

Na kraju, Puškarićevu *Teoriju ekonomskog liberalizma* svakako valja pročitati. Napor koji je autor u nju uložio, autorove rečenice kojima iznosi i vrlo složen sadržaj jasno omogućuju i širem krugu čitatelja da ga prouče.

Vlatko Mileta

Recenzija

*Slovenske poruke i pouke.
Problemi konsolidacije
demokracije*

Slovensko politološko društvo,
Ljubljana, 1993.

Ovaj zbornik donosi nam svih četrnaest referata najpoznatijih slovenskih politologa koji su prezentirani na petom politološkom skupu što je održan u Ankaranu u svibnju 1993., a koji se bavio pitanjem koje nije aktualno samo u Sloveniji nego i u svim ostalim zemljama što su napustile komunistički društveni model: kako razviti demokraciju. Zato je ova knjiga za nas vrlo poučna; i kod nas se nameću pitanja: kako konsolidirati pravnu državu i kako afirmirati demokraciju?

A. Bibič u svom radu "Civilno društvo i demokracija" prikazuje temeljne dosege današnje, kako to on kaže, "znanosti o demokraciji". Naime, on upozorava na osnovne dileme demokracije (vlast masa, prava pojedinca i manjina) i u njihovim okvirima nastoji postirati teoriju koja bi bila primjerena Sloveniji.

Isti problem još konkretnije analizira D. Fink-Hafner u radu "Uspješnost ustrojavanja demokracije u Sloveniji: ne i pokazatelji", te ukazuje na dvije faze u razvoju slovenske demokracije. Prva je borbena, jer se odnosi na suprotstavljanje

i rušenje komunističkog poretka, a druga, složenija i teža, odnosi se na izgradnju slovenskog tipa demokracije koji bi uspješno pomirio nacionalne i pojedinačne interese.

M. Brezovšek u svojoj analizi naslovljenoj "Razmišljanja o nekim pretpostavkama demokratske konsolidacije", naglašava da su glavne pretpostavke za razvoj demokracije u Sloveniji "demokracija u demokraciji", što znači razvijanje odnosa unutar slovenskog demokratskog društva i pravne države koji ne osiguravaju samo tzv. makrokonzensus nego - u još većoj mjeri - i sva prava čovjeka, tj. mikrokonzensus putem participacije, razvijanja političke kulture i višeg stupnja aktivnosti građana za sve stvari što su od zajedničkog interesa.

Pod naslovom "Na putu u demokraciju" i M. Žagar razmatra problem ulaska u demokraciju sa stajališta svjetskog okruženja, pa i razvoja demokracije u najrazvijenijim zemljama, što može i treba biti pouka malim postkomunističkim državama kako da put u demokraciju svladaju na najbolji i svojoj tradiciji najprimjereniji način.

S. Kranjc u svome radu "Političke stranke - čimbenik (ne)stabilnosti demokracije" pokazuje kako nagli razvoj stranaka u postkomunističkim zemljama ima pozitivan i negativan učinak. Pozitivan učinak očituje se u razbijanju totalitarističkog monopola vlasti, a negativan u nesvrshodnoj "borbi svih protiv svijeta", što u drugoj fazi, nakon pobjede demokratskog modela, vodi entropizaciji društva.

Dijakronijska analiza razvoja brojnih političkih stranaka u Sloveniji J. Prunka, u radu "Idejna opredjeljenost političkog života u Sloveniji u 20. st.", pokazuje profilaciju političkih trendova i može biti poučna i za razvoj stranaka u Hrvatskoj.

A. Židan analizirao je problem razvoja političke kulture kao onoga subjektivnog čimbenika koji bi mogao pospješiti ulazak u demokratske tijekove.

D. Zajc u radu "Značenje koalicijskog povezivanja u djelovanju slovenskog parlamenta" razmatra nove probleme koji vode tipizaciji političkih pogleda što se javljaju u oblicima povezivanja stranaka u parlamentu, jer iz spontanog interesnog povezivanja mogu *suo sponte* nastati nove, cjelovitije stranke, dakako, u manjem broju od sadašnjega.

I B. Markič analizira ulogu i značenje poslanika u parlamentu, I. Lukšič u svome radu "Državni savjet Republike Slovenije" naglašava da je on ustrojen po kombiniranom načelu demokratskog i korporativnog principa, te da je osnovni problem funkcioniranja toga instituta izbor predstavnika koji bi odrazio istinsku cjelinu slovenskog društva.

A. Iglčar raspravlja o uvođenju klasičnog modela zakonodavnog postupka u slovenskom parlamentu, a A. Lukšič analizira vrlo važan problem "Oblici komunikacije i forme odlučivanja u tehnološkoj civilizaciji", što je neobično važno, jer demokracija još nije pronašla svoje najoperabilnije komunikacijske forme po načelu "*vox populi - vox dei*".

M. Cerar u referatu "Konstituiranje pravne države" analizira ovaj problem u širem teorijskom i internacionalnom okruženju, što može pridonijeti razbistravanju problema u konkretnim situacijama i u praktičkom političkom životu.

Za postkomunističke zemlje posebno je zanimljiv rad R. Brinar "Procesi demokratizacije u procjepu između ekonomske učinkovitosti i nacionalnih interesa", što je instruktivno i za hrvatski politički prostor.

Zbornik "Problemi konsolidacije demokracije" govori, dakle, o vrlo aktualnim problemima političke teorije i prakse, s posebnim osvrtom na specifičnosti prijelaznog razdoblja u bivšim komunističkim zemljama, pa je zato dobro došao ne samo našim politolozima nego i ostalim javnim djelatnicima koji sudjeluju u stvaranju demokracije u Hrvatskoj.

Juraj Plenković

Recenzija

Richard i Peggy Musgrave

Javne financije u teoriji i praksi

Institut za javne financije,
Zagreb 1993, str. 474.

Knjiga "*Javne financije u teoriji i praksi*" je udžbenik iz javnih financija dvoje američkih autora što se izučava gotovo na svim svjetskim ekonomskim i političkim studijama. Prevodenjem ovog udžbenika na hrvatski jezik hrvatska znanstvena i stručna javnost koja se bavi istraživanjem funkcioniranja i financiranja javnog sektora, dobila je izvanredno štivo a ujedno i podlogu za amerikanizaciju izučavanja politike javnog (društvenog) sektora.

Riječ je o šestom izdanju knjige supružnika Richarda i Peggy Musgrave, čija je osnova knjiga "Javne financije" koju je 1959. godine objavio Richard Musgrave.

Uz osnovne bilješke o autorima i predgovore prvom i petom izdanju na engleskom jeziku, donosi i predgovor hrvatskom prijevodu prof.dr. Pere Jurkovića. Udžbenik "Javne financije u teoriji i praksi" podijeljen je na osam dijelova.

Prvi dio ovog udžbenika posvećen je definiranju javnog sektora kao i definiranju predmeta izučavanja, metoda izučavanja, analizi potreba za javnim sektorom, te glavnim funkcijama javnog sektora. U tom kontekstu u ovom dijelu studije autori osobito istražuju alokacijsku funkciju, funkciju raspodjele, te stabilizacijsku funkciju i potrebu koordinacije budžetskih funkcija.

Da bi se shvatila suština koncepcije ovog udžbenika osobito je značajno da se definira sam predmet i metode istraživanja, kao i glavne funkcije ekonomike javnog sektora.

"Ova se knjiga bavi ekonomikom javnog sektora i njegovim funkcioniranjem u mješovitom sistemu. Njegovo se

funkcioniranje ne odnosi samo na financiranje već ima i značajan utjecaj na razinu i alokaciju raspoloživih resursa, raspodjelu dohotka i razinu ekonomske aktivnosti. Iako se naš predmet istraživanja tradicionalno odnosi na javne financije, ova knjiga se bavi kako realnim tako i financijskim vidovima problema. Štoviše, mi se ne možemo baviti samo ekonomikom 'javnog' sektora. S obzirom na to da javni sektor funkcionira međuzavisno s privatnim, analizom su obuhvaćena oba sektora. Efekti politike javnih rashoda i javnih prihoda ne ovise samo o reakciji privatnog sektora već je i potreba za poduzimanjem fiskalnih mjera determinirana time kako bi privatni sektor djelovao ako njih ne bi bilo.

Unatoč ovako širokom pristupu, nećemo se baviti cjelinom ekonomske politike nego ćemo se ograničiti samo na onaj njezin dio koji se očituje u mjerama javnih prihoda i rashoda."

U analizi javnog sektora je, prema mišljenju autora, potrebno odgovoriti na nekoliko bitnih pitanja: 1) Koje bi kriterije trebalo primijeniti kada se procjenjuje prihvatljivost različitih budžetskih politika; 2) Kakve su reakcije privatnog sektora na različite fiskalne mjere, kao što su promjena poreza i javnih rashoda; 3) Koji su društveni, politički i povijesni odnosi oblikovali današnje fiskalne institucije i odredili formulaciju današnje fiskalne politike.

Odgovor na prvo pitanje iziskuje normativni pristup odnosno oblike ekonomske analize koji se bave time kako bi trebalo nešto učiniti. Da bi se na to moglo odgovoriti potrebno je, prema mišljenju autora, "utvrđivanje standarda zadovoljavajuće" djelatnosti. U skladu s analizom efikasnog ponašanja domaćinstva i poduzeća u privatnom sektoru, definiranje takvih standarda traži oblik ekonomske analize koji se u profesionalnom žargonu zovu "ekonomikom blagostanja". Međutim, primijeniti takvu analizu na javni sektor je mnogo teže, jer ciljevi fiskalne politike nisu zadani nego se moraju utvrditi u političkom

procesu. Također, ciljevi učinkovitosti u upotrebi resursa u javnom sektoru moraju se dopuniti s razmatranjem jednakosti i pravedne raspodjele, što izlazi iz okvira normativne analize.

Odgovor na drugo pitanje moguće je pronaći kroz analizu efekata fiskalnih mjera unutar onog što se naziva "pozitivnom" ekonomijom, tj. vrstom ekonomske analize koja se bavi predviđanjima na bazi empirijskih istraživanja.

Treće pitanje, prema autorima ove knjige, nalaže "pozitivan" pristup u traženju odgovora na pitanje zašto se država upravo tako ponaša. Naravno, da na to pitanje ne može odgovoriti samo ekonomska analiza, nego valja u razmatranje uključiti i analizu niz povijesnih, političkih i društvenih čimbenika. To se čini da bi se dao odgovor na pitanje kako pojedine interesne grupe utječu na fiskalnu politiku i na koji način zakonodavac zadovoljava interese različitih grupa kroz kreiranje fiskalne politike.

Moguće je u području javnog sektora navesti nekoliko glavnih funkcija, koje imaju izdiferencirane i jasne ciljeve:

1) zadovoljavanje javnih dobara, odnosno procesa kojima se ukupna upotreba resursa dijeli između privatnih i javnih dobara i s kojima se odabire određena kombinacija javnih dobara. To zadovoljavanje naziva se alokacijska funkcija budžetske politike,

2) prilagodavanje raspodjele dohotka i bogatstva kako bi se osiguralo ono što društvo smatra u danom povijesnom trenutku "prihvatljivim" i "pravednim" stanjem raspodjele, što se naziva funkcijom distribucije,

3) korištenje budžetskom politikom kao sredstvo za održavanje visoke stope zaposlenosti, zadovoljavanje stupnja stabilnosti cijena, osiguranje određene stope gospodarskog rasta, uzimajući pri tome u obzir njihove reperkusije na trgovačku i platnu bilancu. Ostvarivanje tih ciljeva naziva se stabilizacijskom politikom.

U prvom dijelu knjige autori daju i prikaz javnog sektora u ekonomskim računima, gdje je osobito značajno njihovo istraživanje i prikaz javnog sektora u kružnom toku sredstava određenog gospodarstva (17). Potom autori daju prikaz fiskalnih institucija u SAD, gdje najprije daju pregled fiskalne strukture SAD, zatim ustavni okvir, provođenje politike rashoda i porezne politike te ostale aspekte fiskalne politike.

Drugi dio knjige posvećen je alokaciji, distribuciji i javnom izboru. Autori ovdje razlažu principe javnog zadovoljavanja društvenih dobara kao i proturječnosti koje se pri tome javljaju. Naročitu pozornost posvećuju neefikasnosti tržišta u zadovoljavanju javnih potreba i fenomenu jednakosti u raspodjeli. U tom kontekstu autori istražuju i problem javnog izbora i fiskalne politike, te analiziraju politički proces kreiranja budžetske politike i raspodjele budžeta te reagiranje birača i različitih interesnih grupa u pojedinim tipovima demokracije (direktna i predstavnička demokracija). (Vidi str. 93. do 104.)

U trećem dijelu koji je posvećen strukturi i politici javnih rashoda, autori najprije analiziraju javne rashode, odnosno njihovu strukturu i tendencije u rastu, zatim osnovna načela vrednovanja rashoda, te na kraju iznose konkretne analize u politici javnih rashoda: nacionalna obrana, auto cesta, rekreacija na otvorenom i obrazovanje i različite vrste potpore skupinama stanovništva s niskim dohotkom i socijalnim osiguranjem. Najzanimljiviji je svakako onaj dio koji se odnosi na tendencije u rastu i strukturalne promjene u rashodima. Autori navode podatke o porastu javnih rashoda u zemljama OECD-a, s prikazom promjena u udjelu javnih rashoda u domaćem društvenom proizvodu i elastičnosti rashoda za javne potrebe prema domaćem društvenom proizvodu u razdoblju od 1960. do 1982. godine.

Četvrti dio knjige posvećen je načelima oporezivanja, u kojem su autori dali

uvodne naznake o oporezivanju, osobito o vrstama prihoda i zahtjevima što se postavlja pred dobar porezni sistem, te o osnovnim principima porezne jednakosti. Najzanimljiviji je dio ovog dijela studije prikaz poreza u kružnom toku, gdje autori razmatraju točke djelovanja pojedinih vrsta poreza u kružnom toku dohotka i rashoda u privredi. Prema toj slici vidi se da se u kružnom toku dohotka i rashoda mogu uvesti različite vrste poreza kao što su: 1) porezi na tržištu proizvoda ili tržišnih faktora proizvodnje, 2) porezi na tržištu na strani proizvođača ili kupca, 3) porezi na domaćinstva ili poduzeća. Naravno, bez obzira na različite vrste poreza koji se mogu primjenjivati u kružnom toku dohotka i rashoda od osobitog su značenja ekonomski efekti pojedinih vrsta poreza na mikro i makroekonomskom planu. Učinci raspodjele koja se kroz porezni sustav i budžetsku politiku sprovodi u određenoj zemlji utječu na opseg proizvodnje i zaposlenosti, kao što njihove promjene i rast utječu na budžetsku potrošnju.

Peti dio knjige posvećen je poreznoj strukturi u SAD, i najprije se analizira povijesna dimenzija razvoja porezne strukture SAD. Autori zatim razmatraju različite vrste poreza koji se primjenjuju u američkom gospodarstvu kao što su: porez na dohodak građana, porez na dohodak poduzeća/korporacija, porez na potrošnju, porez na imovinu i porez na bogatstvo, zatim porez na prijenos imovine poslije smrti i porez na fond plaća. U sklopu ovog dijela najzanimljiviji su empirijski podaci o razvoju porezne strukture u SAD-u i komparativni podaci o poreznoj strukturi u deset najrazvijenijih zemalja svijeta i članica OECD-a.

U šestom dijelu knjige koji se bavi fiskalnim federalizmom, autori prikazuju opća načela financiranja složenijih zajednica i načela federalnih financija, kao i strukturu fiskalnog federalizma u SAD. Autori najprije pokazuju izvore poreznog sustava u SAD-u, zatim analiziraju ravnotežu u sprovođenju porezne politike između savezne države, američkih država i lokalnih

zajednica (vlasti), kao i međusobne odnose i modele između američkih država i lokalnih vlasti. Za shvaćanje poreznog sustava i načina njegovog funkcioniranja u SAD-u najilustrativnije je poglavlje koje se odnosi na ravnotežu između saveza, država i lokalne vlasti, uz povijesni presjek rashoda po razinama vlasti od 1927. do 1987. godine. U strukturi ukupnih rashoda za financiranje javnih potreba u SAD-u u posljednjih tridesetak godina nije došlo do većih promjena. Najveća koncentracija sredstava za financiranje javnog sektora odnosi se na federalne rashode koji iznose oko 68,0 posto, zatim državne oko 18,0 posto te na lokalnu razinu 14,0 posto. Međutim, novija politika financiranja javnih potreba nazvana "novim federalizmom", koja je inaugurirana u vrijeme predsjednika Reagana, nastoji izvršiti što veću decentralizaciju u financiranju javnih potreba.

U sedmom dijelu knjige autori analiziraju odnos fiskalne i stabilizacijske politike, gdje izlažući najprije načela stabilizacijske politike, zatim istražujući neka daljnja pitanja fiskalne politike kao što su određene fleksibilnosti, vremenska dimenzija fiskalnih učinaka, procjene poreza u odnosu na promjene rashoda, problem stvaranja novčane (financijske) akumulacije u javnom sektoru i neka iskustva fiskalne politike. Iako većina pitanja kojima se bavi ovaj dio studije pripada u područje makroekonomske analize, treba reći da su ona vrlo značajna jer su određeni modeli iz makroekonomske analize (modeli multiplikatora kod fiksnih investicija, modeli multiplikatora kod promjenljivih investicija,

način ostvarenja stabilizacije u otvorenoj i zatvorenoj privredi) bitni za kreiranje stabilizacijske i fiskalne politike.

U osmom dijelu knjige autori razmatraju međunarodne aspekte javnih financija, gdje se u kontekstu opće tendencije globalizacije svjetske privrede sve više nameće potreba usklađivanja i koordinacije u kreiranju i vođenju fiskalne politike. Osim potrebe da se uskladi fiskalna politika, autori naročito istražuju problem financiranja razvoja. Zato nas najprije upoznaju sa sastavnim dijelovima razvoja, zatim analiziraju odnos fiskalne politike, stabilnosti i rasta, te određuju optimalnu poreznu strukturu kao poticaj gospodarskom razvoju. Na kraju ovog dijela svog udžbenika Richard i Peggy Musgrave analiziraju politiku rashoda koji moraju biti u funkciji razvoja, te međunarodnu pomoć i preraspodjelu u korist financiranja razvoja.

Možemo zaključiti da je knjiga "Javne financije u teoriji i praksi" iznimno koristan udžbenik u području ekonomije i politike, osobito fiskalne politike. Cjelovito izučavanje ove knjige na našim fakultetima i sveučilištima omogućit će nam da dodamo do razrađenijih znanstvenih spoznaja iz područja javnih financija, kao i do adekvatnije primjene metoda i instrumenata u financiranju javnih potreba u Hrvatskoj, u skladu s praksom većine visoko razvijenih zemalja s tržišnom orijentacijom i dugom demokratskom tradicijom.

Ivan Vuković