Autor Guste Santini
Utorak, 12 Prosinac 2006 13:28

I

Proračun uvijek pored odgovora na pitanje što i koliko financirati otvara i pitanje odnosa centralne i lokalne vlasti. Odnos centralne 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. Pri tome valja istaći da ovo složeno pitanje valja razmatrati u okviru društvenog sustava odnosne zemlje, s jedne strane, kao i koncepcije i strategije razvoja, s druge strane.

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

II

Reforma dijela fiskalnog sustava koji regulira odnose između različitih razina vlasti nužan je dio predstojećih ekonomskih i političkih reformi. Neprimjerena 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, po mojem mišljenju, primjereno učinjeno u proteklom desetljeću. Svaka zemlja mora institucionalizirati sustav međusobnih odnosa pojedinih razina vlasti koji je u skladu s tim promjenama.

Osnovno pitanje koje se u svezi s tim postavlja jest, u kojoj je mjeri politički i ekonomski poželjno decentralizirati prikupljanje prihoda odnosno trošenje tako 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 sustava, moraju se rukovoditi iskustvima postojećih fiskalnih sustava kako bi izgradile svoj vlastiti transparentan fiskalni sustav. Pri tome, valja imati u vidu da u funkciji vremena grupni interesi smanjuju (degeneriraju) moguću učinkovitost polaznog rješenja.

U uvjetima globalizacija kada je položaj malih i nerazvijenih zemalja određen izvanjskim kriterijima značaj države se može odrediti kao funkcija maksimaliziranja razvoja na nivou zemlje i minimiziranja socijalnih tenzija na nivou regija. Pri tome 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 evropskim 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 razlog ovim promjenama je isticanje cilje: dinamiziranje gospodarskog razvoja kako bi se povećala konkurentnost zemlje iniciranog Trećom tehnološkom revolucijom. Mnoge potrebe postaju (da li i ostaju?) 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 sam da je koncepcija i strategija razvoja zemlje okvir u kojem pojedine županije (kojih ne bi trebalo biti u Hrvatskoj više od pet - sic!) definiraju svoju razvojnu strategiju, dakle valja prihvatiti interakciju djela i cjeline. Nekada se to zvalo susretno planiranje. Samo taj i takvav pristup omogućuje primjerenu "kompoziciju" fiskalne politike te odnos nadležnosti centralnih i lokalnih vlasti u maloj i otvorenoj zemlji kao što je to Hrvatska. Ovo nikako ne znači da ne postoji vremensko prilagođavanje interakcije (kontinuirano planiranje) između dijela i cjeline (lokalnom i državnom nivou, 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 centaralne i lokalnih vlasti.

Odnos i nadležnost centralne i lokalnih vlasti nužno je precizirati kako - po osnovu 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 otkrivanje preferencija poreznih obveznika što 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 centralnih 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 – bilo je uobičajeno u primjeni iako se danas i to načelo, s obzirom na preferiranje razvoja (preferira se centralnu vlast – ekonomski aspekt fiskalnog sustava ) u odnosu na socijalnu funkciju, zapostavlja. Ovo zapravo znači da se redistributivna funkcija u reformama iz sedadesetih i osamdesetih godina, u kejnizjanskom smislu, smanjuje. Načelo apsolutne, proporcionalne odnosno marginalne žrtve napušta se jer primarnim postaje načelo horizontalne jednakosti. Ovo implicira jedinstvenu politiku na nivou zemlje što znači minimaliziranje socijalnih intervencija na strani porezne presije. Polazi se od nužnosti dinamizranja 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 - opravdanje za prisutnu diskriminaciju. Iz tako određenih odnosa lokalne vlasti smanjuju svoje izvorne prihode i u sve većoj mjeri ovise od centralnih vlasti i/ili povećavaju svoj dug.

Smanjivanje učinkovitosti fisklane politike (odnosi se i na socijalni aspekt) nastaje “napuštanjem stabilizacijske funkcije” iz sedamdesetih. Stabilizacijska funkcija fiskalne politike je napuštanjem progresivnog oporezivanje (čime se ostvarivala socijalna funkcija) i preferiranjem oporezivanja

potrošnje (vertikalne nejednakosti) smanjila učinake 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 poslovnih 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 centralne vlasti. Iznijeto dijelom obrazlaže teškoće kojima se lokalne vlasti sustavno bave u dva zadnja desetljeća.

IV

U maloj merazvijenoj i otvorenoj zemlji nužno je da se fiskalne odluke donose na nivou 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 centralne vlasti trebaju u cjelosti (ili dijelom) pripadati centralnoj vlasti. U tom je smislu poreban stanoviti “fiskalni intervencionizam” kojim bi se dinamizirao privredni razvoj.

Izneseno se u smislu pristupa, po mojem mišljenju, može primjeniti na Hrvatsku. Dodatni razlog za primjenu je velik raspon u stupnju razvijenosti pojedinih županija. Ratne devastacije samo dodatno dramatiziraju razlike u stupnju razvijenosti. Nužnost, u funkciji vremena, dosizanja približno istog nivoa razvijenosti među županijama, koja nam se ne čini sporna, zahtjeva selektivnu poreznu politiku po pojedinim županijama kako bi se dinamizirao razvoj. Pri tome 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) dodatno smanjuje mogućnost zadovoljavanja javnih potreba. Postojeći broj lokalnih jedinica je neodrživ u smislu učinkovitog funkcioniranja države. Posebno valja definirati kriterije što je to jedinica lokalne uprave i samouprave. Mišljenja sam da u ovom trenutku u Hrvatskoj najveći mogući broj općina ne bi smio viti veći od pedeset općina. Naime, lokalni prihodi i lokalni rashodi bar jedan od kriterija a ne političke odluke stranke na vlasti.

Na strani rashoda nužno je odrediti minimalne standarde javnih dobara na koje imaju pravo građani Hrvatske (polazeći od poreznog kapaciteta zemlje) na bazi uzajamnosti. Na centralnoj je vlasti da sukladno postavljenim kriterijima osigura nivo i strukturu tako određenih javnih dobara. Naime, osim najrazvijenijih područja nije za očekivati da će pojedine županije, gradovi i općine osigurati potrebna sredstva za podmirenje javnih dobara na svom području čak kada bi bio značajno povoljniji odnos raspodjele poreznih prihoda. Izneseno pretpostavlja, prema tome, definiranje poreznog kapaciteta pojedine lokalne vlasti kako bi se odredilo u kojoj mjeri odnosna 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 što povećava konkurentnu sposobnost lokalnog gospodarstva. Zadovoljenje javnih potreba na razini dogovorenog minimalnog standarda 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) odnosnih 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 neophodno 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 višeg nivoa dohotka per capita omogućit će sporiji rast porezne presije općenito (na nivou 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 pažnju će posvećivati regionalnom razvoju. Ovo je moguće jer postignuta učinkovitost privrede odnosnih zemalja stvara prostor manje razvijenim regijama kao i 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. Sustav općih i posebnih dotacija, čini se, bit će temeljni izvor financiranja na lokalnoj razini. Ipak valja istaći nužnost trajnog preispitivanja odnosa centralne i lokalnih vlasti kako fisklana politika ne bi bila ograničenje razvoju.

Javna potrošnja u proteklom desetljeću glavni je uzročnik kriznom stanju u privredi. Ona je ta koja se mora dramatično racionalizirati. Pri tome mislim da centralna vlast mora, u prvom redu, smanjiti svoju potrošnju. Postoji velika bojaznost da će cijenu uglavnom platiti lokalni nivoi vlasti koji su i do sada bili 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 i onako složeno stanje u pojedinim regijama.