Autor Guste Santini
Nedjelja, 05 Kolovoz 2001 22:13

Nakon «Oluje» očekivala se privredna «Oluja» na oslobođenim prostorima. Do nje nije nikada došlo. Polako ali sigurno se tope resursi i šansa za neku «Oluju» je sve manja. Što više iz dana u dan se povećava broj lokalnih jedinica koja su sve više nalik, svojom privrednom aktivnošću, područjima ratom devastiranih krajeva Hrvatske.

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.

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 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. Pri tome valja imati u vidu da u funkciji vremena grupni interesi smanjuju (degeneriraju) moguću učinkovitost polaznog rješenja.

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 dinamiziranje gospodarskog razvoja 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 smo da je koncepcija i strategija razvoja zemlje okvir u kojem pojedine županije 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.

Napušta se načelo porezne sposobnosti. Naime, 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 (preferira centralnu vlast) u odnosu na socijalnu funkciju, zapostavlja. Ovo zapravo znači da se redistributivna funkcija u reformama iz 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 na socijalnom planu nastaje “napuštanjem stabilizacijske funkcije” iz sedamdesetih. Stabilizacijska funkcija fiskalne politike je napuštanjem progresivnog oporezivanje 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 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.

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 našem 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, 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) smanjuje mogućnost zadovoljavanja javnih potreba. Konačno, u prethodnom sustavu tadašnjih 117 općina ocjenili smo kao neprihvatljivim rješenjem i to ne zbog troškova već zbog nemogućnosti funkcioniranja lokalne vlasti kao takve. Postojeći broj lokalnih jedinica je neodrživ 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 viti 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 kapacite na nivou 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 i u uvjetima da je povoljniji odnos raspodjele poreza, lokalnih u odnosu na centralnu vlast. Izneseno pretpostavlja, u prvom redu, 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 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) odnosnih područja u odnosu na rast društvenog proizvoda zemlje u cjelini.

Razvijene zemlje nakon prilagođavanja svoje privredne strukture zahtjevima Treće tehnološke revolucije sve veću pažnju posvećuju 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. Sistem 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 Državnog sabora u razriješenju ovog vrlo složenog pitanja. Ne bi se smjelo dogoditi da lokalna vlast ne popravi svoj položaj u ukupno prikupljenim sredstvima za financiranje javnih i društvenih potreba. U protivnom moguće je očekivati ozbiljne interregiionalne napetosti što bi pogoršalo i onako složeno stanje u pojedinim regijama.

Vratimo se „Oluji“. Iz iznijetog je vidljivo da država mora svojim posebnim poticajnim mjerama dinamizirati razvoj ratom devastiranih područja kako bi ista dobila šansu da se ravnopravno utrkuju sa ostalim gradovima I općinama. Politika koja se do sada vodila dala je rezultate primjerene politici. Naprosto je nevjerojatno da su banke završile u stečaju sa ratom devastiranih područja. Naprosto je nevjerojatno da je glavni izvor dohotka građanima sa ratom devastiranih područja socijalna pomoć. Javne kuhinje su dokaz nedovoljne brige vlasti prema

tim područjima. I opet se mora priznati da je to uspostavila prethodna vlast a vladajuća petorka samo nastavlja u istom tonu. Zaključak se nameće sam od sebe. Država mora svojom financijskom podrškom učiniti ta područja interesantna investitorima (alokativna funkcija temeljena na interregionalnim preraspodjelama). Očito učinjeno do sada nije dostatno I to se mora mjenjati.