U ekonomiji, većina je uvijek u krivu.

J.K. Galbraith

Postoji velika razlika između brižne i zabrinute osobe. Zabrinuta osoba vidi problem, a brižna ga rješav

Harold Stephenson

Ništa ne pridonosi sreći i dobrobiti države od visokih profita.

David Ricardo

Draga, živimo u prijelaznom razdoblju.

Adam Evi nakon što su prognani iz raja

Jedina razlika između problema i rješenja je u tome što ljudi razumiju rješenje.

Truman Capote

Stajalište države prema ekonomiji moglo bi se sažeti u slijedeće: ako se

Ronald Reagan

Loš je onaj birokrat koji nije kadar dobru ideju tako dotući da čak i njezin autor s olakšanjem očekuje nj

Robert Townsend

Kad birokrat ustrajno ponavlja pogrešku, to obično nazove novom praksom.

Hugh Sidey

Proračun uvijek pored odgovora na pitanje što i koliko financirati otvara i pitanje odnosa centralne i lokalne vlasti.Â Odnos centralne i lokalnih vlasti različito je komponiran od zemlje do zemlje. Ipak, globalizacija i na ovom području uzrok je "*konvergencijama*" posebice ako se ustrojstvo lokalnih vlasti promatra regionalno
,
recimo EU. 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.

Reforma dijela fiskalnog sustava koji regulira odnose između različitih razina vlasti nužan je dio predstojećih ekonomskih i političkih reformi. Osnovno pitanje koje se u svezi s timÂ 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 bogato rješenjima (specifičnosti po mnogim osnovama je "nacionalna karakteristika"), kao što su to i njihove pojedine tržišne i političke institucije. Gospodarstva koja nisu završila tranziciju i/ili su nerazvijena trebaju 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) učinkovitost svakog rješenja. Što više, danas u Lijepoj našoj ne tražimo rješenje koje će biti u funkciji povećanog blagostanja građana, već nam se sugeriraju rješenja koja su u funkciji pojedinih političkih opcija. Da je tome tako vidljivo je iz desetogodišnje priče o preustroju lokalne uprave i samouprave i – ne činimo ništa, odnosno izostaje bilo kakav istraživački pristup.

U uvjetima globalizacija kada je položaj malih i nerazvijenih zemalja određen izvanjskim kriterijima značaj države se može odrediti kao funkcija mogućeg: maksimaliziranja razvoja Â i minimiziranja socijalnih tenzija na nivou zemlje. EU veliku važnost pridaje regijama pa se odnos države i nižih razina vlasti mora redefinirati u pravcu interakcije razvoja i socijalne politike regija i državne vlasti. Pri tome valja imati u vidu relativno visoke fiksne troškove države (odnos fiksnih i varijabilnih troškova) koji objektivno dodatno smanjuju manevarski prostor - autonomnost nacionalne politike – u manje razvijenim zemljama kao što je to Liepa naša.

Stupanj socijalne sigurnosti, na temelju uzajamnosti, različito je reguliran 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 cilja: dinamiziranje gospodarskog rasta pod svaku cijenu kako bi se povećala konkurentnost zemlje inicirano tehnološkim revolucijama – globalni darvinizam. 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/regije (kojih ne bi trebalo biti u Hrvatskoj više od pet) 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, razgraničenje, nadležnosti centralnih i lokalnih vlasti u maloj i otvorenoj zemlji kao što je to Lijepa naša. Ovo nikako ne znači da ne postojiÂ vremensko prilagođavanje, interacije (kontinuirano planiranje), između dijela i cjeline (lokalna i državna razina, 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 preciziratiÂ kako - po osnovu određenja nadležnosti - ne bi bila dovedena u pitanje učinkovitost fiskalne politike u alokativnom, redistributivnom i stabilizacijskom, odnosno razvojnom pogledu.

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 iako se danas i to načelo, s obzirom na preferiranje razvoja (preferira se centralnu vlast – ekonomski aspekt fiskalnog sustava) u odnosu na socijalnu funkciju koju se zapostavlja. Ovo zapravo znači da se redistributivna funkcija u reformama izÂ osamdesetih godina prošlog stoljeća, u kejnesijanskom smislu, smanjuje. 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 godina prošlog stoljeća. 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.Â 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.

U maloj nerazvijenoj 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)Â 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 gradova, općina i županija. Ratne devastacijeÂ dodatno dramatiziraju razlike u stupnju razvijenosti. Nužnost, u funkciji vremena, dosizanja približno iste razine razvijenosti među lokalnim jedinicama, koja nije sporna, zahtjeva selektivnu poreznu politiku po pojedinim lokalnim jedinicama koliko je to moguće kako bi se dinamizirao razvoj. Potojeći broj jedinica lokalne samouprave rezultira značajnim jalovim fiksnim troškovima, što, znači da se bar u toj mjeri (iznosa jalovih fiksnih troškova) dodatno smanjuje mogućnost zadovoljavanja javnih potreba. Istovremeno postojeći broj lokalnih jedinica je skup, čitaj: neodrživ.Â Posebno valja definirati kriterije što je to jedinica lokalne uprave i samouprave. Mišljenja sam da u ovom trenutku u Hrvatskoj najveći mogući broj općina i gradova ne bi smio biti veći od stotinjak.

Po mome mišljenju jedinica lokalne uprave mora omogućiti građanima, na svom području djelovanja, zadovoljenje javnih dobara standardne kvalitete, s jedne strane, i, s druge strane, sposobnnost identificiranja resursa, te iste putem raspodoživih instrumenata preferirati u dinamiziranju lokalnog razvoja. Dakle, nije cilj predstojeće reforme lokalne uprave i samouprave fiskalni aspekt problema, već je dinamiziranje razvoja jedinica lokalne uprave i samouprave temeljni cilj.

Najznačajniji problem javnih financija sastoji se u otkrivanju preferencija građana. Parlament putem političkih stranaka zastupa interese građana. Što je politička zajednica manja to je otkrivanje preferencija jednostavnije. Iskustvo nam pokazuje da su koalicije na lokalnoj razini daleko jednostavnije nego na državnoj razini.Â Drugo je pitanje da „jednostavnije“ može imati više značenja i predstavljati dodatno ograničenje transparentnosti funkcioniranja. Ipak, bilo kako bilo, valja preferirati donošenje odluka nižim razinama državne vlasti.

Rat i ratne devastacije značajno su destruirale gospodarsku i svaku drugu strukturu, pa su neke jedinice lokalnih vlasti danas na „aparatima“. Iako se mnogo ulaže u obnovu porušenih objekata, pitanjima razvoja nije se posvetila primjerena pažnja.

Dovoljno je učiniti komparativnu analizu gradova: Zagreba, Zaprešića, Vukovara, Šibenika i Rovinja kako bi se identificirale velike razlike, između ostalog, zbog nerazumne politike. Komparativna bi nanaliza dala objektivnu sliku stanja postojećeg sustava što bi omogućilo dijagnozu stanja i, temeljem nje, terapiju – novi ustroj lokalne uprave i samouprave.

Zagreb polako ali sigurno „usisava“ Hrvatsku. Metropola kao administrativno središte značajno povećava broj radnih mjesta. Porezi i doprinosi slijevaju se u državnu blagajnu i djelom predstavljaju potražnju na lokalnom zagrebačkom tržištu. Visoko centralizirana vlast rezultira dnevnim migracijama u Zagreb što također povećava broj radnih mjesta. Ukratko Zagreb bi morao voditi brigu o razvoju gospodarstva uvažavajući navedene činjenice te, zbog broja stanovnika, podržati stvaranja dodatne gospodarske aktivnosti supstitucijom uvoza iz drugih regija i inozemstva. Zagreb ima deleko najveći proračun pa se, krivo, smatra kako je ugodno biti gradonačelnik grada Zagreba. Upravo suprotno. Grad Zagreb izgleda puno ljepše „na zemlji“. Međutim „ispod zemlje“ postoji infrastrukturno „groblje“ koje će se jednog dana morati sanirati i dograditi. Postoje znatni komunalni problemi koji rastu eksponencijalno; naprostoÂ to je logika eksponenecijalno rastućih fiksnih troškova. Naprosto valja odlučiti da li je ovaj i ovakav grad Zagreb u interesu njegovih građana, odnosno Lijepe naše u cjelini. Osobno mislim da je grad Zagreb ograničenje razvoja zbog svojih rastućih fiksnih troškova, pa bi restruksturiranje grada i donošenje strategije razvoja bio velik korak ne samo za Zagreeb i njegove žitelje, već za zemlju u cjelini.

Međutim, Zagreb ima svoje „pijavice“ koje mu „oduzimaju dio kolača“ putem prireza. Prije svega riječ je o Zagrebačkoj županiji, ali i nekim bližim gradovima i općinama što se vidi po dnevnoj migraciji. Jedan od njih je Zaprešić. Blizina grada Zagreba pretvorila je Zaprešić u spavaonicu. Njezini građani rade u Zagrebu a spavaju u Zaprešiću. Tako je Zaprešić došao do „najdivnije“ sprave na svijetu – „taximetra“ putem kojeg naplaćuje prirez na dohodak. Prirez na dohodak predstavlja značajan prihod grada Zaprešića koji uz mnogobrojne naknade podiže standard Â javne potrošnje. Umjesto da je prirez na dohodak prihod lokalne uprave i samouprave gdje djelatnik radi mi smo uspostavili prirez na dohodak prema mjestu stanovanja i tako stimuliramo „grijeh propusta“ – proaktivnu razvojnu politiku na razini lokalnih vlasti. To je loše i to treba odmah promjeniti. Stoga, razvoj gospodarstva na području grada Zaprešića nije u fukusu interesa gradskih vlasti. Iako je svojevremeno suosnivajući Poslovnu školu učinio značajni iskorak koristeći blagodat zagrebačkog tržišta, što je moguće vidjeti na www.rifin.com , očito je napustio koncept razvoja temeljen na „tvornicama bez dimnjaka“.

Tragičar domovinskog rata je Vukovar. Svake godine 18. studenog političari, više ili manje svečano, odaju počast brojnim žrtvama domovinskog rata. Razrušeni je grad, narodski rečeno, „ušminkan“ pa se stiče dojam kako šira zajednica skrbi o gradu heroju. Međutim, svaki je grad je rezultat potrebe i želje građana da u njemu rade i žive. Ima li se navedeno u vidu Vukovar je tragičan grad. Istini za volju valja reći da je cijela Slavonija velika gubitnica. Svodeći

poljoprivrednu i njoj pripadajuću prerađivačku industriju na razinu interesa pojedinih investitora, bez jasne koncepcije što se ima podrazumjevati pod pojmom strategije razvoja poljoprivrede u Lijepoj našoj, nije samo besmislena nego i opasna. Da je tome tako pokazuju podaci po kojem mladi ljudi napuštaju Slavoniju i Vukovar. Tako kolijevka industrijalizacije Lijepe naše postaje zemlja na ugaru - bez ljudi; bez budućnosti.

Drugi je gubitnik grad Šibenik – kraljevski grad. Tragična privatizacija „pomela“ je sagrađene kapacitete. Šibenik je umjesto pomoći šire zajednice imao nesreću da su javna poduzeća svoje restrukturiranje provodila tako da su smanjivala broj zaposlenih u Gradu koji ionako ima tragično velik broj nezposenih. Susjedni Zadar sasvim druga je priča. Ovom svakako valja pridodati i cijele Ravne kotare koji vape za razvojem. Nije potrebno puno, potrebno je jako malo da „hrvatska Kalifornija“ postane lokomotiva razvoja. Na žalost, Šibensko-Kninska županija postaje ukupan gubitnik i član kluba manjerazvijenih županija. Ipak, za razliku od Vukovara, Šibenik je na obalama „najljepšeg mora na svijetu“ pa zemljopisna komparativna prednost pokreće razvoj gospodarstva uz pomoć inozemnog kapitala. Nije puno al veseli. Pogodnosti što ih hrvatska vlast općenito pruža turističkoj djelatnosti uporište je optimističkim očekivanjima njegovih građana.

Uvijek postoji dobar primjer. Jasno nalazi se u Istri koja je također dobar primjer među županijama. Riječ je o gradu Rovinju. Poduzetnici, nacionalno bogatstvo kako ih je nazvao Keynes, su dinamizirali razvoj Rovinja. Rovinj je danas u odnosu na Rovinj prije dvadeset godina sasvim drugi grad. Odlučna politka tamošnjih lokalnih političra i poduzetnika „pretvorila“ su Rovinj iz ubavog mjesta u pravi mali moderan i dinamičan mediteranski grad u punom smislu te riječi.

Vratimo se priči. 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 relano očekivati da će pojedine županije, gradovi i općine osigurati potrebna sredstva za podmirenje javnih dobara na svom području čak kada bi bio naglašeno povoljniji odnos raspodjele poreznih prihoda, nego što je on to danas, u korist lokalne uprave. Izneseno pretpostavlja, prema tome, u prvom koraku definiranje poreznog kapaciteta pojedine lokalne zajednice kako bi se odredilo u kojoj mjeri odnosna lokalna vlast može sama financiratiÂ 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 za razvoj gospodarstva na lokalnoj razini 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.

Valja istaći da strukturu/opseg javnih rashoda danas nije moguće relevanto smanjiti u kratkom roku, bez socijalnih tenzija (što pokazuju godinama godišnji proračuni), već je neophodno povećati društveni proizvod kako bi se mogli povećati 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 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 podstiću prilagođavanje svoje privredne strukture zahtjevima tehnoloških revolucija, odnosno regionalnom razvoju. Ta i takva je politika u izravnoj opreci s neoliberalističkim konceptom. Međutim to je moguće. Upravo je Njemačka primjer kako se može istovremeno provoditi neoliberalizam u okviru EU i aktivna regionlna politika na nacionalnoj razini. Ovo je moguće, u slučaju razvijenih zemalja, Â jer postignuta učinkovitost gospodarstva stvara prostor većih investicija u manje razvijenim regijama kao i dodatna sredstva za socijalnu zaštitu 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 kako bi se ustrajno povećavala konkurentnost nacionalnog gospodarstva. 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 blagostanju građana.

Javna potrošnja u protekla gotovo dva desetljeća glavni je uzročnik kriznom stanju u hrvatskom gospdarstvu. 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 Lijepe naše.