

Sustainability of public finances / Roberto Perotti, Rolf Strauch i Jürgen von Hagen

Babić, Ante

Source / Izvornik: **Financijska teorija i praksa, 2001, 25, 125 - 129**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:737030>

Rights / Prava: [Attribution 4.0 International](#)/[Imenovanje 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-09-13**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES, Roberto Perotti, Rolf Strauch i Jürgen von Hagen, 1998, London, CEPR i Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 67 str.

Prikaz*

Knjiga se sastoji od pet poglavlja: *Održivost javnih financija* (Sustainability of public finances), *Upravljivost i fiskalna konsolidacija: empirijski dokazi* (Controllability and fiscal consolidation: evidence), *Proučavanje pojedinačnih slučajeva* (Case studies), *Budžetske institucije i održivost* (Budgeting institutions and sustainability), *Procjenjivanje održivosti: praktični prijedlog* (Assesing sustainability: a practical proposal) i *Zaključak* (Conclusion).

U prvom dijelu (*Održivost javnih financija*) govori se o ideji održivosti javnih financija koju je promovirala priprema zemalja Europske unije za prijelaz u Europsku monetarnu uniju jer se opravdano smatralo da je fiskalna održivost preduvjet monetarne i tečajne stabilnosti (što je već utvrđeno u mnogim studijama). Pri tome se spominju dva pokazatelja tzv. maastrichtskih kriterija - javni dug ne bi smio biti veći od 60% BDP-a zemlje, a fiskalni deficit ne bi smio prelaziti 3% BDP-a. Međutim, autori naglašavaju kako se pri tome ne spominje ništa o stabilnosti ako su zadovoljeni ti kriteriji ili ako uopće nisu. Naime, zemlje mogu imati problema s održivošću čak ako zadovoljavaju maastrichtske kriterije. Zato autori posebno naglašavaju dva aspekta održivosti fiskalne politike: djelovanja fiskalne politike koja su najvažnija za stabilnost zajedničke valute i način osmišljavanja ograničenjâ fiskalne politike za zemlje članice i one koje to namjeravaju postati. Maastrichtski fiskalni kriteriji održivosti polaze od nekoliko načela: a) veliki i kronični fiskalni deficiti u konačnici stvaraju pritisak na središnju monetarnu vlast i može doći do inflacijskog poreza, b) u zajedničkom valutnom području s visokom mobilnošću kapitala događaji na tržištima kapitala mogu utjecati na kamatnjake (i održivost javnog duga) svih ostalih zemalja i c) uz visok javni dug zemlja postaje vrlo osjetljiva na financijske krize kako tržišta počinju sve više špekulirati o neplaćanju javnog duga. Akademaska rasprava o održivosti javnih financija više se bavila intertemporalnim proračunskim ograničenjima koja određuju hoće li veličina diskontiranih budućih fiskalnih prihoda biti dovoljna da podmiri iznos tekućih i diskontiranih budućih fiskalnih rasho-

* *Primljeno* (Received): 29.01.2001.

Prihvaćeno (Accepted): 28.02.2001.

da. Takav koncept održivosti osjetljiv je na projekcije budućih fiskalnih prihoda i rashoda, pa se najčešće spominje koncept održivosti O. J. Blancharda: fiskalna je politika u nekom razdoblju održiva ako omjer duga i BDP-a u tom razdoblju ostane nepromijenjen (ili je u prvoj i posljednjoj godini jednak). Mnogi su autori održivost pokušali praktično definirati raznim ekonometrijskim tehnikama, poput trenda prihoda i trenda rashoda ili stacionarnosti serije fiskalnog deficita odnosno kointegracije fiskalnih prihoda i rashoda. Autori ove knjige, međutim, uvode nov koncept održivosti - upravljivost. Logika je sljedeća: kad vlast izgubi mogućnost upravljanja приходima, a osobito rashodima, tada kretanja javnih financija postanu neodrživa. U tom smislu autori navode primjer Italije koja je 1994. imala veliki fiskalni deficit i nije imala strategiju kako ga smanjiti (nije u potpunosti upravljala fiskalnim rashodima) i tržišta su neotplatu javnog duga smatrala vrlo vjerojatnom. No 1997. godine, kad su Talijani napravili plan kako smanjivati deficit (kako ponovno steći potpunu upravu nad javnim financijama) i počeli ga primjenjivati, tržišta su to izvrsno primila, a udio deficita u BDP-u bio je jednak kao 1994. Autori stoga predlažu uništavanje uzroka moguće održivosti u korijenu: npr. ako je rast plaća u javnom sektoru takav da prijete održivosti fiskalne pozicije, treba vratiti kontrolu nad tim izdacima. Da bi se tako otkrili potencijalni uzroci neodrživosti, i fiskalne prihode i rashode treba dezagregirati.

U drugom poglavlju (*Upravljivost i fiskalna konsolidacija: empirijski dokazi*) autori razrađuju pojam upravljivosti na epizodama gubitka kontrole nad javnim rashodima i ponovnoj uspostavi kontrole programom fiskalne konsolidacije u 1980-ima u nekoliko europskih zemalja te ocjenjuju vjerojatnost uspjeha fiskalnih konsolidacija nekih europskih zemalja koje su to poduzele krajem 1990-ih radi zadovoljavanja maastrihtskih kriterija. Empirijski proučavajući 65 epizoda fiskalnih ekspanzija 20 zemalja OECD-a od 1973. do 1996. autori ustvrđuju da je većinu povećanja deficita (u 70% slučajeva) prouzročilo povećanje javne potrošnje, a samo u 30% slučajeva smanjenje javnih prihoda. Nadalje, autori promatraju epizode fiskalnih konsolidacija (smanjenja ciklički prilagođenoga proračunskog deficita za 1,5% BDP-a) i dijele ih na uspješne (ako se omjer deficita i BDP-a ne poveća u dvije godine nakon fiskalne konsolidacije, ili ako se omjer javnog duga i BDP-a smanji za 3 % u dvije godine nakon fiskalne konsolidacije) i na neuspješne (ako ne zadovolje uvjete uspješnosti). U uspješnim konsolidacijama, smanjenja javne potrošnje čine 50% ukupne konsolidacije, dok je u neuspješnima to samo 17%, i one se redovito temelje na povećanju javnih prihoda. U strukturi rashoda pri uspješnim se konsolidacijama smanjuju transferi (koji u prilagodbi sudjeluju s 10%) i redovito se znatnije smanjuju plaće korisnika proračuna (koje u prilagodbi sudjeluju s oko 15%), dok se pri neuspješnim konsolidacijama transferi stanovništvu redovito povećavaju i dolazi do vrlo slabog smanjenja plaća (koje u konsolidaciji sudjeluju sa samo 1%). U strukturi prihoda uspješne konsolidacije mnogo manje ovise o povećanju prihoda nego neuspješne, a to se najčešće događa zbog povećanja poreza na dohodak od rada, ali i zbog indirektnih poreza, a tek onda zbog poreza na dohodak poduzeća. Autori uspoređuju i kretanje svih stavki prihoda i rashoda prije i nakon konsolidacije, te dolaze do zaključka da uspješne konsolidacije prosječno ispravljaju 350% povećanja javne potrošnje (uglavnom plaća i transfera), a neuspješne jedva 35%, što znači da uspješne konsolidacije rješavaju problem neodrživosti u njegovu korijenu, za razliku od neuspješnih.

Treće poglavlje (*Proučavanje pojedinačnih slučajeva*) daje prikaze pojedinačnih slučajeva fiskalne stabilizacije, i to nekoliko neuspješnih slučajeva (Irska 1982-1984. i Švedska 1983-1990), te nekoliko uspješnih (Irska 1987-1989, Danska 1983-1986, te Velika Britanija u 1980-ima). Neuspjeh Irske stabilizacije (1982-1984) sastojao se u tome što je koalicijska vlada nakon dobrog početka, kada su povećani indirektni porezi i doprinosi za socijalno, počela povećavati naknade za socijalno i druge transfere. Neuspjeh švedskog programa (1983-1990) rezultat je povećanja poreza i smanjenja plaća i javnih investicija, ali socijaldemokratska vlada nije mijenjala transfere, a upravo su oni bili glavni uzrok problema održivosti fiskalne pozicije i štoviše kasnije ih je vlada još i povećala. Najuspješnija fiskalna stabilizacija, prema autorima je razdoblje tacherijanske vlade u Velikoj Britaniji (1979-1990), koja se, unatoč naftnim šokovima, uspješno borila sa smanjenjem javnih izdataka (osobito na plaće), uz povećanje efikasnosti (10-postotno smanjenje radnika u javnom sektoru) te privatizaciju nekoliko javnih poduzeća. Nakon prvog neuspjeha Irska je 1987-1989. provela uspješnu fiskalnu stabilizaciju koja se temeljila na smanjenju zaposlenih u javnom sektoru (zamrzavanje zapošljavanja, rano umirovljenje i dobrovoljni otkazi) za 10%. Danska je u razdoblju 1983-1986. provela uspješnu fiskalnu stabilizaciju vođena novom koalicijskom vladom, uz povećanje javnih prihoda i ograničenje javnih rashoda (naknade zaposlenima i transferi prije te fiskalne stabilizacije rasli su najbrže). Nadalje, autori daju prikaz nedavnih fiskalnih stabilizacijskih programa (Francuske, 1994-1996; Njemačke, 1994-1996. i Švedske 1994-1996) poduzetih radi udovoljavanja maastrihtskim kriterijima i dobrima ocjenjuju šanse za uspjeh u tom trenutku.

U četvrtom poglavlju (*Budžetske institucije i održivost*) autori govore o raznovrsnim implikacijama različitih budžetskih procesa na održivost javnih financija, u svjetlu upravljanja rashodima. Neodrživost javnih financija, prema autorima uglavnom je posljedica slabosti i nedostataka u proračunskim institucijama i procesima. Teškoće mogu nastati ako se javni prihodi uglavnom sastoje od općih poreza na pojedince i poduzeća, dok se programi na koje se taj novac troši fokusiraju na specifične društvene i biračke skupine, pa nosioci politike omogućavaju povećanje javne potrošnje jer pojedinačne biračke skupine koje imaju koristi od javnih rashoda ne sudjeluju potpuno u njihovu podmirivanju (npr. korisnici mirovina u modelu međugeneracijske solidarnosti). Što je više zastupnika interesnih skupina koje mogu autonomno utjecati na visinu javne potrošnje usmjerene njima, to je proračunski proces *fragmentiraniji* i postoji tendencija pretjeranog naglašavanja vrijednosti svakog programa te se troši sve više, preko mogućnosti financiranja, što stvara deficite te se odgađaju reakcije na egzogene šokove. Fragmentaciju proračunskog procesa sprečava njegova *centralizacija*, koja se može postići na dva načina: *delegiranjem* i *ugovorima*. Pri delegiranju, sudionici proračunskog procesa pristaju prenijeti znatne mogućnosti donošenja odluka na agenta koji ne predstavlja neku posebnu skupinu i koji će donositi važne odluke - obično je riječ o ministru financija (koji predstavlja sve porezne obveznike i sve korisnike programa javne potrošnje). Delegiranje podrazumijeva snažnu ulogu ministra financija u vladi, njegovu mogućnost nadzora ostvarenja proračuna i korekciju ostvarenja te snažan položaj ministra financija i vlade u odnosu prema zakonodavnoj vlasti u procesu izglasavanja proračuna u parlamentu. Najbolji primjeri za to su Francuska, Velika Britanija i Njemačka. Pri ugovor-

nom pristupu, sudionici proračunskog procesa počinju pregovore i ugovaranje skupa ključnih proračunskih parametara, poput limita potrošnje za pojedine dijelove javne potrošnje (npr. pojedinih ministarstava). Taj pristup podrazumijeva obvezujuću snagu dogovorenih proračunskih parametara za tekuću godinu, često zasnovanih na višegodišnjim projekcijama, ministra financija koji nema toliku moć u vladi ali može temeljito nadzirati ostvarenje budžeta te slabu ulogu vlade u odnosu prema zakonodavnoj grani vlasti i prema parlamentarnim amandmanima u procesu izglasavanja proračuna. Najbolji primjer tog pristupa je Danska. Koji od navedenih pristupa odgovara kojoj zemlji, ovisi i o tipu vlade (koalicijska vlada s više partnera, jednostranačka vlada itd.) i o političkom sustavu te institucijama uspostavljenim u pojedinoj zemlji. Naposljetku, institucionalne reforme također mogu popraviti učinkovitost proračunskih institucija i procesa. Tako je britanska vlada ustanovila ministarsku komisiju za kontrolu javne potrošnje po ministarstvima, odnosno prema maastrihtskom sporazumu, zagovara višegodišnje (trogodišnje) planiranje proračuna. Još jedan izvor neodrživosti javnih financija prema autorima je proširena *neodlučnost* u proračunskom procesu, a posljedica je omogućavanje da se o javnim rashodima odlučuje izvan proračunskog procesa i proračunskih institucija. Najpoznatiji primjeri za to su indeksiranje programa javne potrošnje za razinu cijena ili razinu nacionalnog dohotka (npr. vezano za masu plaća, naknade za socijalno ili mirovine), odnosno izdaci za socijalno vezani za prava koja se donose posebnim zakonima (npr. zakon o pravima branitelja). Na taj se način gubi kontrola nad javnim rashodima i poremećaji pri određivanju razine javnih rashoda izvana utječu na neodrživost stanja javnih financija.

Peto poglavlje (*Procjenjivanje održivosti: praktični prijedlog*) daje praktični prijedlog ocjene održivosti što su ga autori utemeljili na konceptu upravljivosti (odnosno posjedovanja kontrole) nad javnim rashodima i deficitom, imajući na umu strukturu prihoda i rashoda kako bi se otkrili izvori neodrživosti i pažljivo promatrajući institucionalne nedostatke (u proračunskim institucijama i proračunskom procesu) koji mogu stvoriti neodrživu situaciju, te rabeći mjere i ograničenja koja je relativno lako primijeniti. Autori nude *proces ponovnog zadobivanja održivosti javnih financija* koji bi se trebao provoditi u pet faza.

a) *Nulta faza* – odgovor na pitanje vraćaju li se deficit i javni dug u održive granice? Treba utvrditi je li se omjer deficita (obično ciklički prilagođenog) i BDP-a zemlje vratio na manje od 3%, a omjer javnog duga i BDP-a ispod 60%, nakon što je ustanovljena neodrživost (prema maastrihtskim kriterijima) i poduzete mjere za poboljšanje, odnosno ustanoviti kreću li se ti omjeri u pravom smjeru (barem za 0,5% u omjeru deficita i BDP-a).

b) *Prva faza* – odgovor na pitanje je li prilagodba izvršena na pravoj strani proračuna? Smanjenja javne potrošnje moraju odgovarati povećanjima potrošnje koja su prouzročili neravnotežu, a slično vrijedi i za povećanja javnih prihoda. Ako su povećanja javne potrošnje u proširenju (primarnog) deficita prije činila $x\%$, za prvu je fazu dobro da smanjenje javne potrošnje u smanjenju deficita sudjeluje s $\frac{2}{3} x\%$ (te dvije trećine dobivene su empirijskom analizom epizoda fiskalne konsolidacije).

c) *Druga faza.* Proširuje pristup prve faze prema strukturi prihoda i rashoda i primjenjuje ga na pojedinačne komponente javnih prihoda i javnih rashoda. Pravilo dviju trećina primjenjuje se na pojedinačne komponente.

d) *Treća faza.* U njoj se treba usredotočiti na institucionalne nedostatke (prije svega proračunskih institucija i proračunskog procesa) koji su doveli do gubitka kontrole nad rashodima i do neodrživog stanja u javnim financijama te ih predočiti javnosti i tijelima koje mogu djelovati na njih.

e) *Četvrta faza.* U njoj se trebaju uvesti vidljive i formalne promjene institucija koje će dovesti do ispravnog proračunskog procesa i onemogućiti novo nastajanje neodržive fiskalne situacije.

f) Svaka sljedeća faza uvjetovana je uspješnim dovršenjem prethodne.

U zaključku se sumiraju zaključci svih poglavlja.

Osobni zaključak. Ova knjiga trojice priznatih međunarodnih stručnjaka, od kojih je Roberto Perotti poznati pisac članaka o novoj političkoj ekonomiji i njezinoj vezi s javnim financijama, a Rolf Strauch i Jürgen von Hagen poznati pisci članaka o javnim financijama čuvane njemačke škole javnih financija, zapravo je izvrstan kondenzat mnoštva članaka i istraživanja javnih financija i nove političke ekonomije što su ih autori tijekom posljednjih godina objavili u vodećim svjetskim časopisima. Pri tome bitno pitanje održivosti, vezano za europsku monetarnu uniju i utjecaje održivosti javnih financija na održivost monetarne pozicije i tečaja zajedničke valute, prerasta u opće pitanje održivosti javnih financija, toliko prisutnih u svim zemljama i svim vremenima, a osobito u tranzicijskim zemljama koje tek ustrojavaju suvremene institucije (osobito proračunske institucije i procese) te se bore s visokim javnim izdacima povezanim s tranzicijskim procesom (naknade nezaposlenima, socijalne naknade, izdvajanja za zdravstvo, mirovine itd.). Autori ne sumiraju samo teorijske pristupe problemu održivosti javnih financija, već daju rezultate empirijskog proučavanja održivosti javnih financija 20 zemalja OECD-a tijekom 20-ak godina te proučavanja slučajeva uspješnih i neuspješnih fiskalnih konsolidacija nekih europskih zemalja u 1980-ima i 1990-ima. To je znatan znanstveni doprinos literaturi o održivosti, kojemu su autori dodali još i novi koncept održivosti zasnovan na upravljivosti ili posjedovanju kontrole nad javnim rashodima i fiskalnim deficitom, kao i vlastiti praktični prijedlog ocjene održivosti javnih financija. Stoga smatram da je ovo iznimno korisna knjiga, osobito za nosioce ekonomske politike u sferi javnih financija u Hrvatskoj, ali i za sve stručnjake koji se bave javnim financijama.

Ante Babić

Hrvatska narodna banka