

Izlaganje na znanstvenom skupu  
UDK: 342.2 (497.1) : 339.3 + 336.71/77 + 336.2

## Ekonomske funkcije federacije

IVAN RIBNIKAR

*Ekonomski fakultet u Ljubljani*

*Sažetak*

U članku se razmatraju koristi što ih na području gospodarstva ima pojedinac od uspostavljanja (kon)federacije. Unutrašnje zajedničko tržište navodi se kao osnova tih koristi. Posebno se razmatraju uloga zajedničkog novca i monetarne politike, te poreznog sistema i fiskalne politike u smanjivanju troškova rada i kapitala na takvom tržištu. Osiguranje funkcioniranja unutrašnjeg tržišta i sprečavanje monopola navode se kao osnovne ekonomske funkcije federacije.

O federaciji ili konfederaciji nema univerzalne teorije, jer svaka je federacija ili konfederacija unikum. Postoji samo teorija ili »teorija« da (kon)federacija dvije jedinice (gotovo da) nije moguća. Dokazi tome mogu biti Cipar, Sjeverna Irska, Belgija, Austro-Ugarska. Što je više članica (kon)federacije, ona bolje funkcionira (Švicarska, SAD). Jugoslavija je, što se tiče broja članica, između »(gotovo da) nije moguća« i »dobro funkcionira«. Samo zbog broja članica, dakle, ne treba očajavati, ali na osnovi toga ne možemo doći ni do jasna odgovora: da ili ne. Samostalna država ili članica (kon)federacije, o tome treba odlučiti na temelju analize brojnih razloga, od kojih neke ne možemo posve precizno brojčano izmjeriti, kao što su: historijski, ideološki, kulturni, vojni, obrambeni i još neki slični, i oni koji se mogu kvantificirati, a to su neposredne ili posredne koristi za pojedinca, građanina, u slučaju da njegova država (republika) jest/nije uključena u (kon)federaciju.

Prednosti mogu biti ponajprije na području koje definiramo područjem građanskih prava, a potom na ekonomskome području. Područje građanskih prava nije moguće kvantificirati u jednakome smislu kao ekonomsko područje, ali je moguće utvrditi ima li građanin više ili manje ako je njegova država u (kon)federaciji. Ako na ekonomskome području imamo »kardinalnost«, ovdje imamo barem »ordinarnost«.

Pojedincu kao građaninu potrebna je (kon)federacija ako ga ona štiti od nepravde ili zloupotrebe vlasti od strane države na nižim razinama. (Kon)federativna država manje je pristrana. Ako to nije istina, s aspekta građanskih prava, pojedincu nije potrebna (kon)federacija. Ljudi moraju imati osjećaj da ih konfederalna država

štiti. Da bi pojedinac imao barem ambivalentan odnos prema (kon)federaciji, kada se radi o građanskim slobodama, mora vrijediti načelo da je razlika između građanskih prava koja mu daje država na nižoj razini i onih koja mu osigurava (kon)federalna država »pro re«. Mora, dakle, vrijediti ona odredba koja u većoj mjeri ide u prilog građaninu.

Kada je riječ o gospodarstvu, (kon)federacija zakonima, osiguravanjem zakonitosti i pravnoga poretka ili pravne države i kontrolnim institucijama stvara »unutrašnje« tržiste, sprečava monopole, na sofisticirani način štiti domaću proizvodnju i tako maksimalizira *welfare* svojih građana.

Globalizacija, a taj je proces nezaustavljiv u Evropi i u svijetu, zahtijeva kao ravnotežu ili pandan regionalizaciju ili kantonalizaciju. Tako je moguća ona (kon)federacija za koju građani vjeruju da će ih zaštititi pred zloupotrebom vlasti, osiguravati njihovo materijalno blagostanje i priznati i štiti njihovu lokalnu autonomiju (time osigurati nematerijalno blagostanje) — dakle, poduprijeti regionalizaciju i kantonalizaciju.

Stoga je svaka (kon)federacija asimetrična. Simetrična je samo unitarna država. Asimetričnost, koja je imanentna svakoj (kon)federaciji, znači da neke članice jednako reguliraju stvari koje bi inače mogle regulirati svaka po svome, dok jedna ili više članica te stvari regulira po svome. Međutim, problem konfederacije nije pitanje u čemu članice mogu biti različite, već u čemu moraju biti jednake.

Ako govorimo o području ekonomskoga uređenja, članice (kon)federacije moraju imati zajednički ili jedan novac. Isto važi i za monetarnu politiku. Da bismo mogli doći do monetarne politike, mora doći do preobrata u monetarnom uređenju. Osnovni načini emisije primarnoga novca moraju postati politika otvorena tržišta i posizanja centralne banke na deviznome tržištu. Sve drugo što dovodi do emisije primarnoga novca, mora biti dovedeno u funkciju centralne banke kao »zajmodavca u krajnjoj nuždi«. Samo će tako biti oduzeta suverenost pojedinim poslovnim bankama. Kako bi vodstvo centralne banke bilo relativno neovisno o trenutnoj vladi (i parlamentu), mandat guvernera i savjeta guvernera, ponajprije, mora biti znatno duži od mandata parlamenta i nikada ne smije početi istovremeno s mandatom parlamenta i/ili vlade (vremenski pomak trebalo bi da bude u polovini mandata parlamenta). Na taj način, također, funkcije u vodstvu banke ne bi bile stepenice u političkoj karijeri.

Pitanja poreznog sistema i fiskalne politike su kompliciranija. Ponajprije, »jedinstveni porezni sistem i jedinstvena fiskalna politika« ne znači ništa ili može značiti bilo što. Do odgovarajućeg odgovora možda bismo mogli doći polazeći od unutarnjega tržišta (»internal Market«, »binnen Markt«). Porezni sistem i fiskalna politika ne smiju postavljati granice zbog kojih ne bismo mogli govoriti o »unutarnjem« ili jugoslavenskom tržištu. Budući da su osnovni troškovi proizvodnje trošak kapitala i trošak rada, porezni sistem ne smije uzrokovati da u različitim područjima Jugoslavije troškovi rada i troškovi kapitala budu različiti. To, naravno, ne znači jednake troškove kapitala i jednake troškove rada posvuda u Jugoslaviji, odnosno jednake na onaj način kako misle neupućeni.

Troškovi kapitala obuhvaćaju i takozvanu premiju za rizik. Ako o tržišnoj privredi mislimo ozbiljno, tada tržišne privrede nema bez kapitala. A ako govorimo o kapitalu, moramo priznati troškove kapitala. Premija za rizik znači da će, na primjer, onaj tko ima imovinu biti spreman uložiti u neko poduzeće ondje gdje su rizici veći (na primjer zbog većega ili nepredvidiva apsentizma, mitinga, štrajkova i sličnoga) samo ako mu bude osigurana veća očekivana dobit (kao premija za rizik), od one na područjima gdje je rizik manji. U financijskoj teoriji i praksi »koeficijent  $\beta$ « se podrazumijeva i ako o tržišnoj privredi razmišljamo ozbiljno, ne možemo ga ne priznati.

Troškovi rada nisu jednaki nominalnim plaćama, već su određeni na osnovi »efficiency wage«. Ako je, na primjer, na području X nominalna plaća četvrtina plaće na području Y, ali je produktivnost rada na području Y pet puta veća nego na području X, »efficiency wage« na području X viša je, i to za 20%, iako je nominalno samo četvrtina plaće područja Y.

Da bi (kon)federalna država, svojim mjerama i kontrolnim instrumentima, osigurala unutarnje tržište, na primjer, u vezi sa troškovima rada i troškovima kapitala, ona mora spriječiti nelojalnu konkurenciju odnosno da država na nižim razinama (republička, pokrajinska i/ili općinska država) subvencionira dio tih troškova. Ako država na nižim razinama svojim mjerama povećava te troškove, to nije problem konfederalne države. Svatko, naime, može neograničeno štetiti samome sebi. U demokratskim državama na tim, nižim, razinama građani neće dopustiti da im njihova država škodi. Uklonit će ono što šteti njima, dok je zadatak (kon)federalne države da spriječi ono što bi štetilo drugima. Harmonizacija poreznoga sistema proces je koji otklanja prepreke na unutarnjemu tržištu. U interesu je pojedinih teritorijalnih jedinica da ne štete sebi, i taj interes mora doći do izražaja. Da bi došao do izražaja, društveno vlasništvo moramo transformirati u vlasništvo. Federalna država mora sprečavati da pojedine teritorijalne jedinice štete drugima. Ostvarivanje »jedinstva« odozgo, silom, izaziva otpor. Ali, ne radi se samo o otporu. Pojedine teritorijalne jedinice uspostavljaju porezni sistem koji šteti njima samima. U tome je perversnost koncepcije »jedinstva« nasuprot koncepciji različitosti, koja ima ugrađen sistem koji teži harmoniji.

Za financiranje obavljanja funkcija federacije možemo odabrati glavarinu (jednostavni sistem kotizacije), ili »kotizaciju« kod koje se kao kriterij uzima porezna snaga pojedinih jedinica, na primjer, nacionalni dohodak. To, naravno, ne važi za onaj dohodak federacije, za kojega ne možemo utvrditi (konačnoga) platioca (na primjer, carine). Takav sistem, koji uvažava relativnu autonomiju republika (autonomnih pokrajina) i općina ne sprečava vođenje fiskalne politike. Ne slažemo se s općeprihvaćenom tvrdnjom da federacija zbog toga što ne može voditi fiskalnu politiku, ne može voditi ni uspješnu (makro)ekonomsku politiku uopće, jer to nije istina.

Porezni sistem mora biti alokacijski neutralan (ne smije utjecati na relative troškove rada i kapitala, ako ostanemo samo pritom). Nije se dobro igrati s poreznim stopama, iznimkama i sličnim. »Expenditure increasing« ili »decreasing« politiku može prakticirati i naša federacija. To se obično shvaća kao makroekonomski efekt fiskalne politike. Deficitno i suficitno financiranje federacije (a to

je bit fiskalne politike, ako je ona alokacijski neutralna) nije onemogućeno relativnom poreznom samostalnošću republika (autonomnih pokrajina) i općina, ako pretpostavimo da nitko neće štetiti samome sebi i da će federacija sprečavati da bilo tko može štetiti drugome.

Osnovno je pitanje kako će se financirati funkcije federacije. Postoje tri mogućnosti: glavarina (degresivno oporezivanje), kotizacija prema nacionalnome dohotku (proporcionalno oporezivanje) i svi porezi su izvorni prihod federacije (progressivno oporezivanje). Progressivno oporezivanje ne dolazi u obzir; u slučaju Slovenije stoga što se radi o malobrojnoj naciji, koja stoga ima visoke troškove nacionalne superstrukture (luksuz je biti pripadnikom malobrojnoga naroda). Te troškove potrebno je pokrivati porezima. Ako bi vrijedilo načelo progresivnosti (svi su porezi izvorni dohodak federacije), slovenska bi nacija morala nestati zbog ekonomskih razloga. Više sebi ne bismo mogli priuštiti da budemo nacija. Preostaje samo izbor između glavarine i proporcionalnoga oporezivanja za financiranje funkcija federacije. S obzirom na veće troškove nacionalne infrastrukture, ta proporcionalnost doista je progresivnost.

Porezni sistem, kada je riječ o financiranju funkcija federacije, ne može biti više no progresivan, na primjer, progresivno progresivan. Već samom progresivnošću oporezivanja odričemo se prava na privilegiju ili zaštitu kao malobrojna nacija. To je najviše, ili suviše, što dajemo. Inače, s obzirom na visoke troškove nacionalne superstrukture (»overhead costs«), kao malobrojne nacije sa znatno višim dohotkom per capita od jugoslavenskoga prosjeka moramo biti posve suvereni u donošenju odluka o tome koliko ćemo dati za svoju »regionalnu« ili »kantonalnu« potrošnju koja će se financirati porezima. Federacija mora brinuti da ne štetimo drugima, na primjer subvencioniranjem troškova kapitala ili rada, a to da ekonomski ne štetimo sebi, ne može biti njena, već je naša briga.

Federacija treba da osigura »unutarnje« tržište, sprečava monopole itd. Osnovno je pitanje funkcije federacije, i to u kontekstu o kojem je riječ: koliko to košta, i kako će se to financirati? Najprije moramo odgovoriti na pitanje da li će to biti: a) glavarina, b) da li će porezi biti u skladu s poreznom snagom republika (i autonomnih pokrajina), a to znači progresivni u slučaju malih nacija, i c) da li će to biti progresivno progresivno oporezivanje kada je riječ o nama, ako se radi o izvornim prihodima federacije ondje gdje je poznat platilac poreza. Pritom, naravno, pitanje izvora prihoda federacije nema nikakve veze s mogućnošću ili nemogućnošću vođenja fiskalne politike i osiguravanjem »unutarnjega« tržišta. Radi se, dakle, o tri odvojena pitanja: 1) o funkciji federacije i načinu financiranja tih funkcija, 2) o poreznome sistemu koji ne ruši ili, bolje, ne sprečava nastajanje »unutarnjega« tržišta i 3) o fiskalnoj politici federacije.

Na kraju još o jednoj sudbonosnoj stvari. Moramo razlikovati uređenje, na primjer, na monetarnome, fiskalnom, poreznom i drugim područjima, kada će na djelu biti demokratska država, danas i u vrijeme prijelaza na tržišnu privredu i demokratsku državu. Ono što je za tržišnu privredu i demokratsku državu pravilno, u pravilu je za nas danas i u vrijeme prijelaza sudbonosno neprihvatljivo. Stoga je u ovim uvjetima pozivanje na Evropu i na to kako su te stvari tamo uređene, besmisleno. To je doista prijetnja, jer se u nedemokratskoj državi s plansko-

tržišnim gospodarskim sistemom u pravilu sve inače normalne institucije pretvaraju u svoju suprotnost.

S slovenskoga preveo

Davor Gjenero

Ivan Ribnikar

### THE ECONOMIC FUNCTIONS OF THE FEDERATION

#### Summary

The author looks at the benefits that individuals will enjoy in the sphere of economy once the (con)federation is established. The basis of these benefits is the internal common market. The role that common currency and monetary policy, as well as taxation and fiscal policy play, in reducing the costs of labour and capital in such a market is given special consideration. The basic economic functions of the federation appear to be the securing of a functioning internal market and the prevention of monopolies.