

Dvije fundamentalne institucije funkcioniranja ekonomije, tržište i država, ne mogu se promatrati zasebno, jer jedna na drugu utječu i nalaze se u stalnoj interakciji. Tržište je nezamjenjivo u svojoj alokativnoj funkciji, ali ne osigurava pravednost, jer proizvodi nejednakosti u raspodjeli dohotka i bogatstva. Da bi tržište bilo efikasno, nužna je upravo intervencija države kroz sustav javnih financija, koje postoje upravo da bi ispravljale određene nedostatke, manjkavosti odnosno nesavršenosti tržišta u njegovu djelovanju, drugim rječima djeluju na: monopol, ponudu javnih dobara, eksternalije te preraspodjelu dohotka.

Država može odigrati ključnu ulogu ne samo u ublažavanju tržišnih propusta nego i u osiguranju socijalne pravde, jer tržišni procesi sami po sebi mogu mnoge ljude ostaviti bez dostatnih sredstava za život. Države su organizirale kvalitetno obrazovanje za svoje građane, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, sagradile su dobar dio infrastrukture, uključujući i institucionalnu infrastrukturu. Kakva je zapravo financijska uloga države u zemljama, odnosno kakva je njezina potrošnja: mala ili velika? O kojim se potrebama država brine, kako i zašto? Hoće li se država i u budućnosti brinuti i financirati neke naše potrebe kao i danas poput zdravstvenih usluga, naknade nezaposlenima, obrazovanja naše djece, socijalne pomoći ili isplate mirovina? Hoće li o tome brinuti ona, tržište ili netko drugi?

Uloga državnih financija tijekom vremena mijenjala se u svim državama u svijetu. Dugoročno gledano uočljiv je gotovo stalan porast javne potrošnje kako u apsolutnom iznosu, tako i prema udjelu u BDP-u. Udio državne-javne potrošnje u BDP-u povećao se gotovo četiri puta tijekom zadnjeg stoljeća. Razina državne potrošnje u antici, a i kasnije u srednjem vijeku bila je niska prema današnjim standardima. Veliki broj poznatih gospodarstava raznih carstava i društava propala su kao posljedica porasta državnih izdataka preko određene razine i visine, jer usljed niskog rasta produktivnosti tadašnja društva nisu mogla podnositi visok udio učešća državnih izdataka u dohotku. Tijekom dvadesetog stoljeća dolazi do rasta i ekspanzije javnih rashoda, odnosno državne potrošnje u većini zemalja u svijetu. Tako npr. u SAD-u veći je porast javnih rashoda zabilježen za I. i II. Svjetskog rata od kada javna potrošnja raste neprestano. Sličan je razvoj situacije i u većini zemalja OECD-a. Državni izdaci su do Velike ekonomske krize tj. do 1929. godine rijetko prelazili razinu od 10% BDP-a, dok su iza II. Svjetskog rata drastično porasli. Do 1960. godine od 23 zemlje OECD-a nekoliko njih imale su potrošnju ispod 20% BDP-a, a najvišu razinu državne potrošnje (između 30-36% BDP-a) imale su Austrija, Velika Britanija, Nizozemska, Danska i Švedska. Od kraja osamdesetih i početka 90-tih godina proteklog stoljeća državna potrošnja značajno je porasla, gotovo se utrostručila, pa su postoci iz 60-tih i 70-tih zapravo minimalni. U 1997. godini najniži udio javne potrošnje među državama članicama OECD-a imale su SAD, Japan, Švicarska i Australija, a «rekorderi» u državnoj potrošnji bile su Danska, Švedska i Finska s udjelima u BDP-u od gotovo 70%.

Od 1995. godine javni rashodi konsolidirane opće države iskazani kao udio u BDP-u za EU pokazuje trend smanjenja s 51,5% na 48,4% u 2003. godini. Ukupni javni rashodi u Europskoj uniji (prema klasifikaciji COFOG-a) iznosili su u 2003. godini 4.495,9 mlrd eura ili 48,4% BDP-a. S druge strane, ukupni javni prihodi iznosili su 4.250,6 mlrd eura ili 45,8% BDP-a, pri čemu deficit iznosi 2,6% BDP-a. Najveći udio javne potrošnje u BDP-u imaju Danska i Švedska s udjelima od 56,1% i 58,43%, a najmanji udio Irska 35,2%.

Razmišljanja građana kako bi država trebala imati veću ulogu u društvu, jer se privatni sektor odnosno tržište nije sposobno brinuti s određenim problemima utjecalo je na rast državne potrošnje. Iz toga je razloga došlo do povećane ponude javnih dobara i usluga, posebno do povećanih državnih obveza za socijalnu blagostanje pojedinaca i obitelji. Znači li to onda da moramo radi veće državne potrošnje u budućnosti plaćati i veće poreze? Ili je to nemoguće zbog ionako već visokih poreznih opterećenja? Treba li se stoga uloga koju država ostvaruje putem državne potrošnje smanjiti? Mnoge zemlje koje su reformirale (fiskalnu) uloge države, išle su u pravcu smanjenja udjela javne potrošnje u BDP-u. Većina zemalja teži većem sudjelovanju privatnog sektora u zadovoljavanju (ponajprije socijalnih) potreba svojih građana kroz reformu odnosno privatizaciju pružanja i financiranja raznovrsnih i mnogobrojnih javnih dobara i usluga: mirovinskoga, zdravstvenog osiguranja, sustava obrazovanja, te programa socijalnih transfera.

Međutim, posljedice visoke javne potrošnje često su mnogobrojne i višeznačnog karaktera što sigurno ima utjecaja na ekonomsko stanje i ekonomski rast države. Pretjerana ekspanzija javne potrošnje u svakoj zemlji za posljedicu ima makroekonomsku nestabilnost, usporen rast proizvodnje i BDP-a, zaduživanje te izostanak ekonomskog rasta. I naša država po pitanju visoke javne potrošnje nažalost, nije izuzetak. Početne reforme fiskalnog sustava Republike Hrvatske koje su trebale osigurati efikasnost upravljanja javnom potrošnjom izostale su što je rezultiralo fiskalnom nestabilnošću, neprimjerenom ekspanzijom javne potrošnje kao i gomilanjem javnog duga.

Agregatnu potrošnju javnog sektora u Hrvatskoj karakterizira ekspanzivni rast, pri čemu u strukturi javnih rashoda države dominiraju tekući rashodi na plaće, subvencije i ostali tekući transferi te kapitalni rashodi. Fiskalna neravnoteža iskazana kroz rast javne potrošnje te rast unutarnjeg i vanjskog javnog duga uvjetovana je ekspanzijom javnih rashoda iznad realno ostvarive stope rasta proizvodnje i potencijalnih budućih prihoda. Nepoštivanje nekih od temeljnih načela fiskalne politike i proračuna glasi da se država treba zaduživati isključivo radi financiranja investicijskih aktivnosti u gospodarstvu, a ne (isključivo) radi tekuće javne potrošnje, što je zapravo dovelo do nekontrolirane ekspanzije javne potrošnje. Kratkoročnim usmjeravanjem fiskalne politike, a ne dugoročnim priča svela se na financiranje proračunskih deficita i javne potrošnje. Još je u svom djelu «Novoj industrijskoj državi» Galbraith istaknuo neelastičnost javnih rashoda prema dolje. Kad je jednom ustanovljena potpora za škole, bolnice, nasade,... ne može se više lako ukinuti, već nastavlja rasti. Alternativa je onda izgleda u trajno visokoj razini javnih izdataka. No, pitanje jest može li si to Hrvatska priuštiti? Skupa država kao jedna od metafora za oslikavanje naše gospodarske stvarnosti morala bi ustupiti mjesto racionalnoj i organiziranoj državi koja mora imati na raspolaganju znatno manja sredstva i biti lišena mogućnosti svakog i najmanjeg oblika manifestiranja rastrošnosti. Na kraju zaključak za Hrvatsku mogao bi glasiti: rješenje problema javne potrošnje treba tražiti u reformama pojedinih sustava, ali ponajprije u racionalizaciji državne uprave i povećanju efikasnosti državnih rashoda. Trenutno i kratkoročno (ras)prodavanje državne imovine («obiteljskog srebra») i transfer tih sredstava kao i sredstava ostvarenih zaduživanjem u trenutnu potrošnju nije dobro i niti će moći održati status quo hrvatskih javnih financija. U Hrvatskoj su apetiti nekome u stalnom porastu, a morali bi na dijetu, i to strogu!!

Sandra Krtalić, docent na Fakultetu ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković" Pula;  
skrtalic@efpu.hr