Ekonomija/Economics IX/4
Vinko Morović
Guste Santini

Sažetak

Reforma dijela fiskalnog sustava koji regulira odnose između različitih razina vlasti nužan je dio predstojećih ekonomskih i političkih reformi. Transformacija iz samoupravnog u tržišno gospodarstvo te promjene u političkom sustavu zahtjevaju i promjene u određenju fiskalnih funkcija i podjeli vlasti između različitih razina odlučivanja a što nije primjereno učinjeno u proteklom desetljeću. Osnovno je pitanje: u kojoj mjeri politički i ekonomski poželjno decentralizirati prikupljanje prihoda, odnosno trošenje prikupljenih sredstava? Koncepcija i strategija razvoja bitna je za pobliže određenje fiskalne politike. U maloj, otvorenoj i nerazvijenoj zemlji nužno je da se fiskalne odluke donose na razini središnje vlasti kako bi se postigli što veći učinci u ekonomskom pogledu, kratkoročno, i stvorio što veći manevarski prostor za socijalnu zaštitu građana, dugoročno. Javna potrošnja zbog progresivnog rasta u odnosu na rast domaćeg proizvoda, u proteklom desetljeću, bitni je uzročnik kriznom stanju u privredi. Potrebno nam je manje države, ali istovremeno nam je potrebna poduzetnička država koja će se, koliko je to moguće, ponašati po načelima doborog i odgovornog privrednika.

Ključne riječi: fiskalni sustav, koncepcija i strategija razvoja, središnja vlast, lokalne vlasti, ekonomska politika, socijalna politika, globalizacija.

I

Proračun uvijek pored odgovora na pitanje što i koliko financirati otvara i pitanje odnosa središnje i lokalnih vlasti. Odnos središnje i lokalnih vlasti različito je komponiran od zemlje do zemlje. Ipak, globalizacija i na ovom području uzrok je “sličnostima” posebice ako se ustrojstvo lokalnih vlasti promatra regionalno. Pritom valja istaći da ovo složeno pitanje valja razmatrati u okviru društvenog sustava dotične zemlje s jedne strane, kao i koncepcije i strategije razvoja s druge strane.

Fiskalni odnosi središnje i lokalnih vlasti u ovom će se radu tretirati prvenstveno u funkciji ekonomskih učinaka s ciljem njihovog mogućeg određenja za Hrvatsku . Utjecaje pojedinih grupa i mnogobrojne teoretske i ine dileme izostavljamo.

Reforma dijela fiskalnog sustava koji regulira odnose između različitih razina vlasti nužan je dio predstojećih ekonomskih i političkih reformi. Transformacija iz samoupravnog u tržišno gospodarstvo te promjene u političkom sustavu zahtijevaju i promjene u određenju fiskalnih funkcija i podjeli vlasti između različitih razina odlučivanja, što nije, po našem mišljenju, primjereno učinjeno u proteklom desetljeću. Svaka zemlja mora institucionalizirati sustav

međusobnih odnosa pojedinih razina vlasti koji je u skladu s tim promjenama.

II

Osnovno pitanje koje se u svezi s tim postavlja jest: u kojoj je mjeri politički i ekonomski poželjno decentralizirati prikupljanje prihoda, odnosno trošenje prikupljenih sredstava?

Sustav odnosa različitih razina vlasti u razvijenim zemljama izrazito je bogat rješenjima (specifičnosti po mnogim osnovama je “nacionalna karakteristika”) kao što su to i njihove pojedine tržišne i političke institucije. Gospodarstva u tranziciji u reformi fiskalnih odnosa moraju se rukovoditi iskustvima postojećih fiskalnih sustava kako bi izgradile svoj vlastiti transparentan fiskalni sustav. Pritom, valja imati u vidu da u funkciji vremena grupni interesi smanjuju (degeneriraju) moguću učinkovitost polaznog rješenja.

U uvjetima globalizacije kada je položaj malih i nerazvijenih zemalja određen izvanjskim kriterijima, značaj države može se odrediti kao funkcija maksimaliziranja razvoja na razini zemlje i minimiziranja socijalnih tenzija na razini regija. Pritom valja imati u vidu relativno visoke fiksne troškove države (odnos fiksnih i varijabilnih troškova), što objektivno dodatno smanjuje manevarski prostor - autonomnost nacionalne politike.

Stupanj socijalne sigurnosti, na temelju uzajamnosti, različito je reguliran i u tržišnim gospodarstvima. Raspon varijacija moguće je odrediti američkim i europskim modelom. Od stupnja različitosti zavisi "participacija" države u finalnoj raspodjeli društvenog proizvoda. Porezne reforme od osamdesetih godina usmjerene su, općenito, u pravcu smanjenja socijalne sigurnosti građana zemalja koje ih provode. Temeljni je razlog ovih promjena dinamiziranje gospodarskog razvoja da bi se povećala konkurentnost zemlje iniciranog trećom tehnološkom revolucijom. Mnoge potrebe postaju (da li i ostaju?! zbog globalizacije) stvar pojedinca.

Koncepcija i strategija razvoja je bitna za pobliže određenje fiskalne politike. Naime, često isticane regionalne posebnosti, kao izvor razvoja, ne preciziraju da li regionalni razvoj proizlazi iz koncepcije i strategije razvoja zemlje ili se pak koncepcija i strategija razvoja definiraju temeljem regionalnih koncepcija razvoja. Mišljenja smo da je koncepcija i strategija razvoja zemlje okvir u kojem pojedine županije (kojih u Hrvatskoj ne bi trebalo biti više od pet - sic!) definiraju svoju razvojnu strategiju, dakle, valja prihvatiti interakciju djela i cjeline. Nekada se to zvalo susretno planiranje. Samo taj i takav pristup omogućuje primjerenu "kompoziciju" fiskalne politike te odnos nadležnosti središnje i lokalnih vlasti u maloj i otvorenoj zemlji kao što je to Hrvatska. Ovo nipošto ne znači da ne postoji vremensko prilagođavanje interakcije (kontinuirano planiranje) između dijela i cjeline (lokalnoj i državnoj razini, čemu valja pridodati i okruženje) ali pri ocjeni ili preciznijem određenju koncepcije i strategije razvoja, valja imati u vidu načela po kojima funkcioniraju društveni sustavi općenito. Na toj osnovi valja odrediti i fiskalni odnos središnje i lokalnih vlasti.

Odnos i nadležnost središnje i lokalnih vlasti nužno je precizirati kako po osnovi određenja nadležnosti ne bi bila dovedena u pitanje učinkovitost fiskalne politike u alokativnom, redistributivnom i stabilizacijskom, odnosno razvojnom pogledu.

III

Nije sporno da je načelo korisnosti najbolje rješenje u alokativnom pogledu - u dijelu koji se odnosi na identificiju preferencija poreznih obveznika sugerira preferenciju lokalne vlasti - jer daje optimalnu količinu i strukturu javnih dobara na način kako bi to i tržište odredilo. Ovaj pristup marginalzira socijalne probleme. Načelo korisnosti nije sprovedivo u praksi i odnos između lokalnih i središnje vlasti, na strani rashoda, pa potom i na strani prihoda, određuje se netržišnim, dakle, političkim mehanizmima odnosno procesima.

Napušta se načelo porezne sposobnosti. Naime, u praksi načelo porezne sposobnosti - horizontalne i vertikalne jednakosti poreznih obveznika - uobičajeno je u primjeni iako se i to načelo, s obzirom na preferiranje razvoja (preferira središnju vlast) u odnosu na socijalnu funkciju, zapostavlja. Ovo zapravo znači da se redistributivna funkcija u reformama iz sedamdesetih i osamdesetih godina, u kejnizjanskom smislu, smanjuje. Načelo apsolutne, proporcionalne, odnosno marginalne žrtve napušta se - primarnim postaje načelo horizontalne jednakosti. Ovo implicira jedinstvenu politiku na razini zemlje, što znači minimaliziranje socijalnih intervencija na strani porezne presije. Polazi se od nužnosti dinamiziranja razvoja u kratkom roku što, po zagovornicima ovog i ovakvog određenja, u dugom roku, uslijed rasta društvenog proizvoda omogućuje veće socijalne izdatake. Ovim se dovodi u povoljniji položaj građane s nižim primanjima - opravdanje za prisutnu diskriminaciju. Iz tako određenih odnosa lokalne vlasti smanjuju svoje izvorne prihode i sve više ovise o središnjoj vlasti i/ili povećavaju svoj dug.

Smanjivanje učinkovitosti fisklane politike (odnosi se i na socijalni aspekt) nastaje “napuštanjem stabilizacijske funkcije” iz sedamdesetih. Stabilizacijska je funkcija fiskalne politike napuštanjem progresivnog oporezivanje (čime se ostvarivala socijalna funkcija) i preferiranjem oporezivanja potrošnje (vertikalne nejednakosti) smanjila učinak tzv. ugrađenih stabilizatora, snažnog instrumenta iz arsenala fiskalne politike, u ostvarivanju anticikličke ekonomske politike. Kako je stabizirajuća funkcija fiskalne politike imala i socijalne učinke, jasno je da su i ti učinci izostali. U tom smislu lokalni prihodi, koji u osnovi prate tijek ciklusa (moguće je zamisliti da su amplitude prikupljenih lokalnih prihoda uslijed psiholoških učinaka veće od amplituda konjukturnog ciklusa) postaju neizvijesniji u prikupljanju svojih izvornih prihoda što povećava nestabilnost zadovoljavanja potreba na lokalnoj razini bez pomoći središnje vlasti. Izneseno dijelom obrazlaže teškoće kojima se lokalne vlasti sustavno bave u dva zadnja desetljeća.

IV

U maloj otvorenoj i nerazvijenoj zemlji nužno je da se fiskalne odluke donose na razini centralne vlasti kako bi se postigli što veći učinci u ekonomskom pogledu, kratkoročno, i stvorio što veći manevarski prostor za socijalnu zaštitu građana, dugoročno. Ovo, međutim, nikako ne znači da prihodi koji proizolaze iz “dizajna” pojedinih poreznih mjera središnje vlasti trebaju u cjelosti (ili dijelom) pripadati toj vlasti. U tom je smislu potreban stanoviti “fiskalni intervencionizam” kojim bi se dinamizirao privredni razvoj.

Izneseno se u smislu pristupa, po našem mišljenju, može primijeniti na Hrvatsku. Dodatni je

razlog za primjenu velik raspon u stupnju razvijenosti pojedinih županija. Ratne devastacije samo dodatno dramatiziraju razlike u stupnju razvijenosti. Nužnost, u funkciji vremena, dosizanja približno iste razine razvijenosti, koja nam se ne čini sporna, zahtijeva selektivnu poreznu politiku po pojedinim županijama kako bi se dinamizirao razvoj. Pritom valja istaći neprihvatljivo velik broj općina, gradova i županija što iziskuje značajne jalove fiksne troškove, što, znači da se bar u toj mjeri (iznosa jalovih fiksnih troškova) smanjuje mogućnost zadovoljavanja javnih potreba. Postojeći broj lokalnih jedinica neodrživ je u smislu učinkovitog funkcioniranja države. Posebno valja definirati kriterije lokalne vlasti. Mišljenja smo da u ovom trenutku u Hrvatskoj najveći mogući broj općina ne bi smio biti veći od pedeset općina. Naime, lokalni prihodi i lokalni rashodi moraju biti kriterij, a ne politički poeni.

Na strani rashoda nužno je odrediti minimalne standarde javnih dobara na koje imaju pravo građani Hrvatske (potrebno je odrediti porezni kapacitet na razini zemlje) na bazi uzajamnosti. Na centralnoj je vlasti da sukladno postavljenim kriterijima osigura razinu i strukturu tako određenih javnih dobara. Naime, osim najrazvijenijih područja, ne može se očekivati da će pojedine županije, gradovi i općine osigurati potrebna sredstva za podmirenje javnih dobara na svom području i u uvjetima da je povoljniji odnos raspodjele poreza, lokalne u odnosu na središnju vlast. Izneseno pretpostavlja, u prvom redu, definiranje poreznog kapaciteta pojedine lokalne vlasti kako bi se odredilo u kojoj mjeri dotična lokalna vlast može sama financirati svoje potrebe.

Iz iznesenog je vidljivo da postoji dvostruka selektivnost. U potpunosti se odvaja prihodna od rashodne strane. Porezna presija manje razvijenih područja mora biti manja i povećava konkurentnu sposobnost lokalnog gospodarstva. Zadovoljenje javnih potreba nije ispod minimalnog standarda što za manje razvijena područja znači, na temelju uzajamnosti, povećanje blagostanja. Nedavna nas prošlost uči i sugerira da je nužna jasna odgovornost lokalnih vlasti kako bi se opravdalo preferencijalno porezno tretiranje manje razvijenih županija, gradova i općina. To je moguće ostvariti programiranom dinamikom rasta društvenog proizvoda (precizno vremenski ograničeno pravo) specijalizacijom (komparativne pretočiti u konkurentne prednosti) dotičnih područja u odnosu na rast društvenog proizvoda zemlje u cjelini.

V

Valja istaći da strukturu/opseg javnih rashoda danas nije moguće relevanto smanjiti u kratkom roku bez socijalnih tenzija (što pokazuje ovogodišnjni proračun) i da je prijeko potrebno povećati društveni proizvod kako bi se povećali rashodi na lokalnoj razini. Izneseno sugerira prijelazno fianciranje lokalnih vlasti putem duga. Ukoliko bi se prikupljena sredstva putem javnog zajma 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 više razine dohotka per capita omogućit će sporiji rast porezne presije općenito (na razini zemlje) i otvaranje procesa porezne konkurencije. U tome smislu značaj lokalne vlasti se mora povećavati.

Razvijene zemlje nakon prilagođavanja svoje privredne strukture zahtjevima treće tehnološke revolucije sve veću pozornost posvećivat će regionalnom razvoju. Ovo je moguće jer postignuta učinkovitost privrede tih zemalja primjerena konkurentnosti, što znači da se stvara prostor manje razvijenim regijama kao i većoj socijalnoj zaštiti najugroženijeg dijela stanovništva.

U Hrvatskoj će dinamiziranje privredne aktivnosti, povećanje efikasnosti odnosno (što je isto) konkurentne sposobnosti gospodarstva u izvozu zahtijevati, u dužem razdoblju, centralizaciju glavnih poreza (u pogledu odlučivanja) 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 degresivnim stopama u odnosu na stope rasta društvenog proizvoda. Sistem općih i posebnih dotacija, čini se, bit će temeljni izvor financiranja na lokalnoj razini. Ipak valja istaći nužnost trajnog preispitivanja odnosa središnje i lokalnih vlasti kako fisklana politika ne bi bila ograničenje razvoju.

VI

Javna potrošnja zbog progresivnog rasta u odnosu na rast domaćeg proizvoda, u proteklom desetljeću, bitni je uzročnik kriznom stanju u privredi . Ona je ta koja se mora dramatično racionalizirati. Pri tome mislim da središnja vlast mora, u prvom redu, smanjiti svoju potrošnju. **Potrebno nam je što manje države, ali istodobno nam je potrebna poduzetnička država koja će se, koliko je to moguće, ponašati po načelima doborog i odgovornog privrednika. Početak i kraj priče jest Sabor koji mora preuzeti svoju odgovornost za učinjeno, ali i za propušteno.**

Postoji velika bojaznost da će cijenu uglavnom platiti lokalne vlasti koje su i dosad bile u nepovoljnijem položaju. Stoga je nužna maksimalna senzibilnost Sabora u razriješenju ovog vrlo složenog pitanja. **Ne bi se smjelo dogoditi da lokalna vlast ne popravi svoj položaj u raspodjeli ukupno prikupljenih sredstvima za financiranje javnih i društvenih potreba** . U protivnom moguće je očekivati ozbiljne interregionalne napetosti što bi pogoršalo ionako složeno stanje u pojedinim regijama.

LITERATURA

1. Družić, Gordan, Kriza hrvatskog gospodarstva i ekonomska politika, Golden marketing, Zagreb, 2001.
2. Družić, Gordan, Restrukturiranje makroekonomske politike, Ekonomija/Economics, god. IX, br. 3, Rifin, Zagreb, 2002.
3. Družić, Gordan, Ekonomska politika u 2002. i 2003. godini, Ekonomija/Economics, god. VIII, br. 2, Rifin, Zagreb, 2001.
4. Gray, John, Lažna zora - iluzije globalnog kapitalizma, Masmedija, Zagreb, 2002.
5. Jurković, Pero, Javne financije, Masmedija, Zagreb, 2002..
6. Santini, Guste, Ekonomska politika za 1995. godinu, Rifin, Zagreb, 1995.
7. Santini, Guste, Kako iz krize, Ekonomija/Economics, god. V, br. 4, Rifin, Zagreb, 1999.
8. Santini, Guste, Kriza: jučer, danas, sutra (?), Ekonomija/Economics, god. VIII, br. 2, Rifin, Zagreb, 2001.

9. Santini, Guste, Bespućima ekonomske politike, Binoza-press, Zagreb, 2001.
10. Santini, Guste, Zašto osnovati nacionalnu hrvatsku poslovnu banku?, Ekonomija/Economics, god. VIII, br. 1, Rifin, Zagreb, 2001.
11. Sirotković, Jakov i Družić, Gordan, Hrvatska gospodarska kriza i pravci zaokreta iz recesije u ekonomski razvoj, Ekonomija/Economics, god. VIII, br. 1, Rifin, Zagreb, 2001.
12. Sirotković, Jakov, Stanje mogućnosti i prepreke oporavka hrvatskog gospodarstva, Stabilizacija – participacija – razvoj, EF, Zagreb, 2002.
13. Sirotković, Jakov, Teorijske i programske osnove za strategiju ekonomskog razvoja Hrvatske, Ekonomija/Economics, god. IX, br. 3, Rifin, Zagreb, 2002.