

Javna potrošnja u Hrvatskoj između globalizacije i decentralizacije*

ZDRAVKO PETAK**

Sažetak

U članku se razmatra mogući utjecaj globalizacije i decentralizacije na buduću ulogu javne potrošnje u Hrvatskoj. U prvom dijelu članka autor najprije razmatra značajke državne intervencije u ekonomski proces tijekom dvadesetog stoljeća i teorijska ishodišta javnih dobara, kao resursa koji tržište nije u stanju efikasno pribaviti. Nakon toga se navode značajke procesa globalizacije i decentralizacije (lokalizacije), simultanih procesa čije jačanje vodi smanjenju regulativne uloge nacionalne države i javne potrošnje. U drugom dijelu članka najprije se razmatra struktura javne potrošnje u Hrvatskoj, a nakon toga mogući utjecaj dvaju spomenutih procesa na njezinu strukturu i obujam.

Uvod

Predmet moga izlaganja odnosi se na buduću ulogu države u reguliranju ekonomskih procesa u Hrvatskoj. Svoju pažnju ću poglavito usmjeriti na ulogu središnje države, nastojeći odgovoriti na temeljno pitanje: na koji će način na njezinu ulogu utjecati dva dominantna svjetska procesa – globalizacija i decentralizacija.

Globalizaciju ću definirati, sukladno poznatom Watersovu određenju kao “proces u kojem se gube zemljopisna ograničenja na društvene i kulturne aranžmane i u kojem su ljudi sve više svjesni da se ona gube.”¹ Ili kao što u svom poznatom udžbeniku iz komparativne politike ističu Hague, Harrop i Breslin, globalizacija označava dokidanje modela odnosa među zemljama u kojem su se međusobni odnosi uspostavljali isključivo između vlada, pri čemu su glavna sredstva uspostavljanja tih odnosa bila

* Rad je, pod izvornim naslovom “*The Public Consumption and the Process of Decentralization in Croatia*”, izložen u Varšavi 18. travnja 2000. godine. U usporebi s verzijom izloženom na Konferenciji članak je dopunjen pojedinim teorijskim uvidima i s nekoliko dodatnih empirijskih nalaza.

** *Zdravko Petak*, docent na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Teorija ekonomske politike.

¹ V. Waters, M., *Globalization*, Routledge, London, 1995.: 3.

vanjska politika, diplomacija i oružana sila.² Odnosi između društava u starom su se modelu odnosa uspostavljali posredno, preko vlada, i upravo u tom segmentu globalizacija donosi radikalne promjene. Odnosi između društava počinju se uspostavljati izravno, bez posredovanja od strane nacionalnih vlada. Osim toga, u međunarodnome prostoru vlade više ne djeluju isključivo međusobno, već zajedno s međunarodnim organizacijama, “od Ujedinjenih naroda, do Fordove automobilske kompanije”, kao što ističu spomenuti autori. Razlog tome leži u činjenici da se ljudi i kapital kreću cijelim globusom, te država više ne posjeduje “svoje ljude i resurse”. Primjerice, tokovi informacija nameću se ljudima kao međunarodni, neovisno o tome putuju li u inozemstvo, ili ne. Zbog svega toga globalizacija predstavlja svojevrсни napad na ulogu nacionalne države kakvu je ona imala u 20. stoljeću.³

Decentralizacija je proces koji je komplementaran globalizaciji. Roy Bahl razlikuje tri vrste decentralizacije.⁴ Prvi oblik odnosi se na prostornu decentralizaciju koja označava poticanje ekonomskog razvoja izvan glavnih urbanih područja. Drugi oblik predstavlja decentralizacija vladinog odlučivanja, kojom se što više ovlasti nastoji prebaciti na lokalne ogranke središnje državne vlasti. Treći oblik je fiskalna decentralizacija, kojoj je temelj nastojanje da se proces vladanja što je moguće više približi ljudima, čemu treba poslužiti jačanje lokalnih javnih financija. Kad govorim o decentralizaciji, odnosno lokalizaciji, mislim na sva tri njezina aspekta, premda se zbog prirode izlaganja najčešće govori zapravo o fiskalnoj decentralizaciji.

Pokušajmo se na početku, na posve teorijski način, zapitati kakva će u budućnosti biti uloga države u reguliranju gospodarskog sustava. Možemo postaviti dvije hipoteze.

1. Tzv. velika država je proizvod 20. stoljeća i u bliskoj budućnosti neće nestati.

2. Uloga države u gospodarstvu, zbog djelovanja procesa globalizacije, postupno će se smanjivati, tako da će “velika država”, izraz pod kojim podrazumijevamo značajnu ulogu države u raspodjeli nacionalnog proizvoda, postati stvar prošlosti.

U nastavku izlaganja pokušat ću ukratko obrazložiti obje teze.

1. Uzroci rasta državne potrošnje u 20. stoljeću

Na ovome mjestu valja najprije ustvrditi da je u dvadesetom stoljeću došlo do velikog rasta javnog sektora. Vrijednost od nekoliko postotaka nacionalnog proizvoda, koliko je početkom stoljeća odlazilo na javnu potrošnju, tijekom vremena značajno je povećana, dosegnuvši u mnogim zemljama više od 50 posto BDP-a.

² V. Hague, Rod, Martin Harrop i Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Macmillan, London, 1998. (4. izd.): 38-39.

³ Jan Scholte razmatra promjene koje spomenuti proces postavlja pred kapitalizam kakav smo do sada poznavali. V. Jan A. Scholte, *Global capitalism and the state*, *International Affairs*, Vol. 73, br. 3, 1997.: 427-452.

⁴ V. Roy W. Bahl, *Fiscal Decentralization*, World Bank, 2000., članak pripremljen za skup “*Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*”, Budimpešta, 10.–15. travnja 2000.

Druga značajka koja se odnosi na rast javnog sektora, a koju često nalazimo u ekonomskim udžbenicima, jest pravilo da udio javnog sektora u BDP-u raste s razvijenošću zemlje. Zbog toga je u pravilu udio javne potrošnje veći u razvijenim nego u nerazvijenim zemljama, premda to nipošto ne znači da taj udio raste linearno s razvijenošću zemlje. To samo znači da se očekuje kako će, primjerice, Švedska i Belgija imati veći udio javne potrošnje u BDP-u od Kolumbije i Filipina.

Zašto je tržište javnih dobara potrebno demokratskom društvu, odnosno zbog čega je i došlo do tako silnog porasta javne potrošnje? Na ovome mjestu ne mogu ulaziti u detaljna obrazloženja spomenutog procesa, već ću samo podsjetiti na jednu postavku koju možemo pronaći praktično u svim suvremenim udžbenicima političke ekonomije. Naime, čak i kad tržište privatnih dobara funkcionira savršeno, a svaki član društva je uz to zadovoljan i raspodjelom dohotka, čak će i tada biti potrebno političko tržište da ponudi određene vrste dobara. Riječ je o dobrima kod kojih se efikasnost najčešće ne može osigurati putem tržišta, već jedino kolektivnim pribavljanjem.

Na ovome mjestu čini mi se opravdanim pokušati sistematizirati različite vrste dobara i na osnovi toga izvesti njihovu opću tipologiju. Vrlo podesnim čini mi se pristup koji polazi od nekonkurentnosti u potrošnji (*non-rivalness in consumption*) i nemogućnosti isključenja iz potrošnje (*non-excludability from consumption*) kao ključnim kriterijima na osnovi kojih je moguće razlikovati javna od ostalih vrsta dobara.⁵ Umjesto konkurentnosti, ponekad se kao kriterij koriste mogućnost zasićenja (*congestion*)⁶ i zajedničko korištenje ili potrošnja (*jointness of use or consumption*)⁷. Američki politolozi Elinor i Vincent Ostrom, koji su upotrijebili potonji izraz, dali su ujedno vrlo preglednu klasifikaciju dobara. Upotrijebit ću je stoga i u ovom prikazu, zamijenivši pri tome njihov kriterij zajedničkog korištenja ili potrošnje kriterijem konkurentnosti.

Tipologija dobara koju na taj način dobivamo prikazana je u Tablici br. 1. Uz vodoravnu liniju rešetke označena je konkurentnost u potrošnji – na lijevoj strani je označena konkurentna, a na desnoj nekonkurentna potrošnja. Uz okomitu liniju rešetke označena je mogućnost isključivanja neplatiša (*free-rider*) iz potrošnje – u gornjem dijelu rešetke ta mogućnost je izvediva, a u donjem dijelu nije.

Na temelju te dvije vrste kriterija dobivamo četiri vrste dobara: 1. privatna dobra, 2. dobra s plaćanjem naknade (*toll goods*), 3. zajedničke zalihe resursa (*common pool resources*) i 4. javna dobra. Privatna dobra su ona kod kojih je moguće isključenje neplatiša i kod kojih je potrošnja konkurentna, što znači da ono što potroši jedna, ne može više potrošiti druga osoba. Dobra kod kojih postoji mogućnost isključivanja neplatiša, ali kod kojih ne postoji konkurentna potrošnja, označena su kao dobra s plaćanjem naknade. Novi korisnik tih dobara ne dobiva korisnost koja bi bila manja od korisnosti

⁵ Ta dva kriterija u svojim radovima o javnim (društvenim) dobrima koristi i jedan od najpoznatijih fiskalnih teoretičara Richard Musgrave. V. Musgrave, R.A., Provision for Social Goods, u J. Margolis i H. Guitton (ur.), *Public Economics: An Analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sector*, Macmillan, London, 1969.: 126-129.

⁶ V. Foldvary, F., idem, str. 13-15.

⁷ V. Ostrom, Vincent i Elinor, Public Goods and Public Choices, u E. S. Savas (ur.), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, Westview Press, Boulder, 1977.: 9-18.

postojećih korisnika, ili drugim riječima, ponuda dobara novim korisnicima ne iziskuje nove granične troškove. Treća vrsta dobara odnosi se na zajedničke zalihe resursa, koje predstavljaju vrstu dobara kod kojih iz ovih ili onih razloga nije izvedivo isključivanje, ali je na djelu konkurentna potrošnja. Razlozi koji dovode do nemogućnosti isključivanja mogu biti različiti – od nemogućnosti odgovarajuće kontrole nad proizvodnjom dobara, nadzora nad ulaskom potencijalnog potrošača ili visokih troškova njihova isključivanja. Posljednja vrsta dobara jesu javna dobra, kod kojih nije moguće primijeniti kriterij isključivanja, a potrošnja je nekonkurentna.

Javna su dobra (poput nacionalne obrane ili čistog zraka), dakle, takva dobra kod kojih su koristi nedjeljivo raširene među cjelokupnim stanovništvom. Za razliku od njih, privatna dobra (poput kruha ili kaputa) jesu sva ona dobra koja se mogu podijeliti i posebno pribaviti za različite pojedince. Značajke javnih dobara jako se dobro mogu pokazati na primjeru čistog zraka, kao što to čini britanski politolog Iain McLean⁸:

1. Nedjeljivost proizvodnje: svatko tko bi mogao zagaditi atmosferu, mora se svojevoljno suzdržati da to ne učini.

2. Nedjeljivost potrošnje: pola litre čistog zraka ne može se uzeti iz zalihe i prodati na tezi.

3. Nepostojanje isključivosti: nikoga se ne može spriječiti u korištenju javnog dobra, platio on za njega ili ne. Troškovi isključenja su visoki, budući da se ne može primijeniti načelo koje važi za privatna dobra, a koje kolokvijalno možemo označiti kao: “plati pa nosi”.

4. Nepostojanje konkurentnosti: potrošnja jednog pojedinca ne smanjuje količinu javnog dobra raspoloživu za drugoga i sve ostale pojedince redom, što znači da su mali troškovi uključivanja dodatnog potrošača.

Pri svemu tome valja napomenuti da razlikovanje javnih od privatnih dobara treba shvaćati unutar svojevrsnog kontinuuma, a ne kao isključivo svrstavanje nekog dobra u privatno ili javno.

2. Državna potrošnja nakon Drugog svjetskog rata

Nakon Drugog svjetskog rata državna potrošnja, mjerena kao dio bruto-domaćeg proizvoda, praktički je više nego udvostručena u svim razvijenim zemljama. Njezina uloga kao opskrbljivača različitim vrstama dobara i usluga postala je nezaobilaznim izvorom potrošnje za milijune ljudi. Rečeno ekonomskim jezikom, porastao je udio svih vrsta javnih rashoda ili “javnog novca”. Pritom nije samo riječ o tome da je porastao udio javne potrošnje kao izvora privatne potrošnje, izražen u izdacima za plaće (plaće vojnika i časnika, kustosa u muzejima, sveučilišnih profesora, državnih službenika, parlamentarnih zatupnika), različitim vrstama socijalnih transfera (pomoć starim i nemoćnim osobama, nezaposlenima, majkama s više djece) ili subvencijama (poput,

⁸ V. McLean, Iain, *Uvod u javni izbor*, Fakultet političkih znanosti, 1997.: 21-22.

primjerice, subvencija poljoprivrednicima), već i udio javne potrošnje u financiranju čitavog niza ostalih stavki.

Značajno su porasli izdaci države za kupovinu dobara (poput, primjerice, naoružanja za vojsku, nastavnih pomagala u školama, medicinskih uređaja u bolnicama), izdaci namijenjeni kapitalnim rashodima (poput izgradnje autocesta, novih bolnica), ali i izdaci namijenjeni plaćanju državnog duga (glavnica i kamata na kredite koje je uzela država ili za koje je država dala jamstva).

No, bacimo li pogled na razdoblje koje započinje početkom osamdesetih godina ovog stoljeća, možemo zapaziti da je prvi put proklamiran svojevrsni proces smanjivanja uloge “velike države”. Kontinuirani rast državne potrošnje doveden je u pitanje. Koncept “velike države” i države blagostanja postupno je odbačen u korist određene vrste “obnove tržišta” i snaga poduzetništva. U praktičnim *policy* pitanjima spomenuti su procesi bili vezani uz desno orijentirane, konzervativne političke stranke, koje su provodile politiku sve većeg oslanjanja na slobodno tržište i sve manjeg oslanjanja na državu. Ishodišta njihovih javnih politika mogu, ponešto pojednostavljeno, biti sažeta u paroli: smanjiti javno trošenje da bi se razorila država blagostanja i poduprle snage tržišta.

Pogledajmo sada što se u stvari dogodilo s državnom potrošnjom, i je li održiva teza koja govori da je “velika država” proizvod modernog doba i kako neće iščeznuti u bliskoj budućnosti. Za ilustraciju nam mogu poslužiti podaci o javnoj potrošnji u zemljama Europske unije.

Podaci u Tablici br. 2 pokazuju da je javna potrošnja od sredine sedamdesetih do sredine devedesetih godina zapravo povećana. Napad na “veliku državu” koju su provodile konzervativne vlade zapravo nije ostvaren u velikoj većini zemalja. Kao što se može vidjeti iz priloženih podataka, u svim zemljama, osim Velike Britanije i Irske, povećana je javna potrošnja. U pojedinim zemljama (poput Finske) udio javne potrošnje gotovo je udvostručen, tako da ni jedna zemlja EU nema javnu potrošnju koja bi zahvaćala manje od 40 posto bruto domaćeg proizvoda. Podaci podastri u priloženoj tablici uvjerljivi su prilog tezi da prvi značajni napad na koncept “velike države” nije uspio, premda je u pojedinim zemljama rast javne potrošnje u stanovitoj mjeri zaustavljen.

Javna potrošnja u zemljama Europske unije dosegla je u prosjeku 47 posto bruto domaćeg proizvoda i znatno je veća od potrošnje u preostale dvije ekonomske sile – Sjedinjenim Američkim Državama i Japanu (vidi, također, Tablicu br. 2). Razlozi zbog kojih je državna potrošnja u zemljama europske petnaestorice znatno viša od potrošnje u zemljama poput SAD-a, Australije ili Japana leže poglavito u drukčijoj tradiciji socijalne zaštite koja je na djelu u europskim zemljama. Razina izdataka za tu namjenu u Europi je znatno viša, budući da, općenito govoreći, postoji mnogo manje oslanjanje na distributivne mehanizme tržišta nego što je to slučaj u Americi ili Japanu. Premda i među europskim zemljama postoje stanovite razlike u razini javne potrošnje – u skandinavskim zemljama postoji snažno oslanjanje na javnu potrošnju, dok je u zemljama poput Velike Britanije ili Portugala oslanjanje na privatnu potrošnju mnogo izraženije.

Naravno, teza da je “velika država” rezultat modernog doba i da neće nestati u bliskoj budućnosti preradikalna je, poglavito kad je razmotrimo sa stanovišta procesa globalizacije. Naime, ostvare li se prognoze vezane uz proces globalizacije, uloga države u ekonomskom procesu bit će značajno smanjena. Globalizacija, općenito, traži smanjenje troškova države, manje poreze i socijalne doprinose, kako bi se podigla kompetitivnost nacionalne ekonomije i zahvatio što veći dio svjetskog proizvoda. Pri tome, još uvijek ne postoje jasni stavovi ekonomskih i političkih teoretičara o jačini tog procesa.⁹ Jedino što se može ustvrditi jest očekivanje da će efekti globalizacije biti znatno vidljiviji kroz nekoliko godina. Tada će se pokazati hoće li ekspanzija međunarodne trgovine i investicija, sve veća povezanost nacionalnih tržišta kapitala, migracije radne snage u međunarodnim razmjerima i drugi procesi, tako snažno uzdrmati ulogu države da će ona prestati igrati ulogu kakvu je imala sve vrijeme nakon Drugog svjetskog rata.

S druge strane, postavka da država neće tako lako prepustiti svoju ulogu u sferi gospodarstva, može se poduprijeti s nekoliko suprotnih argumenata. Kao što u svom pregledu komparativnih javnih politika ističe suvremeni australski politolog Francis Castles¹⁰, postoji čitav niz pitanja vezanih uz provođenje javnih politika koje će djelovati protiv radikalnog smanjivanja uloge države u ekonomskom procesu. Prvi argument koji on navodi vezan je uz činjenicu da je poslijeratna politika, koja je rezultirala modelom “velike države”, poduprijeta onim što možemo nazvati ekonomski i politički modernitet. Prag u pribavljanju javnih dobara koji je jednom postignut nije moguće radikalno, već samo djelomično smanjiti. Zbog toga će, smatra spomenuti autor, pokušaji da se uloga države radikalno smanji biti suočeni sa značajnim ograničenjima. Jednako kao što su uostalom pokazale i brojne analize iz područja javnih politika i političke ekonomije, da veliki napadi na regulativnu ulogu države tijekom osamdesetih godina nisu polučili očekivane rezultate.

Naredni argument koji ističe Castles odnosi se na činjenicu da se smanjivanje uloge države često povezuje sa smanjivanjem socijalnih programa, poglavito onih u području zdravstva, obrazovanja i socijalnih transfera. Budući da su izdaci za te svrhe predstavljali “lavovski dio” javne potrošnje, planovi za njihovo smanjivanje dovode pojedine autore do zaključka o smanjivanju uloge države. No, pri tome se zaboravlja na niz problema zbog kojih u bliskoj budućnosti neće biti moguće ostvariti radikalno smanjivanje socijalnih izdataka. Jedan od tih problema je i starenje stanovništva. Upravo zbog toga nije jasno u kojoj će se mjeri “država blagostanja” u potpunosti pretvoriti u “radnu državu”. Naime, prema svim demografskim predviđanjima, problem starenja stanovništva nije problem koji će biti riješen u bliskoj budućnosti, te će i narednih desetljeća opterećivati državne fondove. O tome svjedoče i podaci prikazani u Tablici br. 3, prema kojima na djelu nije nikakav signifikantan trend smanjivanja rashoda za društveno blagostanje u razvijenim zapadnim zemljama.

⁹ V. Boyer, R. i Drache, D. (ur.), *States Against Markets: The Limits of Globalization*, Routledge, London.

¹⁰ V. Castles, Francis G., *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.

Zbog toga se može reći da je tzv. velika država, barem kad je riječ o razvijenim zapadnim zemljama, u znatnoj mjeri rezultat procesa modernizacije, ostvarenog nakon Drugog svjetskog rata i da neće biti posve rastočena u bliskoj budućnosti. Dakako, moglo bi se postaviti pitanje u kojoj je mjeri takav zaključak rezultat činjenice da se globalizacijom zapravo prebacuje trošak servisiranja niske nezaposlenosti i postojeće razine društvenog blagostanja što ga uživaju razvijene zemlje na tranzicijske zemlje i zemlje u razvoju.

3. Globalizacija i lokalizacija

Jedan od najkarakterističnijih procesa za suvremeni svijet jest činjenica da je na djelu istodobni proces globalizacije i lokalizacije. Oba procesa zapravo znače napad na središnju poziciju nacionalne države, transformirajući moć s dominantno nacionalnoga ekonomskog upravljanja na globalnu i lokalnu razinu.

Lokalizaciju karakteriziraju povećani zahtjevi za autonomijom, prenošenjem ovlasti na niže razine i realizacijom načela supsidijarnosti. Ti su procesi praćeni potrebom za kompetentnim lokalnim vladama, fiskalnom decentralizacijom i povećanim zahtjevima za lokalnim javnim dobrima. Svojevrсна promocija gospodarskog razvoja vođenog od strane lokalne zajednice postaje nezaobilaznom temom tih procesa.

Globalizaciju, s druge strane, odlikuje neobuzdana otvorenost prema svjetskom tržištu i duboka međunarodna integracija, revolucija u informacijskim tehnologijama i ekonomiji znanja, veliki rizici vezani uz financijska tržišta, sve šire “prelijevanje eksternalija” preko nacionalnih granica i, općenito, manja mogućnost nacionalnih država da utječu na ekonomske procese.

Proces globalizacije stvorio je nekoliko vrsta *policy* problema, koji politolozima mogu biti zanimljivi za istraživanje. Prvo, stvorene su određene vrste globalnih veza: financijske, trgovinske, kriminal u području visokih tehnologija, migracije radne snage, itd. Drugo, u posljednjih desetak do petnaest godina otvoren je problem globalnih resursa, onoga što Elinor Ostrom naziva *globalna zajedničkost* (*global commons*).¹¹ Tu valja ubrojiti problem globalnog zagrijavanja, ograničenih zaliha vode, pitanja kulturne ostavštine i slično. Treće, umjesto dominantne pozicije nacionalnih država, pojavio se niz novih aktera: korporativni sektor, civilno društvo, kreatori javnog mnijenja poput CNN-a i slično. I, kao četvrto, proces globalizacije proizvodi i globalne probleme: problem siromaštva, nejednakosti i slično. Zbog svega toga postoji povećana potreba da se pojača međunarodna suradnja u slučajevima:

1. kad postoje značajna prelijevanja preko nacionalnih granica (primjerice, kriminal, AIDS);
2. kad su na kušnji pitanja *globalne zajedničkosti* (primjerice, klimatske promjene, probijanje ozonskog omotača);

¹¹V. Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

3. kad razlozi efikasnosti zahtijevaju zajedničko djelovanje.

Ključno je pri tome da u svim spomenutim slučajevima nacionalne države imaju male ili gotovo nikakve poticaje da djeluju, budući da ne mogu zahvatiti sve dobitke svog djelovanja.

Rezimirajmo ukratko kako u suvremenom svijetu postoji svojevrsna međuovisnost na relaciji globalno – lokalno, pri čemu je osnovna značajka toga odnosa dovođenje u pitanje regulativne uloge središnje države.

4. Javna potrošnja u Hrvatskoj

Nakon iznesenih teorijskih postavki, postavlja se pitanje gdje je u svemu tome Hrvatska? Na koji način proces globalizacije i decentralizacije djeluje na ulogu središnje države u upravljanju gospodarstvom? Odmah valja reći da Hrvatska ima najveći udio javne potrošnje među tranzicijskim zemljama i, uopće, jednu od najviših razina javne potrošnje, kad se uzmu u obzir i ostale zemlje (Tablica br. 4).

Kao što se može vidjeti iz podataka podastrih u narednoj tablici (br. 5), najveći dio javne potrošnje odnosi se na državni budžet, ali vrlo značajan dio otpada i na nacionalne fondove mirovinsko-invalidskog i zdravstvenog osiguranja, te nekoliko ostalih fondova i javno poduzeće "Hrvatske vode". Proračuni lokalne samouprave ne zahvaćaju tako veliki dio javnog novca (samo oko 12 posto).

Pogleda li se struktura najznačajnijih fiskalnih izvora na razini državne potrošnje, prema planu za 2000. godinu, dobivamo sljedeće udjele:

1. Doprinosi za socijalno osiguranje (26 milijardi kuna)
2. Porez na dodanu vrijednost (20 milijardi kuna)
3. Prodaja državne imovine (8 milijardi kuna)
4. Trošarine (7 milijardi kuna)
5. Carine (3,8 milijardi kuna)
6. Porez na dohodak (3,4 milijarde kuna)
7. Porez na dobit (2 milijarde kuna)
7. Neporezni prihodi (2 milijarde kuna)
9. Naknade za vode (0,8 milijardi kuna).

Na temelju priloženih podataka lako se može zaključiti da u financiranju javne potrošnje u Hrvatskoj relativno mali udio imaju porezi na dohodak i dobit, ali je istovremeno veliki udio posrednih poreza – poreza na dodanu vrijednost i trošarina. Sve to sugerira da se kreatori javnih politika u Hrvatskoj u velikoj mjeri oslanjaju na regresivne oblike oporezivanja, koji snažnije opterećuju građane slabije dohodovne sposobnosti.

Još nepovoljniju sliku dobivamo pogledamo li strukturu javnih rashoda o ekonomskoj klasifikaciji. Natprosječno veliki dio javnih rashoda (vidi Tablicu br. 6) odlazi na plaćanje različitih vrsta roba i usluga, plaća, zbog čega ostaje iznimno malo javnog novca za subvencije i druge tekuće transfere, koji čine nezaobilazan element suvremenih fiskalnih politika. Takva struktura javnih rashoda mnoge autore tjera na zaključak o izopačenosti i “značajnom odstupanju od prosjeka ostalih usporedivih zemalja.”¹² Posebnu pozornost kritičari postojećeg fiskalnog sustava pridaju nesrazmjerno visokom udjelu plaća zaposlenih u javnom sektoru. Udio tih plaća u BDP-u, kao i njihov odnos prema plaćama zaposlenih u privatnome sektoru, nesrazmjerno su visoki, što se jasno vidi na temelju podataka priloženih u Tablici br. 7.¹³

Koje su političke, odnosno ekonomske posljedice tako visoke javne potrošnje? Političke posljedice ogledaju se poglavito u velikoj koncentraciji vlasti na razini središnje države. Oko 87-88 posto ukupne javne potrošnje odvija se na nacionalnoj razini, po čemu Hrvatska spada u skupinu relativno centraliziranih europskih zemalja. Ta je činjenica prije parlamentarnih izbora, održanih 3. siječnja 2000., značila koncentraciju moći u rukama predsjednika Tuđmana, čiju vladavinu bez daljnjeg možemo ocijeniti autoritarnom, kao što je to u svom izlaganju jučer učinio profesor Wiatr.¹⁴ No, problem pretjerane centralizacije ostao je i nakon nastupa nove koalicijske vlade, kojom je dokinut autoritarni sustav vladavine. Razloge za izrazitu centralizaciju prije smo mogli tražiti u načinu vladavine bivšeg predsjednika države, kao način otpora dekonstrukcije njegove moći. Vidjet ćemo do koje će se mjere nova koalicijska vlada okrenuti izrazitoj fiskalnoj decentralizaciji koju je načelno proklamirala u predizbornim programima. Isto tako, za buduća politološka istraživanja bit će veliki izazov da se utvrdi u kolikoj će mjeri doći do stvarne decentralizacije, te je li izrazita centralizacija upravljanja u Hrvatskoj isključivo stvar negativnog naslijeđa Tuđmanove vladavine.

Ekonomске posljedice centralizacije također su povezane s čitavim nizom negativnih posljedica. Na prvom mjestu valja spomenuti ono što ekonomski teoretičari nazivaju efektom istiskivanja (*crowding-out effect*). Riječ je, naime, o činjenici da pretjerana javna potrošnja istiskuje, smanjuje investicije, koje su nužne za gospodarski rast i rješavanje pitanja nezaposlenosti. Budući da Hrvatska ima najveću stopu nezaposlenosti od svih srednjoeuropskih zemalja (oko 22 posto), taj je problem posebno značajan. Na ovom se mjestu mogu još jednom vratiti na jučerašnje izlaganje profesora Wiatra, u kojem je on kao razlikovno načelo tranzicijskih zemalja koje spadaju, odnosno ne spadaju u srednju Europu, spomenuo dostizanje razine bruto-domaćeg proizvoda, koja je postojala prije početka tranzicije. Njegova je teza bila da su sve zemlje zaključno s prošlom godinom nadoknadile tranzicijski jaz i vratile se na razinu nacionalnog proizvoda kakav su imale 1989. godine. Od zemalja koje je ubrojio u

¹² V. Sirotković, Jakov, Međunarodna pozicija hrvatske fiskalne politike, *Ekonomija*, br. 3, 1999.: 405.

¹³ Izvještaji Svjetske banke redovito ukazuju na činjenicu da je udio plaća zaposlenih u javnome sektoru daleko iznad prosjeka ne samo usporedivih zemalja već i razvijenih zemalja. V. Financiranje javnog sektora, reforma zdravstva i mirovinska reforma u Hrvatskoj, materijal Svjetske banke, *Revija za socijalnu politiku*, br. 3, 1997.

¹⁴ V. Wiatr, Jerzy J., *Central Europe in the New World Order*, uvodno izlaganje na skupu “Central Europe and the Processes of Globalization and Integration in the Contemporary World”, Varšava, 17. travnja 2000.

srednjoeuropske zemlje to jedino nije pošlo Hrvatskoj, čiji je BDP još uvijek za otprilike 22 posto manji od razine koja je postojala 1989. godine.

Zaključak

Globalizacija i decentralizacija, kao dominantni svjetski procesi u razvoju suvremenog društva, u osnovi predstavljaju osnovu za podrivanje moći nacionalne države u gospodarstvu. Smanjivanje državne potrošnje i istovremeno i decentraliziranje fiskalnih nadležnosti, u pravcu povećanja ekonomske moći jedinica lokalne samouprave, mogu, međutim, otvoriti put poželjnom razvoju hrvatske nacionalne ekonomije. Smanjivanje javnih rashoda povećava investicije i podiže konkurentnost gospodarstva, a decentralizacija povećava zadovoljstvo birača-potrošača u opskrbi javnim dobrima.

Regulativna moć nacionalne države u smanjivanju negativnih učinaka globalizacije, izraženih u preuzimanju domaćih poduzeća i preplavlivanju domaćeg tržišta stranim proizvodima, pri tome bez daljnjeg opada. Jedini način da se ta moć podigne, barem kad je u pitanju fiskalna politika, jest u pomicanju strukture rashoda potrošnje prema subvencijama i ostalim transferima (primjerice, u poljoprivredi ili, pak, regijama posebno pogođenim lošim ekonomskim performansama). Drugi krak ekonomske politike u tom sektoru treba se odnositi na plaće u javnom sektoru, koje bi konzekventno trebalo smanjiti prema plaćama u privatnome sektoru. Nakon što je od 1995. godine javna potrošnja počela rapidno rasti, udio rashoda za subvencije i ostale transfere bio je znatno ispod, a udio plaća znatno iznad međunarodnog prosjeka.

Smanjivanje javne potrošnje, promjena strukture javnih rashoda po ekonomskoj namjeni i izraženija fiskalna decentralizacija mogu pri tome biti poželjan okvir razvoja. Proces globalizacije, kao neka vrsta “magične riječi”, kako ju je u raspravi ocijenio profesor Palecki, ne može sama po sebi utjecati ni dobro ni loše na spomenute ciljeve. Efekti globalizacije još uvijek se mogu preusmjeriti diskrecijskim potezima nacionalne ekonomske politike, premda se njezin manevarski prostor, bez daljnjeg, smanjuje.

Tablica 1. Opća klasifikacija dobara

Konkurentnost u korištenju ili potrošnji			
		Konkurentno korištenje	Nekonkurentno korištenje
Mogućnost isključenja	Izvediva	1. Privatna dobra: kruh, cipele, automobili, knjige, sobni namještaj ...	2. Dobra s plaćanjem naknade: kazališta, noćni klubovi, telefonske usluge, kabelaška televizija, električna energija, biblioteka ...
	Neizvediva	3. Zajedničke zalihe: podzemne zalihe vode, zalihe ribe u oceanima, naftne zalihe u oceanima ...	4. Javna dobra: javni red i sigurnost, obrana, zaštita od komaraca, kontrola zagađivanja zraka, vatrogasci, vremenska prognoza, parkovi, javna televizija ...

Izvor: Vincent i Elinor Ostrom, Public Goods and Public Choices, u E.S.Savas (ur.), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, Westview Press, Boulder, 1977.

Tablica 2. Udio javne potrošnje u GDP-u, 1960.-1995.

	1960.	1974.	1995.	Promjena
<i>Zemlje članice EU</i>				
Austrija	35,7	41,9	52,8	17,1
Belgija	34,6	45,6	54,9	20,3
Danska	24,8	45,9	62,4	37,6
Finska	26,6	32,0	57,6	31,0
Francuska	34,6	39,3	53,7	19,1
Grčka	17,4	25,0	46,0	28,6
Irska	28,0	43,0	42,0	14,0
Italija	30,1	37,9	51,9	21,8
Nizozemska	33,7	47,9	50,9	17,2
Njemačka	32,4	44,6	49,5	17,1
Portugal	17,0	24,7	43,1	26,1
Španjolska	–	23,1	44,3	–
Švedska	31,0	48,1	66,2	35,2
Ujedinjeno Kraljevstvo	32,2	44,8	43,4	11,2
<i>Zemlje koje nisu članice EU</i>				
Australija	21,2	31,6	37,1	15,9
Japan	17,5	24,5	35,6	18,1
Norveška	29,9	44,6	47,4	17,5
SAD	27,2	32,1	33,3	6,1
Švicarska	17,2	25,5	36,9	19,7

Izvor: Francis G. Castles, *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation*, Edward Elgar, Cheltenham, 1999.: 101.

Tablica 3. Rashodi na socijalnu zaštitu kao dio BDP-a

	1990.	1993.	1995.	1996.
Austrija	26,7	29,0	29,7	29,5
Belgija	26,8	29,0	29,7	30,0
Danska	30,3	33,5	34,4	33,6
Finska	25,5	35,4	32,8	32,1
Francuska	27,7	31,2	30,6	30,8
Grčka	22,7	22,0	20,7	23,3
Irska	19,1	20,8	19,9	18,9
Italija	24,1	26,0	24,6	24,8
Luksemburg	23,5	25,2	25,3	26,2
Nizozemska	32,5	33,7	31,6	30,9
Njemačka	25,4	29,1	29,4	30,5
Portugal	15,5	21,0	20,7	21,6
Španjolska	20,4	24,4	21,9	22,4
Švedska	32,9	38,6	35,6	34,8
Ujedinjeno Kraljevstvo	23,1	28,8	27,7	27,7

Izvor: EUR-OP News, br. 4/1998 i 2/1999.

Tablica 4. Udio prihoda javne potrošnje u GDP-u (%)

	Ukupni prihodi	Porezi
Hrvatska	61,7	43,0
Bugarska	39,4	29,0
Češka	50,5	37,5
Estonija	46,8	33,2
Latvija	24,0	23,1
Poljska	48,3	36,7
Rumunjska	33,2	26,3
Rusija	22,4	16,1

Izvor: Sirotković, Jakov, Međunarodna pozicija hrvatske fiskalne politike, *Ekonomija*, br. 3, 1999.: 404.

Tablica 5. Struktura javne potrošnje u Hrvatskoj 1999. (iznosi su iskazani u mlrd. kuna)

	Prihodi	Rashodi
Državni proračun	46,35	48,87
Izvanproračuski fondovi	34,99	35,31
Mirovinsko osiguranje	18,94	19,04
Zdravstveno osiguranje	12,64	12,78
Zapošljavanje	0,92	0,84
Dječji doplatak	1,13	1,13
“Hrvatske vode”	1,33	1,49
Proračuni lokalne uprave i samouprave	10,14	10,53
Županije	1,08	1,12
Gradovi	7,50	7,83
Općine	1,55	1,57

Izvor: Mjesečna izvješća Ministarstva financija i Vladin prijedlog proračuna za 2000.

Tablica 6. Rashodi državnog proračuna prema ekonomskoj klasifikaciji, 1991.–1995.

	Robe i usluge	Plaće	Subvencije i ostali transferi	Kapitalni rashodi
Hrvatska	57,5	21,3	33,2	6,2
Austrija	24,9	9,7	57,7	7,9
Bugarska	26,6	5,7	46,0	2,9
Češka	19,6	8,6	66,1	10,6
Italija	15,3	11,7	56,5	6,0
Latvija	36,8	18,6	56,6	4,2
Njemačka	30,1	7,6	58,4	5,2
Poljska	26,1	14,1	60,1	3,5
Rumunjska	33,4	15,8	53,9	10,8
Rusija	39,6	13,7	49,4	4,6
SAD	25,3	9,3	55,7	4,4
Velika britanija	29,8	10,4	56,4	6,6

Izvor: Sirotković, Jakov, Međunarodna pozicija hrvatske fiskalne politike, *Ekonomija*, br. 3, 1999.: 407.

Tablica 7. Trošak javnog sektora u zemljama srednje Europe

	Postotak zaposlenih u javnom sektoru	Trošak plaća zaposlenih u javnome sektoru kao dio BDP-a
Hrvatska	34,1	11,2
Češka	14,1	4,6
Mađarska	24,1	7,7
Poljska	15,2	8,5
Slovačka	17,8	3,6
Slovenija	24,6	6,4

Izvor: Financiranje javnog sektora, reforma zdravstva i mirovinska reforma u Hrvatskoj, materijal Svjetske banke, *Revija za socijalnu politiku* br. 3, 1997.: 271.

Zdravko Petak

*PUBLIC SPENDING IN CROATIA BETWEEN GLOBALIZATION AND
DECENTRALIZATION*

Summary

The paper deals with the possible impact of globalization and decentralization on the future role of public spending in Croatia. In the first part, the author describes the elements of government intervention in the economic process during the 20th century and the theoretical origin of public goods as a resource that the market is incapable of efficiently providing. After that the characteristics of the process of globalization and decentralization (localization) are listed. These are the two simultaneous processes whose intensification leads to the reduction of the regulative role of the nation-state and public spending.

The second part of the article first discusses the structure of public spending in Croatia, and then a possible impact of the two processes on its structure and volume.