast i razvitak. Fiskalna politika ima najjaču ulogu u regulaciji tržišnih nesavršenosti, eksternalija i ravnomjerne raspodjele nacionalnoga i globalnoga dohotka. Zapostavljanje njezinoga utjecaja dovelo je i do ove krize. To se najbolje vidi u njezinom rješavanju. Može se reći da se sve ono što fiskalnoj politici nije omogućeno da regulira u proteklim razdobljima, ona mora u ovome kratkome razdoblju od nastanka krize učiniti, i to odmah i snažno. Ciljevi kao što su niski proračunski deficit i javni dug stavljeni su u drugi plan. I proračunski deficit i kao posljedica javni dug postali su glavni instrumenti u borbi protiv krize. Njihove ekstremno velike vrijednosti mogu postati izvor nove krize ako se njihovom rješavanju ne pristupi kvalitetno. No, neizbježno je uvjerenje da

su se u proteklim razdobljima više koristili mjerama regulacije i tržišta, i eksternalija, i ravnomjernosti raspodjele dohotka u čemu veliku ulogu može imati fiskalna politika, sadašnja se kriza ne bi dogodila i ne bi bile potrebne ovako radikalne mjere s velikim društvenim troškovima.

Literatura

1. Auerbach, A. (2000.), The Significance of Federal Taxes as Automatic Stabilizers, NBER.,
2. Acocella, N. (1998.), The Foundations of Economic Policy, University of Cambridge
3. Babić, M. (2004.), Makroekonomija, 15to dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Mate, Zagreb
4. Dolls, M, Fuest, C, Peichhi, A. (2009.), Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe, Discussion Paper No. 4310. IZA
5. Jurković, P. (2002.), Javne financije, Masmedia, Zagreb.
6. Polin, R. (2009.), Tools for a New Economy: Proposals for a financial regulatory sistem, Boston Review, January/February
7. Paul van den Nord, (2000.), The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilisers in the 1990s and Beyond, OECD,
8. Pommier, S., (2006.), Fiscal Shocks and Automatic Stabilizers at Work in European Countries, CREM, CNRS and University of Rennes 1.
9. Spilimbergo, A, Symansky, S, Schindler, M. (2009.), Fiscal Multipliers, IMF, May 20.
10. Spilimbergo, A., Symansky, S., Blanchard, O., Cottarelli, C. (2008.), Fiscal Policy for the Crisis, IMF, December 29.
11. A European Economic Recovery Plan: Communication From the Commission to the European Council, Commission of the European Communities, COM (2008) 800 final, November 26. 2008.
12. CRS Report RS22850, *Tax Provisions of the 2008 Economic Stimulus Package*, coordinated by Jane G. Gravelle.
13. CBO Report (2010.), The Effects of Automatic Stabilizers on the Federal Budget, Washington, DC.
14. From Financial Crisis to Recovery: European Framework for Action, Communication, from the Commission, European Commission, COM (2008) 706 final (October 29, 2008)

15. International Labour Organisation (ILO) (2008.), *Global Wage Report, 2008/9* Geneva, ILO
16. IMF (2009.), *Initial lessons of the Crisis*,
17. IMF (2010.) *World Economic Outlook, Rebalancing Growth*, (online)
18. *Public Finance in EMU 2010*, *European Economy 4/2010*, Economic and Financial Affairs
19. World Bank(2003.), *World Development Indicators 2003*, (online version)
20. World Bank (2010.), *Global Economic Prospects: Crisis, Finance and Growth*