

Uloga države u tržišnom gospodarstvu

Kesner-Škreb, Marina

Source / Izvornik: **Financijska praksa, 1999, 23, 115 - 130**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:832884>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-22**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

ULOGA DRŽAVE U TRŽIŠNOM GOSPODARSTVU

Marina KESNER-ŠKREB, mr.
Institut za javne financije, Zagreb

Izvorni znanstveni rad*
UDK 338.242.4

Obujam države rastao je tijekom cijelog ovog stoljeća u gotovo svim zemljama bez obzira na političko uređenje. U članku se pokušavaju odrediti osnovni razlozi rasta države, te naznačiti u kojem se smjeru trebaju dalje razvijati državne funkcije. To se posebno odnosi na zemlje u tranziciji koje se nalaze u prilici da od početka izgrađuju institucije države, a koje su primjerene tržišnom gospodarstvu. Završni dio članka naznačuje smjer u kojem bi hrvatska gospodarska politika trebala voditi daljnji razvoj svoje države.

DIGITALNI REPOZITARIJ

Uvod

Ekonomski liberalizam koji dominira u ekonomskoj misli od kraja sedamdesetih godina u velikoj je mjeri odredio i stav prema ulozi države u gospodarstvu koji su preuzele i zemlje u tranziciji. One su se nakon rušenja Berlinskog zida našle u posebnoj povijesnoj prilici da "sruše" politički i gospodarski sustav koji je bio na snazi dugi niz godina nakon Drugog svjetskog rata, te izgrade sustav temeljen na tržišnim mehanizmima alokacije resursa u kojem vladaju zakon pravde, privatnog vlasništva, i koji je uređen na temelju tržišnih institucija i tržišnih načela.

Zemlje u tranziciji naslijedile su velike neučinkovite države iz socijalističkog gospodarskog sustava kada je država imala ključne funkcije u gospodarstvu: od proizvodnje i raspodjele najvećeg broja dobara i usluga do osiguranja države blagostanja, s velikim socijalnim pravima za sve stanovnike.

Početak devedesetih godina zemlje u tranziciji našle su se pred velikim izazovom: smanjenje velike države postaje jedno od ključnih zahtjeva koje se postavlja pred ekonomsku politiku. Proizvodnja i raspodjela većine dobara i usluga moraju prijeći u privatno vlasništvo i na tržišnu alokaciju, a državna proizvodnja mora postati iznimkom. U duhu ideja ekonomskog liberalizma tranzicijska država trebala bi napustiti izravni nadzor nad privatnim sektorom i osiguravati preduvjete za njegovo učinkovito djelovanje, tj. mora osigurati makroekonomsku stabilnost te pravno i institucionalno okruženje za nesmetano djelovanje trži-

* *Primljeno* (Received): 19.4.1999.

Prihvaćeno (Accepted): 30.4.1999.

šta. I konačno, umjesto visokih zajamčenih socijalnih prava za sve, država mora razviti osobnu odgovornost pojedinca za svoj dohodak i svoje blagostanje. Socijalna zaštita mora ostati usmjerena samo na najugroženije skupine u društvu. To su bila osnovna načela ekonomskog liberalizma koja su određivala sliku buduće uloge države u gospodarstvima u tranziciji.

No pitanje s kojim se suočavaju sve zemlje u tranziciji koje moraju smanjiti i reformirati svoje države jest kako provesti ova načela u djelo, odnosno kako odrediti pravu veličinu države i pravi opseg njezinih funkcija u uvjetima tržišnog gospodarstva. Ovim će se člankom pokušati ukazati na neke smjernice koje mogu poslužiti kao ideja vodilja za definiranje primjerene uloge države u tržišnom gospodarstvu. Prvo će se pokušati naznačiti koji su bili razlozi povećanja javne potrošnje u ovom stoljeću kada se bilježi izniman porast obujma države u gotovo svim zemljama bez obzira na političko uređenje. To je potrebno spoznati da bi se razotkrili razlozi pritiska na porast obujma državnih funkcija. Spoznaja ovih pritiska nužna je kako bi se stvorila osnova za njihovo izbjegavanje u budućnost. Zatim ćemo pokušati odrediti koje bi funkcije država u tržišnim uvjetima trebala obavljati, da bismo na kraju dali pregled obujma hrvatske države tijekom njezine transformacije u tržišno gospodarstvo, te naznačili smjer kretanja gospodarske politike i daljnji razvoj države.

Razlozi porasta javne potrošnje

U okviru ovog dijela pokušat će se odgovoriti na temeljno pitanje: zašto u ovom stoljeću dolazi do snažnog porasta javne potrošnje, a time i do povećanja obujma državnog upletanja u tržište.

Tijekom ovog stoljeća javna potrošnja u svim je državama višestruko porasla. Tako je, naprimjer, u industrijskim zemljama 1913. godine udio javnih rashoda u BDP-u iznosio 12,3 posto, da bi 1990. godine porastao na 43 posto (Tanzi i Schuknecht, 1997). U posljednjih dvadeset godina usprkos prevladavanju ekonomskog liberalizma taj se porast i dalje nastavlja čime se samo pokazuje kako je teško i bolno snižavati jednom dostignutu razinu javne potrošnje. U tabeli 1 predstavljeni su podaci o javnim rashodima u zemljama OECD-a iz kojih je vidljivo da su samo rijetke zemlje u razdoblju od gotovo dvadeset godina uspjele smanjiti opseg javne potrošnje. Ovdje je za nas posebno zanimljiv primjer Irske koja je smanjila obujam svoje države s 45,5 posto BDP-a u 1979. godini kada su započele prve mjere ekonomske reforme, na čak 34,7 posto BDP-a u 1997. godini. Smanjenje udjela države u BDP-u bilo je popraćeno i snažnim porastom realnog BDP-a, te porastom izvoza čiji je udio porastao s 43 posto BDP-a u 1979. godini na čak 72 posto 1995. godine (Vujčić, 1998). Također i zemlje koje su unapredovale u tranziciji smanjile su obujam svojih država za zamjetne postotke. No u tim se zemljama javnom potrošnjom još uvijek preraspodjeljuje gotovo polovina BDP-a, pa i njima predstoji značajan napor u daljnjem obuzdavanju obujma države.

Tabela 1: Rashodi opće države u nekim zemljama (kao postotak nominalnog BDP-a)

Zemlja	1979.	1989.	1997.
Australija	31,4	33,1	35,0
Austrija	48,2	49,0	49,8
Belgija	57,4	54,9	51,7
Danska	53,2	59,6	56,4
Finska	38,4	42,0	54,1
Francuska	45,0	49,1	54,2
Grčka	30,1	43,6	42,9
Irska	45,5	40,6	34,7
Island	...	42,0	36,7
Italija	41,6	51,3	50,6
Japan	31,1	30,6	35,2
Kanada	37,3	43,1	42,6
Nizozemska	53,9	53,9	48,7
Norveška	45,2	49,2	44,3
Njemačka	47,2	44,8	47,9
Portugal	34,4	38,4	43,9
SAD	29,5	31,9	31,6
Španjolska	30,1	40,9	42,2
Švedska	60,0	58,3	62,3
Velika Britanija	40,9	37,6	41,0
Prosjek zemlje OECD-a	35,7	37,8	39,0¹
Češka		43,7	45,3
Mađarska		55,2	45,0
Poljska		54,4	46,8
Prosjek		51,1	45,7

¹ U ovaj prosjek uključene su i Češka, Mađarska i Poljska.

Izvor: OECD (1996; 1998)

U devedesetim godinama većina ekonomista se slaže kako tako narasli obujam države ne doprinosi rastu i razvoju gospodarstva, te da državi treba prepustiti da obavlja samo temeljne funkcije, a sve ostale funkcije valja prepustiti tržištu. Ipak još uvijek postoje mnoge dileme na koji način naraslu javnu potrošnju treba smanjiti, odnosno koje funkcije države treba svesti na mnogo manju mjeru. Da bi se na to pitanje moglo odgovoriti, treba u prvom redu proučiti razloge velikog povećanja javne potrošnje u ovom stoljeću. Još uvijek nedostaju istraživanja koja bi nedvosmisleno izolirala relevantne determinante rasta javne potrošnje, pa zato razlozi što ćemo ih navesti nažalost ostaju na razini hipoteza i objašnjavaju samo dio fenomena rasta države.

(1) S višim stupnjem razvoja povećava se i razina javne potrošnje. S razvojem neke zemlje, odnosno s porastom dohotka po stanovniku raste i udio javne potrošnje u dohotku. Udio javne potrošnje u dohotku raste zato što je elastičnost dohodovne potražnje za dobrima i uslugama javnog sektora veća od jedinice, pa potražnja za javnim dobrima i uslugama raste brže nego li dohodak. Naime, s razvojem društva socijalne, trgovinske i pravne veze postaju sve složenije, pa na državi počiva sve veća obveza da formira institucije koje bi usmjeravale ove složene odnose. Ovu je hipotezu već u devetnaestom stoljeću postavio Adolph Wagner, pa se po njemu i prozvala Wagnerovim zakonom. Novija su ekonometrijska istraživanja Wagnerova zakona pokazala da zaista postoji slaba, ali izrazita veza između porasta dohotka po stanovniku i udjela javne potrošnje u BDP-u (Easterly i Rebelo, 1993; Burgess i Stern, 1993).

(2) Neki autori tvrde kako je u "normalnim" vremenima i razina javne potrošnje "normalna". No povremeno *vanjski šokovi* zahtijevaju i višu razinu javne potrošnje (ratovi ili velika nezaposlenost koja je rezultat ekonomske recesije). Kada šok nestane razina javne potrošnje obično se ne snižava. Naime poznato je da je javna potrošnja neelastična na dolje. Jednom dodijeljena prava teško je ukidati. Programi za zaštitu umirovljenika, invalida, bolesnih i nezaposlenih čine najveći dio državnih rashoda koje je politički teško ukidati. Ako se tome pridodaju otplate javnog duga, troškovi za vojsku, red i mir proizlazi da je čak 75 posto državnog proračuna u SAD-u nemoguće smanjiti (Rosen, 1988).

(3) Izmijenjene *demografske prilike* u razvijenim zemljama u kojima stanovništvo stari već tri desetljeća stvaraju pritisak na porast javne potrošnje, posebno na porast izdataka za mirovinsko osiguranje i zdravstvo. U zemljama u razvoju visoke stope prirodnog prirasta naglo povećavaju ukupno stanovništvo i stvaraju pritisak na porast izdataka za školstvo i zdravstvo. Potražnja za uslugama države zbog demografskih razloga tako u gotovo svim zemljama raste.

(4) Na porast države tijekom ovog stoljeća utjecao je i *razvoj ekonomske teorije*. S jedne strane to je bio utjecaj Keynesove "opće teorije" i težnje da se državna intervencija upotrijebi za stabiliziranje gospodarstva koje boluje od recesije, a s druge strane razvoj socijalizma ojačao je redistributivnu funkciju države i stvorio paternalističku državu koja brine o gotovo svim potrebama svojih građana.

(5) Postoje mišljenja da relativno veću državu imaju u načelu *male zemlje*, za razliku od zemalja s velikim stanovništvom i teritorijem. To se pokušava objasniti ekonomijama obujma koje postoje pri proizvodnji javnih dobara i usluga (OECD, 1985).

U novije vrijeme sve se više koriste argumenti političke ekonomije kako bi se obrazložio veliki porast države. Posljednje točke odnose se na objašnjenje rasta javne potrošnje pod utjecajem političkog procesa.

(6) Rast države rezultat je *preferencija njezinih građana*. Putem političkog procesa građani odlučuju koliku i kakvu državu žele. Porast države može biti rezultat javnog izbora njezinih građana koji u političkom procesu biraju državu kakvu žele. Zato je porast države u zavisnosti od oblika političkog sustava koji u zemlji postoji.

Demokratski režimi u okviru svojeg izbornog sustava, individualne preferencije svojih građana koje oni iskazuju na izborima pretaču u kolektivnu akciju. U diktatorskim režimima individualne preferencije diktatora ujedno predstavljaju i preferencije građana, pa nije nužan sustav usklađivanja. Istraživanja pokazuju da prelazak s autokratskih na demokratske režime

smanjuje i obujam države. Tako Tavares i Wacziarg (1996) istražuju uzorak od trideset šest zemalja u razdoblju od 1970-89. godine i pokazuju da je prelazak s autokracije na punu demokraciju povezan s padom udjela državne potrošnje u BDP-u od 6,5 posto. To se tumači ukidanjem autokratske želje za povećanjem obujma države kako bi se na taj način povećala moć autokrate. Jednom kada taj motiv nestane, smanjuje se i obujam države. Osim toga autokratski režimi često podržavaju ulaganja koja koriste uskoj interesnoj grupi u prisvajanju rente, a ne koriste širim slojevima stanovništva (ulažu, naprimjer u nacionalnu naftnu kompaniju, a ne u održavanje i izgradnju cesta). Takvom politikom strukture javnih rashoda iskrivljuje se alokacija resursa i ugrožava rast.

Međutim, ni u demokratskom režimu nije sasvim sigurno kakva će se razina javne potrošnje formirati. Država raste kada pojedinci s nižim dohotkom koriste politički sustav kako bi dohodak preraspodijelili u svoju korist. Naime u određenim uvjetima više glasova na izborima može prikupiti onaj političar koji podržava programe pomoći siromašnima. S druge strane postoji mišljenje kako srednji i viši slojevi koriste politički proces da bi dohodak preraspodijelili u svoju korist putem raznih povlastica koje ishode od države za poslovanje svojih poduzeća. Koji će oblik sprege s političarima postojati u nekoj zemlji, odnosno hoće li se oni udružiti sa siromašnima ili s bogatima ovisi o obliku raspodjele dohotka.

(7) *Ponašanje birokrata* uvelike doprinosi povećanju države. U privatnom sektoru pojedinac koji želi napredovati, trudit će se da poveća profit svojeg poduzeća jer će se tada povećati i njegova plaća. U državnom sektoru osobni napredak ne proizlazi od doprinosa povećanju profita (jer država ne posluje na profitnoj osnovi) već između ostalog i od javnog ugleda i moći koju svojim radom državni službenik stječe. Niskanen (Rosen, 1988) smatra da su ovakvi ciljevi birokracije pozitivno korelirani s porastom državnog proračuna. Naime, dobar birokrata je onaj koji uspije progurati što veći broj svojih programa kroz parlamentarnu proceduru. Ako se tome pridoda sprega pojedinih interesnih grupa (grane industrije, regije u zemlji, ili grupe građana prema veličini dohotka) s birokracijom i političarima, može se objasniti zašto udio javne potrošnje stalno raste, te zašto je javnu potrošnju izuzetno teško smanjiti. Pod pritiskom interesnih grupa, političari u parlamentu odobravaju programe koji zadovoljavaju interese pojedinih grupa, a birokrati se brinu da ovi programi budu na vrijeme i kvalitetno ispunjeni. Otpor ovoj sprezi teško je organizirati. Troškovi ovakvih programa rasprostranjeni su na cjelokupno stanovništvo, pa njihov relativno mali dio otpada na svakog pojedinca. Zato se svakom pojedincu posebno ne isplati uložiti niti vrijeme, niti novac u organiziranje opozicije. Suprotno tome koristi od procesa lobiranja relativno su koncentrirane i velike, pa se isplati organizacija sprege interesnih grupa, političara i birokracije. Ta sprega interesa jedan je od glavnih razloga velikih teškoća u provođenju programa smanjivanja javne potrošnje.

Funkcije države

Postoje grupe dobara i usluga koje imaju takva obilježja osobine da je njihovo osiguranje putem tržišta nemoguće ili neučinkovito. Takve situacije u kojima tržište ne funkcionira ili funkcionira neučinkovito nazivaju se *tržišnim neuspjesima*. Tržišni neuspjesi otvaraju prostor za državnu intervenciju. Oni su bili jedan od glavnih razloga narastanja države poslije Drugog svjetskog rata u mnogim državama razvijenoga svijeta.

Tržišni neuspjesi nastaju kada tržište ne uspijeva alocirati resurse prema njihovoj najvećoj učinkovitosti. Tada se smatra da je opravdana intervencija države koja će dobro pripremljenim i dosljedno provedenim sustavom mjera neutralizirati učinke tržišnih neuspjeha, poboljšati učinkovitost alokacije resursa i povećati ukupno blagostanje. Tržišni neuspjesi koji se obično navode kako bi se opravdali ekonomski razlozi za provođenje državne intervencije jesu: javna dobra, vanjski učinci (negativni i pozitivni), ekonomije obujma i asimetrične informacije (Kesner-Škreb, 1994).

Naveli smo samo osnovne nedostatke tržišta koji upućuju na zaključak da samostalno djelovanje slobodnog tržišta ne dovodi uvijek do najboljih rezultata. Država može ponekad svojim djelovanjem na ispravljanju tržišnih neuspjeha poboljšati alokaciju resursa. No njezino upletanje u tržišno djelovanje ne mora uvijek biti i uspješno. Država je sastavljena od pojedinaca koji njom upravljaju i čiji postupci ne moraju uvijek biti racionalni, baš kao što nisu racionalne ni sve njihove odluke u privatnom životu. Odluke u državnim tijelima donose se u političkom procesu koji mnogo puta dovodi do kompromisnih odluka, često udaljenih od racionalnih ekonomskih rješenja. Iako je jasno da ponekad državnom intervencijom mogu biti ispravljeni tržišni neuspjesi, ipak je teško odrediti koja je to optimalna mjera državne intervencije. Ona, naime, može postati tako opsežna i složena da bi društvu bilo puno bolje bez intervencije, uz slobodno djelovanje tržišta, ali i uz tržišne neuspjehe. Liberalni ekonomisti tvrde kako je država neuspješna u ispravljanju tržišnih neuspjeha, odnosno kako i ona boluje od neuspjeha koji se nazivaju *državnim neuspjesima* (Kesner-Škreb, 1994).

Državni neuspjesi su one radnje koje poduzima država, a čiji je ishod lošiji od onog koji bi se zbio u uvjetima *laissez-fairea*. Naime, pokazalo se da država nije sveznajuća i nesebična, te da tržišne neuspjehe ne uklanja uspješno i besplatno. Ona može biti zlonamjerna, nedovoljno informirana ili nesposobna.

Ako ni tržište, ni država nisu u potpunosti uspješni u svojem djelovanju, postavlja se pitanje kako definirati ulogu svakog od njih. Ne valja promatrati odnos tržišta i države u antagonističkom svjetlu. Država i tržište nisu isključivi pojmovi. Ključno je odrediti pravilnu podjelu poslova i odgovornosti koje će obavljati svako od njih na što je moguće učinkovitiji način. Ideja o odnosu države i tržišta danas se razvila do gotovo općepriznatog konsenzusa prema kojem država treba biti komplementarna tržištu, tj. prijateljski naklonjena tržištu (*market friendly state*). Svugdje gdje to uvjeti dopuštaju valja ostaviti tržištu da obavlja svoj alokativni posao, a država ispravljajući tržišne neuspjehe mora stvarati uvjete za uspješno odvijanje tržišnih operacija.

Zemlje u tranziciji nalaze se u posebnoj prilici da napuštajući socijalistički način privredivanja u političkom procesu donesu takvu odluku prema kojoj će smanjiti opseg svojih država i njihovo upletanje u gospodarstvo, te dopustiti više prostora tržištu i privatnom sektoru. Zato je potrebno spoznati koja je to uloga države koju prema dosadašnjim saznanjima iz teorijskih i empirijskih istraživanja ona mora u stvarnosti imati da bi bila prijateljski naklonjena tržištu.

Čini se da su u World Development Reportu Svjetske banke (World Bank, 1997) dobro sistematizirane funkcije koje mora imati tržištu naklonjena država. Funkcije države se tako mogu podijeliti na:

- temeljne funkcije
- regulaciju i
- industrijsku politiku.

1. Temeljne funkcije države

Zadaća temeljnih funkcija države jest da osiguraju osnovne preduvjete za odvijanje gospodarskog procesa koji će dovesti do rasta. One se mogu podijeliti na:

- zaštitu vlasničkih prava i institucionalni okvir,
- ostvarenje makroekonomske stabilnosti,
- liberalizaciju trgovine i investicija,
- ulaganje u ljudski, financijski i fizički kapital,
- ograničavanje iskrivljenosti cijena (World Bank, 1997).

(1) *Zaštita vlasničkih prava i institucionalni okvir* jedan su od glavnih preduvjeta za učinkovito odvijanje tržišta. Država mora odrediti jasna i predvidiva pravila tržišne utakmice i zaštite statuta ugovora. To može učiniti sposobna i samostalna država. Sposobnu državu čine sposobni, obrazovani i motivirani činovnici, potpomognuti transparentnim i demokratskim političkim režimom. Samostalnu državu predstavlja država koja ne potpada pod utjecaje raznih interesnih grupa, već samostalno i odgovorno donosi i provodi odluke. Skupina propisa koji će na jasan i predvidiv način omogućavati održavanje financijske discipline i vođenje poslova osnovica je stabilnog institucionalnog okvira.

Transparentnost je posebno važna osobina državne intervencije, a država treba svoju politiku voditi po pravilima, a ne po slobodnoj volji ili trenutačnoj impresiji (*rules vs. discretion*). Kada država postavi jasna pravila igre, ona osigurava transparentnost i disciplinu njihove provedbe, te olakšava njihovu kontrolu. Takvim svojim ponašanjem ona u gospodarski sustav također uvodi nužnu predvidivost što će omogućavati sudionicima u ekonomskoj igri (kako poduzećima tako i potrošačima) racionalno djelovanje zasnovano na jasnom predviđanju budućnosti.

Sposobnoj, transparentnoj i predvidivoj državi tržište vjeruje, a istraživanja su pokazala da je povjerenje u državne akcije usko pozitivno povezano s porastom ulaganja. Zemlje s visokim povjerenjem u svoju državu imale su u razdoblju 1984-93. stopu investicija (udio bruto ulaganja u BDP-u) od oko 18 posto i stopu rasta BDP- od 1,5 posto, zemlje sa srednjim povjerenjem u državu imale su stopu investicija od 16 posto i stopu rasta 0,4 posto, a zemlje s niskim povjerenjem u državu imale su stopu rasta od -0,6 posto (World Bank, 1997). To je samo potvrda teorijskih očekivanja prema kojima ulaganja zahtijevaju stabilan institucionalni okvir koji umanjuje rizik i neizvjesnost.

(2) Nedvosmisleno je pokazano da ostvarivanje *makroekonomske stabilnosti* doprinosi rastu. Makroekonomska stabilnost rezultat je prvenstveno odvijanja monetarne i fiskalne politike. Nestabilnost koju donosi inflacija brzim promjenama apsolutne razine cijena, kao i brzim promjenama relativnih cijena, unosi nesigurnost u proces štednje i ulaganja, te smanjujući poticaje za ulaganjima u realni kapital. Fiskalni deficit također može dovesti do inflacije, do istiskivanja privatnih investicija, te do pogoršanja platne bilance što sve ima negativni utjecaj na rast. Zato se preporuča vođenje zdrave makroekonomske politike s niskom inflacijom, stabilnim tečajem, i niskim deficitima čime će se stvoriti uvjeti na uspješan rast privatnog sektora.

(3) S druge strane, *liberalizacija trgovine i međunarodnih tokova kapitala* doprinosi odražavanju svjetskih cijena na domaće cijene, te im pomaže da se prilagode uvjetima globalnog tržišta. Izloženost vanjskim utjecajima pomaže poduzetnicima da mnogo učinkovitije

ulažu resurse. Osim toga otvorenost inozemnim tržištima unosi disciplinu u ekonomsku politiku. Otvorena gospodarstva mnogo su izloženija vanjskom utjecaju čime svako provodjenje nekonzistentne domaće politike postaje preskupo. Liberalizacija investicija također pomaže rastu, te je pokazano da zemlje s liberalnim kapitalnim režimom brzo rastu (World Bank, 1997).

(4) *Državna ulaganja u ljudski kapital, financijski kapital i u gospodarsku infrastrukturu* predstavljaju glavne oblike državne intervencije. Tako ulaganja u ljudski kapital (posebno u osnovno školstvo i zdravstvo) podižu produktivnost radne snage. Teorija sugerira, a brojna empirijska istraživanja potvrđuju da su ulaganja u ljudski kapital bitna odrednica rasta (Barro, 1992; Katz, 1992; Miller, 1992). Ekonomisti se uglavnom slažu kako zemlje koje imaju bolje obrazovanu radnu snagu rastu brže jer državna ulaganja u ljudski kapital zbog svojih pozitivnih vanjskih učinaka doprinose porastu produktivnosti privatnog kapitala. Ulaganja u razvoj financijske infrastrukture i produbljanje financijskih tržišta potiču privatnu štednju i pomažu u prevladavanju problema nedostatka informacija. Ulaganja u gospodarsku infrastrukturu, posebno u ceste, elektroenergetske objekte i komunikacije snižavaju troškove proizvodnje i privlače u zemlju inozemni kapital (to posebno pokazuju istraživanja Alesine i Perotti, 1996, i McDermotta i Wescotta, 1996).

(5) *Iskrivljenost cijena* jedan je od vrlo čestih načina na koji zemlje u razvoju nastoje državnom intervencijom promijeniti tržišne cijene i tako umanjiti učinkovitost djelovanja tržišta. Iskrivljenosti nastaju kada cijene dobara i usluga, isto kao i rada i kapitala ne održavaju njihove rijetkosti (World Bank, 1983). Tako, naprimjer previsoko određene minimalne nadnice mogu povećati nezaposlenost jer niskokvalificirani radnici teško nalaze zaposlenje uz visoke nadnice i još k tome neelastične na dolje. Slične učinke na tržištu kapitala ima visoko oporezivana kamatna stopa. Da bi povećala učinkovitost tržišta kapitala država tada postavlja granicu u visini kamatne stope ili subvencionira investitore čime dodatno iskrivljuje sustav cijena, dajući poticaj razvoju crnog tržišta kapitala.

Cjenovne iskrivljenosti mogu usmjeriti investicije u neproizvodne sektore koji ne donose najveće prinose: alokacija resursa tada nije učinkovita, pa je ugrožen i rast gospodarstva. Istraživanje Svjetske banke (World Bank, 1983) na uzorku od 31 zemlje u razvoju pokazuje da su zemlje s visokom iskrivljenosti cijena u sedamdesetim godinama rasle dva postotna poena sporije od prosjeka skupine (koji iznosi oko 5 posto), dok su zemlje s niskom iskrivljenosti cijena rasle dva postotna poena brže od prosjeka skupine. Sličan rezultat pokazuje i novije istraživanje koje je učinio u 1995. godini Heritage Foundation (Johnson i Sheehy prema Warner i Sachs, 1996). Oni su na temelju deset pokazatelja konstruirali indeks koji su nazvali indeksom ekonomske slobode koji mjeri tržišne iskrivljenosti u 140 zemalja. Rezultat istraživanja pokazuje da su zemlje koje vrlo brzo rastu imale indeks ekonomske slobode 1,98, zemlje Europske unije 2,17, a zemlje Središnje Europe 2,65 (indeks 1 predstavlja najnižu iskrivljenost, a 5 najvišu razinu iskrivljenosti tržišta). Najniža iskrivljenost dovela je daleko i do najbržeg rasta.

2. Regulacija

Država, osim što stvara preduvjete za funkcioniranje tržišta, može tržišta i regulirati. *Ekonomskom regulacijom* država kontrolira cijene, kvalitetu i standarde proizvoda i usluga,

te uvjete ulaska na tržište i izlaska s tržišta. Najupečatljiviji primjer ekonomske regulacije jesu komunalne usluge (telekomunikacije, opskrba strujom i plinom ili vodoopskrba) kod kojih su prisutne značajne ekonomije obujma, pa čak i prirodni monopoli, kao i regulacija drugih industrija (prijevozne usluge, financijska tržišta, radio i televizija). *Socijalnom pak regulacijom* država osigurava zdravlje i sigurnost radnika i potrošača. Socijalnom regulacijom ispravljaju se brojni vanjski učinci ekonomskih aktivnosti, u prvom redu odnose se na mjere zaštite okoliša, određivanje standarda sigurnosti u prijevozu putnika i robe, te zaštita na radu.

Regulacijom se tako štite potrošači, radnici ili okoliš, te se kontrolom monopola potiče tržišna konkurentnost. Dobro pripremljenom i provedenom regulacijom može se poboljšati djelovanje tržišta i povećati društveno blagostanje. No loše pripremljenom i provedenom regulacijom mogu nastati i veliki društveni troškovi. Tako je s ekonomskim liberalizmom započeo val napuštanja regulativnih mjera i deregulacija tržišta. Procjenjuje se da su deregulacijom zrakoplovnog prometa, željeznica, cestovnog teretnog prometa, telekomunikacija, kablovske televizije, burzovnog mešetarenja i prirodnog plina SAD ostvarile ukupan (za potrošače i proizvođače) dobitak blagostanja u iznosu od 35,8-46,2 milijarde dolara (1990. godine). Potencijalni dobitak blagostanja za deregulaciju istih industrija iznosi dodatnih 21,6-22,0 milijardi dolara (World Bank, 1997).

3. Industrijska politika

Industrijska politika u podjeli državnih funkcija predstavlja najaktivnije upletanje države u tržišno djelovanje. Upravo oko pitanja primjene industrijske politike najčešće se i vode polemike između pristaša liberalizma i zastupnika aktivnije uloge države u gospodarstvu. Zagovornici industrijske politike smatraju da se njezinom primjenom može pomaganjem nekim industrijama koje ne proizvode javna dobra, ubrzati razvoj tržišta. Danas se uglavnom ipak napušta takva filozofija i praksa koja se ponekad naziva strukturalizmom, a koja je u raznim oblicima prevladavala dugi niz godina. Tako se smatralo da država treba selektivnim politikama stimulirati aktivnosti u izabranim granama pobjednicima (*picking winners*), ili pak treba pomagati grane gubitaše (*lame duck industries*) dajući tim granama izravne subvencije ili porezne olakšice. U suvremenim uvjetima industrijska politika doživljava svoju evoluciju, te dolazi do približavanja strukturalističkih (selektivnih) i liberalističkih stavova. Tako je uglavnom prihvaćeno mišljenje (u zemljama OECD-a i Europske unije) kako se industrijska politika ne treba miješati u tržišni proces, već ona prvenstveno putem horizontalnih mjera treba poboljšati njegovo djelovanje.

Horizontalne mjere industrijske politike su one koje su usmjerene na poboljšanje kvalitete ključnih proizvodnih inputa (naprimjer, obrazovanje, razvoj i istraživanje, telekomunikacije i sl.). Na taj način poboljšava se opće gospodarsko okruženje i tako državna aktivnost postaje korisna svim tržišnim subjektima. Takvom, tržišno usmjerenom industrijskom politikom ne iskrivljuje se alokacija proizvodnih resursa, a državno miješanje u tržište svodi se na najmanju mjeru. Industrijska politika tako je svedena na ispravljanje tržišnih neuspjeha, a tržištu je ostavljeno da određuje koje to investicije pogoduju rastu. Država najučinkovitije potiče rast tako da horizontalnim mjerama poboljšava tržišne uvjete.

Istodobno s jačanjem svijesti o nužnosti transformacije industrijske politike prema primjeni horizontalnih mjera u većini zemalja u svijetu počinje smanjivanje državne pomoći sa

relativno visokih razina u sedamdesetim godinama. Tako je, recimo, primjer u zemljama Europske unije ukupna državna pomoć pala s 2,2 posto BDP-a u razdoblju 1986-88. godine, na 2 posto u razdoblju 1988-90. godine i na 1,9 posto u razdoblju 1990-92. godine. U zemljama OECD-a ukupna državna pomoć iznosila je u razdoblju 1985-88. godine 2,7 posto BDP-a. No ona se također snižava, i to sa 75 milijardi tekućih US\$ 1986. godine na 55 milijardi tekućih US\$ 1989. godine, ili na 64 posto razine iz 1986. godine (Kesner-Škreb, 1995).

Sve navedene funkcije države zapravo su odraz tzv. "Washingtonskog konsenzusa", tj. liste koju je 1990. godine sačinio Williamson (u Rodrik, 1996) da bi na jednom mjestu obuhvatio sve mjere koje treba poduzeti kako bi država mogla obavljati samo one funkcije koje su tržištu sklone. Prema "Washingtonskom konsenzusu" uspješna ekonomska politika trebala bi liberalizirati trgovinu, ostvariti makroekonomsku stabilnost, te cijene osloboditi iskrivljenosti. Nakon što država ostvari ovakve svoje funkcije privatna će tržišta resurse alocirati učinkovito, te će doći do snažnog rasta. Tako se posebno ističe potreba liberalizacije trgovine, izravnih inozemnih ulaganja i kapitala; fiskalne discipline; usmjeravanja javnih investicija u zdravstvo, obrazovanje i infrastrukturu; porezne reforme zasnovane na širenju porezne osnovice i snižavanju poreznih stopa; stabilnog tečaja; privatizacije i deregulacije. Međutim, ovaj koncept posebno je kritiziran nakon azijske krize, tj. nakon 1997. godine (Kolodko, 1999; Stiglitz, 1998) jer su se azijske zemlje u vođenju ekonomske politike znatno rukovodile načelima "Washingtonskog konsenzusa". Naime, uočeno je da nedostaju mjere koje bi poduprle *jačanje institucija* potrebnih za uspješno funkcioniranje tržišta. Tako se javlja jedan novi konsenzus, tzv. "post-Washingtonski konsenzus". To je posebno važno za zemlje u tranziciji kojima se uz razvoj slobodnog tržišta sada predlaže da razvijaju i sustave institucija kojih će zadaća biti da utvrde i provode nove tržišne i porezne zakone, reguliraju tržište kapitala, razvijaju zaštitu vlasničkih prava, donose i provode antimonopolske zakone, razvijaju superviziju banaka, zaštitu potrošača i zaštitu okoliša. Kolodko (1999) tako smatra da su ovi zahtjevi važniji od privatizacije državne imovine. Bez izgradnje čvrstih domaćih institucija privatizacija neće dati zadovoljavajuće rezultate i neće doprinijeti rastu.

Uloga države u hrvatskom gospodarstvu

Naslijedena socijalistička država

Osamostaljenjem od Jugoslavije i ulaskom u proces tranzicije Hrvatska se našla pred složenim problemom stvaranja samostalne i suverene države na osnovama naslijedene neučinkovite socijalističke države federalnog tipa. Mnoge državne funkcije iz bivšeg sustava trebalo je izmijeniti, te istovremeno utemeljiti nove institucije tako da se stvori država primjerena suverenoj zemlji i tržišnom gospodarstvu. Hrvatska je mnogo učinila na transformaciji svoje države, no isto tako valja naglasiti da se državnom potrošnjom još uvijek preraspodjeljuje više od 50 posto BDP-a, te da taj udio posljednjih godina raste (vidi tabelu 2). Zato predstoji složen i dugotrajan put izgradnje drugačije države: manje po svojem obuhvatu, te s takvim institucijama koje će u što je moguće većoj mjeri podržavati tržišne procese.

Tabela 2: Ukupni rashodi konsolidirane opće države u Hrvatskoj (kao postotak nominalnog BDP-a)

	1994	1995	1996	1997
Ukupni rashodi i posudbe umanjene za otplate	44,1	48,9	51,1	50,5

Izvor: Ministarstvo financija RH (1998)

Kao što je već spomenuto, u suvremenoj ekonomskoj literaturi uglavnom se smatra da su makroekonomska stabilnost i otvorenost zemlje nužni, ali ne i dovoljni uvjeti za izgradnju tržišnog gospodarstva, osiguranje održiva rasta, a samim tim i dostizanje visokog stupnja blagostanja građana. Potrebna je također i prilagodba državnih institucija tržišnim uvjetima. Osim što se mora usmjeriti na svoje temeljne funkcije: zaštitu vlasničkih prava, osnovno obrazovanje, zdravstvo, infrastrukturu, održavanje reda i zakona, te zaštitu okoliša, država ima značajnu ulogu u politici regulacije, socijalne zaštite i strukturnim reformama. Država u svojoj cjelini treba biti manja, dok u nekim segmentima treba biti drugačija, tako da svoje funkcije prilagodi potrebama tržišnog gospodarstva. Država treba biti dopuna tržištu poduzimajući one akcije koje pomažu da tržište bolje funkcionira. Temeljno načelo i osnovno polazište u reformi države treba glasiti: država ne treba preuzimati one poslove koje tržište obavlja bolje od nje, već treba intervenirati tamo gdje tržište zakazuje. Država se treba u što je moguće većoj mjeri povlačiti iz svoje poduzetničke uloge, a svojim mjerama stvoriti okruženje za daljnji razvoj privatnih poduzeća spremnih na inovacije i preuzimanje komercijalnih rizika. Osim što mora biti manja i po vrsti institucija drugačija, država mora biti i mnogo učinkovitija. Mnoge su studije pokazale da kvaliteta državnih institucija uvelike utječe i na gospodarski rast. Državne institucije određuju okruženje u kojem tržište djeluje, pa neučinkovito institucionalno okruženje dovodi do arbitrarnosti dijela državnih agencija i rentijerskog ponašanja javnih službenika.

Smjernice za stvaranje suvremene države

Da bi se ostvarili ciljevi stvaranja manje, drugačije i učinkovitije države, reforma u Hrvatskoj treba krenuti u tri smjera: 1) razvoj institucija primjerenih tržišnom gospodarstvu, 2) pomoć u razvoju nove gospodarske strukture, i 3) primjena horizontalnih mjera državne intervencije.

1. Razvoj sustava institucija

Jedan od glavnih smjerova reforme države u hrvatskom gospodarstvu treba biti razvoj sustava institucija koje imaju za cilj nadzor i regulaciju tržišnih tokova, te zaštitu onih pojedinaca koji su u tržišnoj utakmici ostali socijalno nezbrinuti. Reforma institucija uključuje:

- Prilagodbu institucija koje osiguravaju *sigurnost zemlje i primjenu reda i zakona* kao jedne od temeljnih zadaća države, novim mirnodopskim uvjetima;
- *Razvoj stabilnog i transparentnog pravnog sustava* s propisima koji će na predvidiv i učinkovit način omogućavati održavanje financijske discipline, vođenje poslova, zaštitu vjetrovnika i određivanje vlasničkih prava. Time će se osigurati sigurnost poštivanja ugovora, te

brz i transparentan izlazak s tržišta neučinkovitih poduzeća i banaka. Promjene u pravnom sustavu moguće je postići ulaganjem u obrazovanje novih sudaca, doškolovanjem postojećeg osoblja, razvojem suvremenih upravljačkih struktura, osuvremenjivanjem opreme, te povećanjem plaća sudaca;

- *Reformu državnih institucija izvršne vlasti* u sposobne i samostalne, tržištu naklonjene institucije. Sposobnu državu čine sposobni, obrazovani i motivirani činovnici. Samostalna je ona država koja ne potpada pod utjecaj raznih interesnih grupa, već samostalno i odgovorno donosi i provodi odluke. Transparentnost državne politike, te jasnoća, brzina i nepristranost administrativnih postupaka omogućavaju poduzećima sigurnost u tekućem poslovanju i u predviđanju budućnosti. Veća učinkovitost državnih funkcija može se postići razvojem već sada postojećih tržištu sličnih mehanizama (javnim aukcijama, te ugovaranjem obavljanja nekih državnih funkcija u privatnom sektoru i sl.), smanjivanjem broja i promjenom strukture državnih službenika, razvojem motivacijskog sustava, te obrazovanjem službenika i daljnjim osuvremenjivanjem opreme;

- *Potrebu za nekorumpiranom državnom administracijom*. Stvaranje stabilnih institucija koje nisu podložne stalnim promjenama, razvoj sustava nedvosmislenih zakona i propisa, povećanje motiviranosti državnih činovnika reformom sustava nagrađivanja, podizanje radnog morala primjerenim sustavom kažnjavanja nemoralnih - samo su neki od mogućih putova u smjeru smanjivanja korupcije državne birokracije;

- *Izgradnju sustava socijalnog osiguranja* kojim će se pomoć socijalno ugroženim i nezaposlenim usmjeravati transferima čija se visina određuje prema tekućem dohotku i imovini pojedinaca ili obitelji, a ne selektivnom poreznom politikom. Time će se osigurati transparentnost u dodjeljivanju potpora, izbjeći linearnost mjera, a pomoć će zaista stići do onih kojima je najpotrebnija. U tu svrhu valja hitno izgraditi pouzdan, sveobuhvatan i dobro zaštićen informacijski sustav praćenja dohodaka i imovine, te njihove raspodjele na pojedine grupe stanovnika;

- *Izgradnju pouzdanog i ažurnog statističkog sustava* u jasno određenom broju institucija čime će se osigurati osnova za učinkovito vođenje državne ekonomske politike;

- *Stalnu suradnju i dijalog svih glavnih sudionika u gospodarskom procesu* što bitno olakšava proces reformi. Socijalno partnerstvo vlade, sindikata i poslodavaca jamstvo je da će se reforme uspješno provoditi.

2. Pomoć u razvoju nove gospodarske strukture

Osim toga država treba pripomoći u realokaciji resursa prilikom stvaranja nove konkurentne gospodarske strukture. U tu svrhu ona treba:

- *Nastaviti privatizaciju i reformirati javna poduzeća koja će ostati u državnom vlasništvu*. Valja što prije privatizirati bilo cjelokupna javna poduzeća, bilo njihove dijelove koji mogu poslovati na tržištu. U preostalim javnim poduzećima država kao njihov vlasnik mora pojačati nadzor upravljanja u javnim poduzećima i poticati njihovo izlaganje tržišnim zakonitostima;

- *Utjecati na stvaranje novih tržišnih struktura regulacijom monopola i antimonopolskom politikom*, te regulacijom preuzimanja i pripojenja poduzeća. Kako se može očekivati

da će doći do snažnijeg razvoja financijskih tržišta, posebno je važno istaknuti regulaciju financijskog sektora koja uključuje banke, tržište kapitala, te osiguravajuća društva;

- Napustiti politiku korištenja *mekog proračunskog ograničenja* prema poduzećima u problemima koja dovodi do netransparentnog izravnog ili neizravnog subvencioniranja (na primjer sanacija poduzeća oprostom uplate poreza i doprinosa čime se širi moralni hazard);

- Odrediti jasnu politiku prema *industrijama-gubitašima*. U svijetu se uglavnom napušta subvencioniranje njihove proizvodnje i prelazi na subvencioniranje troškova njihova izlaska s tržišta. Važno je izučiti i razraditi ovaj pristup jer će u Hrvatskoj u naredno vrijeme dolaziti do stečaja većeg broja neučinkovitih poduzeća;

- *Osnivati centre za prekvalifikaciju radnika* koji izlaze iz industrija koje se zatvaraju. Posebno omogućavati stjecanje poduzetničkih, menadžerskih, marketinških sposobnosti u svrhu razvoja novog poduzetničkog duha potrebnog za započinjanje novih proizvodnji;

- Stvoriti mreže agencija za *pomoć malim i srednjim poduzećima*. Takve bi agencije rasprostirale informacije o mogućnostima kreditiranja i financijskim tržištima, novim tehnologijama, mogućnostima obrazovanja, izvoznim tržištima i slično. Ovim se politikama smanjuju prepreke ulasku na tržišta za mala i srednja poduzeća jer i njima postaju dostupne informacije do kojih velika poduzeća s lakoćom dolaze.

3. Horizontalne mjere državne intervencije

Država treba mjerama horizontalne, a ne selektivne politike poboljšavati djelovanje tržišta tako da podiže kvalitetu ključnih gospodarskih inputa: gospodarske infrastrukture, rada i kapitala, razvoja i istraživanja. Danas u većini zemalja prevladava mišljenje kako će tržište naraslo na takvim osnovama osigurati najveću učinkovitost alokacije resursa i dovesti do gospodarskog rasta. Tržištu naklonjena država trebala bi dati prednost primjeni horizontalnih gospodarskih mjera koje se uglavnom odnose na:

- Državno ulaganje u *gospodarsku infrastrukturu*, posebno u prometnu i telekomunikacijsku mrežu, te energetiku, i to samo u onim dijelovima gdje tržište zakazuje;

- Izgradnju *suvremene strukture školstva* koja će ljudski potencijal osposobiti znanjima što će omogućiti fleksibilnost u poslu i pokretljivost, te razviti osjećaj za vlastitu odgovornost. Tako će se postepeno izmijeniti naslijeđeni način razmišljanja kako država osigurava potpunu sigurnost pojedincima, te će se stvoriti osnove za razvoj poduzetničkog duha. Valja razviti dostupnost obrazovanja tijekom cjelokupnog radnog vijeka čime će se zadržati osposobljenost i inventivnost zaposlenih u uvjetima brzog razvoja tehnologije, s jedne strane, i produljenja dobi za odlazak u mirovinu, s druge strane. Treba razraditi načine obrazovanja kritične mase studenata u inozemstvu čime bi se razvio sustav transfera znanja u hrvatsko gospodarstvo. Posebno valja istaknuti potrebu za stjecanjem upravljačkih sposobnosti koje danas nedostaju na svim razinama države, te u poduzećima i bankama;

- Stvaranje novih oblika potpore *razvoju i istraživanjima*, poticanje rasprostiranja tehnoloških dostignuća, jačanje znanstvene i stručne međunarodne suradnje, te osiguranje transfera tehnologije. Pritom je posebno važno istaknuti poticanje izravnih stranih ulaganja koje omogućavaju brzi transfer znanja i tehnologije;

- Provođenje politike *zaštite okoliša* razvijanjem ekološki čistih industrija, uvođenjem "zelenih poreza", te reguliranjem postojećih zagađivača. Razvoj tržišnih institucija, pomoć u

realokaciji resursa u cilju stvaranja konkurentne gospodarske strukture, te izbjegavanje selektivnih mjera, a primjena horizontalnih mjera kojima se poboljšava kvaliteta gospodarske infrastrukture predstavlja osnovne smjernice kojima bi u ovom trenutku trebao krenuti razvoj hrvatske države. Radi se o dugotrajnom i bolnom procesu koji iziskuje mnogo upornosti i dosljednosti, ali koji jedini u konačnici može dovesti do države manje po svojem obujmu, a kvalitetnije po svojem djelovanju.

Sažetak

Ovim se člankom pokušava ukazati na neke smjernice koje mogu poslužiti kao ideja vodilja za definiranje primjerene uloge države u tržišnom gospodarstvu. Prvo se naznačuje koji su bili razlozi povećanja javne potrošnje u ovom stoljeću kada se bilježi izniman porast obujma države u gotovo svim zemljama bez obzira na političko uređenje. To je potrebno spoznati kako bi se razotkrili razlozi pritiska na porast obujma državnih funkcija. Spoznaja ovih pritiska nužna je da bi se stvorila osnova za njihovo izbjegavanje u budućnosti. Zatim se pokušava odrediti koje bi funkcije država u tržišnim uvjetima trebala obavljati, dok se na kraju daje pregled kretanja obujma hrvatske države tijekom njezine transformacije u tržišno gospodarstvo i naznačuje smjer u kojem bi gospodarska politika trebala voditi daljnji razvoj države.

Ključne riječi: uloga države, državni neuspjesi, Hrvatska

LITERATURA

- Alesina, A. - Perotti, R. (1996) Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, NBER Working Paper No. 5730.
- Barro, Robert J. (1992) Human Capital and Economic Growth u Policies for Long-Run Economic Growth, Federal Reserve Bank of Kansas City, simpozij održan u Jackson Hole-u, Wyoming, 27-29, kolovoz, 1992, str. 157-84.
- Burgess, Robin - Stern, Nicholas (1993) Taxation and Development, Journal of Economic Literature, vol. XXXI, str. 762-830.
- Easterly William - Rebelo, Sergio (1993) Fiscal Policy and Economic Growth - An Empirical Investigation Journal of Monetary Economics, vol. 32, str. 417-458.
- Katz, Lawrence F. (1992) Commentary: Human Capital and Economic Growth u: Policies for Long-Run Economic Growth, Federal Reserve Bank of Kansas City, simpozij održan u Jackson Hole-u, Wyoming, 27-29. kolovoz, 1992, str. 217-225.
- Kesner-Škreb, Marina (1994) Tržišni neuspjesi, Financijska praksa, god. 18, br. 1, str. 55-59.
- Kesner-Škreb, Marina (1994) Državni neuspjesi, Financijska praksa, god.17, br. 6, str. 549-553.
- Kesner-Škreb, Marina (1995) Intervencija države u poticanju gospodarske aktivnosti u tržišnim privredama - Teorijski okvir, Financijska praksa, god. 19, br. 5, str. 407-421.
- Kolodko, Grzegorz (1999) Economically Blessed are the Institution Builders - Markets without Regulation Providing a Real Shock to Capitalism, The World Paper, siječanj 1999, str. 7-8.

- McDermott, C. John - Wescott, F. Robert (1996) *An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments*, IMF Working Paper 96/59.
- Miller III, James C. (1992) *Commentary: Human Capital and Economic Growth*. U: *Policies for Long-Run Economic Growth*, Federal Reserve Bank of Kansas City, simpozij održan u Jackson Hole, Wyoming, 27-29. kolovoz, 1992, str. 225-31.
- Ministarstvo financija RH (1998) *Godišnje izvješće Ministarstva financija 1994-1997*.
- OECD (1985) *The Role of the Public Sector: Causes and Consequences of the Growth of Government*, OECD Economic Studies, No. 4.
- OECD Economic Outlook, No. 59, lipanj 1996.
- OECD Economic Outlook, No. 64, prosinac 1998.
- Rosen, Harvey S. (1988) *Public Finance*, Homewood, Irwin, Ill.
- Rodrik, Dani (1996) *Understanding Economic Policy Reform*, *Journal of Economic Literature*, vol. 34, str. 9-41.
- Sachs, Jeffery D. - Warner, Andrew M. (1996) *Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe*, Development Discussion Paper No. 544, Harvard University.
- Stiglitz, Joseph (1998) *Redifining the Role of the State: What Should It Do? How Should It Do It? And How Should These Decisions Be Made?*. Predstavljeno na Desetoj obljetnici MITI Research Institute, Tokyo, Japan, 17. ožujka 1998.
- Tanzi, Vito - Schuknecht, Ludger (1997) *Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective*. Predstavljeno na AEA Session on Reconsidering the Fiscal Role of the Government.
- Tavares, Jose i Wacziarg (1996) *How Democracy Fosters Growth*, Harvard University, doktorska disertacija.
- Vujčić, Boris (1998) *Determinante hrvatskog izvoza*, Zagreb: Hrvatska narodna banka (mimeo).
- World Bank (1983) *World Development Report*, New York, Oxford University Press.
- World Bank (1997) *World Development Report*, New York, Oxford University Press.

Marina Kesner-Škreb: A Role of a Government in Market Economy

Summary

This work tries to determine some line of direction that could be used as a guiding idea in defining a proper role of a government in market economy. First explained are the causes of greater public sector expenditures in this century which led to the increase of the size of government in all countries regardless of political system. It is necessary to realize this as a means to determining the causes of the pressure to increase the volume of government functions. The insight into this pressure is necessary for establishing the basis for future

avoidance of this phenomenon. Further, the proper role of government is explained. Finally, the article shows the data about volume of Croatian Government during its transformation in market economy and denotes the direction in which economic policy should guide the further development of the government.

Key words: the role of the government, government failures, the Republic of Croatia

