

Najavljen proračun od 48,3 milijarde kuna manji je u odnosu na planirani proračun u 1999. godini. Javnost Vladi ne dijeli komplimente za izvršeni iskorak. S jedne strane, smanjenje proračuna daleko je od najvaljivanog u predizbornoj kampanji i tek je neznatno manji od prošlogodišnjeg. S druge, pak, strane, sindikati negoduju jer smanjenje proračuna istovremeno znači i manje plaće. Aplauza jednostavno nema. Kooperativnost rada i kapitala pokazuje se privremenom i trajala je dok se nije promijenila stranka na vlasti. Već danas je realno očekivati da će se antagonizam rada i kapitala povećavati što može rezultirati nesagledivim posljedicama. Ostaje nam nada da će Vlada - analitički i argumentirano - postići konsenzus sa relevantnim partnerima.

Međutim, naše je mišljenje da smanjenje proračuna jest veliki napor i podržavanje izbornog obećanja koji su dali građanima - ma koliko se to danas činilo malenim. Naime, pri ocjenjivanju ovogodišnjeg proračuna valja imati u vidu da je nova Vlast privremenim proračunom i kratkoćom raspoloživog vremena za promjene zapravo dovedena pred gotov čin. Osim toga naslijedila je ne male obveze koje mora podmiriti ukoliko želi zaustaviti nepovoljne tokove u privredi. Predloženi proračun ne znači kvalitativnu promjenu. Međutim kvantitativne promjene pojedinih stavki rashoda su najava nove politike. Pri ocjeni ovogodišnjeg proračuna valja imati u vidu neelastičnost rashodne strane proračuna (stanje u nekim djelatnostima je naprosto kritično) i gubitak poreznih prihoda koji su bili tako obilati u 1998. i 1999. godini uvođenjem PDV-a. Konačno, što nije nebitno, još nije poznata "konsolidirana bilanca stanja i bilanca uspjeha države". Ono što se zna su nepodmirena potraživanja države usprkos vrlo dinamičnom rastu proračuna od vremena stabilizacije (1994. - 1999. godine) na što su se priviknuli neki korisnici proračuna. Drugim riječima, u uvjetima tvrdog budžetskog ograničenja država je povećavala svoj udio u društvenom proizvodu i tako snažno generirala deficit trgovačke bilance što je u konačnici rezultiralo snažnim povećanjem zaduženja u inozemstvu. Upravo stope rasta proračuna, s jedne strane, i stanje javne potrošnje, s druge strane, su pokazatelji realne troškovne/strukturne inflacije. Za razliku od drugih subjekata država je nalazila nove izvore za pokriće svojih rastućih troškova.

Fiskalni sustav deriviran je iz društvenog sustava pri čemu valja imati u vidu da je njegovo ustrojstvo izvedeno iz ekonomskog sustava. Sukladno teoriji sustava, postoji snažna interakcija i sa ostalim podsustavima društvenog sustava.

U uvjetima globalizacija kada je položaj malih i nerazvijenih zemalja određen izvanjskim kriterijima značaj države se može odrediti kao funkcija maksimaliziranja razvoja i minimiziranja socijalnih tenzija. Kada je zemlja razvijena tada se kriterijalna funkcija učinkovitosti određuje kao maksimalizacija socijalne funkcije uz održanje gospodarskog razvoja. U dugom roku funkcija cilja svake države je maksimaliziranje, u prvom redu, socijalne sigurnosti. Pri tome potrebno je identificirati rastući udio izdvajanja za obrazovanje i znanost čime se osigurava socijalna sigurnost i privredni razvoj u dugom roku.

Stupanj socijalne sigurnosti, na temelju uzajamnosti, različito je reguliran i u tržišnim gospodarstvima. Od stupnja različitosti zavisi "participacija" države u finalnoj raspodjeli društvenog proizvoda. Porezne reforme od osamdesetih godina usmjerene su u pravcu

smanjenja socijalne sigurnosti građana tih zemalja što rezultira potrebom individualnog pokrivanja rizika. Temeljni razlog ovom i ovakvom kretanju je potreba dinamiziranja gospodarskog razvoja iniciranog Trećom tehnološkom revolucijom. Ponovno se cjelokupna ekonomska politika kreće poput klatna između točaka koje su, pojednostavljeno govoreći, odredili Adam Smith - koji je bit ekonomske teorije nalazio u stvaranju bogatstva (1776. godine) - i David Ricardo - koji je temelje svog teoretskog određenja nalazio u kriterijima raspodjele stvorenog bogatstva (1817. godine).

Što je neka zemlja manja to je u većoj mjeri nužno odrediti koncepciju i strategiju razvoja gospodarstva. Upravo posebno, koncepcija i strategija razvoja, u odnosu na opće, kretanja u svjetskom gospodarstvu, te efikasnost posebnog u odnosu na opće određuje moguću socijalnu politiku odnosno zemlje. Ovim je, jasno, određena i “filozofija” proračuna.

Uloga i značaj fiskalne (proračunske) politike, pored monetarno-kreditne, tečajne, te politike dohotka, je od posebnog značaja kao i njihova međuovisnost. Međutim, zbog nužnog djelovanja makroekonomske politike, u maloj i otvorenoj zemlji, na mikrorazini fiskalna politika je nezamjenjiva u razvojnom pogledu te bitan "amortizer" u stabilizacijskom pogledu jer temeljni impulsi (konjunktorni ciklus) dolaze iz okruženja. Ovo je sasvim razumljivo ako se ima u vidu da je mala zemlja određena: izvoznom orijentacijom, te mobilnošću rada i kapitala. Slijedi da je u maloj i otvorenoj zemlji nužna takva fiskalna politika koja će djelovati na strani ponude a ne na strani potražnje. Polazeći od djelovanja fiskalne politike u alokativnom, redistributivnom i stabilizacijskom, odnosno razvojnom pogledu značajno je, prema tome, odrediti principe i kriterije ponašanja države. Pri tome posebnu pažnju valja posvetiti fiksnim (u malim zemljama jedinični fiksni torškovi su veći) i varijabilnim toškovima države i to ne samo zbog spoznaje o cijeni javnih usluga već, prvenstveno, zbog povećanja konkurentne sposobnosti izvozno orijentirane privrede.

Nije sporno da je načelo korisnosti najbolje rješenje u alokativnom pogledu jer daje optimalnu količinu i strukturu javnih dobara na način kako bi to i tržište odredilo. Načelo korisnosti nije sprovedivo u praksi i odnosi u procesu društvene reprodukcije, na strani rashoda, pa potom i na strani prihoda, određuju se netržišnim, dakle, političkim mehanizmima odnosno procesima. U praksi načelo porezne sposobnosti - horizontalne i vertikalne jednakosti poreznih obveznika - je uobičajeno u primjeni iako se i to načelo, s obzirom na preferiranje razvoja u odnosu na socijalnu funkciju, zapostavlja. Ovo zapravo znači da se redistributivna funkcija u reformama iz osamdesetih godina u kejnezijanskom smislu smanjuje. Načelo apsolutne, proporcionalne odnosno marginalne žrtve gotovo se napušta jer primarnim postaje dinamiziranje razvoja. Polazi se od nužnosti dinamiziranja razvoja u kratkom roku što, po zagovornicima ovog i ovakvog određenja, u dugom roku, uslijed većeg društvenog proizvoda i time mogućih većih socijalnih izdataka, dovodi u povoljniji položaj građane sa nižim primanjima. U tom smislu sugeriramo Vladi da ne pristupi olako promjenama u poreznom sustavu jer su mogući dodatni troškovi sa dvojbenim rezultatima. Stabilizacijska funkcija je također doživjela značajne izmjene napuštanjem progresivnog oporezivanja (vertikalne jednakosti) i tako smanjenje učinaka tzv. ugrađenih stabilizatora, snažnog instrumenta iz arsenala fiskalne politike, u ostvarivanju anticikličke ekonomske politike. Napomenimo, da smanjene mogućnosti ugrađenih stabilizatora se kompenzira drugim instrumentima ekonomske politike u prvom redu monetarno-kreditnim

instrumentima.

Na strani rashoda nužno je odrediti minimalne standarde javnih dobara na koje građani Hrvatske imaju pravo. Ovo nova Vlast nije objektivno mogla, u raspoloživom vremenu, učiniti. Očito izneseni pristup implementira nužnim definiranje poreznog kapaciteta. Vjerojatno bi javnost povoljnije primila ovogodišnji proračun da je Vlada imala vremena definirati porezni kapacitet hrvatske privrede i potom pitanje raspodjele tako određenih (manjih) sredstava prepustiti raspravi u Saboru. Naime, želimo ukazati da je porezni kapacitet hrvatske privrede toliko manji od predloženog proračuna da bi kriterij poreznog kapaciteta onemogućio funkcioniranje države što bi transparentno ocjenilo prethodnu fiskalnu politiku. Dovoljno se je podsjetiti na dug prema inozemstvu i rasprodaju nacionalnog bogatstva. U tom smislu valja uputiti apel Vladi da preispita nužnost svake daljnje ishitrene prodaje nacionalnog bogatstva. Smatramo nužnim odrediti koncepciju i strategiju razvoja pa potom i eventualnu prodaju ali, sada, suglasno nacionalnim interesima (određenih koncepcijom i strategijom razvoja).

Očito da strukturu/opseg javnih rashoda danas nije moguće relevantno promjeniti/smanjiti i da je neophodno povećati društveni proizvod kako bi se povećao porezni kapacitet nacionalne privrede. Izneseno sugerira prijelazno financiranje putem javnog duga. Ukoliko bi se prikupljena sredstva putem javnog zajma (inozaduženje valja preferirati) upotrijebila za smanjenje porezne presije i tako dinamizirao razvoj takvo zaduženje ne bi trebalo biti redistributivno u intergeneracijskom smislu (povećanje nacionalne dividende veće od povećanja kamatne obveze po javnom dugu).

Dosizanje relevantno višeg nivoa dohotka per capita omogućit će sporiji rast porezne presije općenito (na nivou zemlje) i otvaranje procesa porezne konkurencije. Ovo bi svakako valjalo identificirati kao srednjeročni cilj. Nije nevažno da je usprkos velikim ograničenjima Vlada povećala izdvajanja za znanost i obrazovanje. Iako najavljeno povećanje nije dostatno ipak jest signal novog vremena.

Da zaključimo. Dinamiziranje privredne aktivnosti, povećanje efikasnosti odnosno, što je isto, konkurentne sposobnosti gospodarstva zahtijevat će u dužem razdoblju centralizaciju glavnih poreza kako bi se provodila što efikasnija fiskalna politika. Istovremeno tek dinamiziranje razvoja omogućuje povećanje ponude javnih dobara koja će se ipak povećavati, po našem mišljenju, po nižim stopama u odnosu na stope rasta društvenog proizvoda. U tom ambijentu valja ocjenjivati predloženi proračun za 2000. godinu. Samo na kratki rok je moguće trošiti više nego što proizvedemo. Nažalost u Hrvatskoj kratak rok traje od 1993. godine.