

JAVNE FINANCIJE, Pero Jurković,
2002. Masmedia, Zagreb, 380 str.

Prikaz*

U Hrvatskoj se u posljednjih desetak godina pojavilo više prijevoda stranih knjiga o javnim financijama (autora poput Amerikanaca Musgravea i Rosena, te Nijemca Brümmerhoffa), ali je dugo vremena nedostajala suvremena knjiga domaćih autora koja bi s ekonomskog stajališta izložila problematiku javnih financija. Naši ekonomisti očit se nisu mogli, ili htjeli, uhvatiti u koštac s toliko zahtjevnom i složenom temom kao što je ekonomika javnog sektora. Stanje se bitno promijenilo zahvaljujući nedavno objavljenoj knjizi Pere Jurkovića *Javne financije*, čiji je izdavač zagrebačka Masmedia. Pero Jurković je poznati istraživač, profesor i autor mnogobrojnih radova i knjiga od kojih možemo podsjetiti na *Uvod u teoriju ekonomske politike* (u suautorstvu sa Zoranom Jašićem) u izdanju Narodnih novina (Zagreb, 1981) *Fiskalnu politiku u ekonomskoj teoriji i praksi* (Informator, Zagreb, 1989), *Porezni vodič* (Masmedia – Zagreb, 1991) i mnoga druga.

Knjiga *Javne financije* podijeljena je u tri dijela i 16 poglavlja. Prvi dio sadržava osam poglavlja o općoj teoriji javnih financija, zatim slijede tri poglavlja vezana za fiskalnu politiku, a treći dio u završnih pet poglavlja razmatra problematiku javnih financija u Hrvatskoj. Svako poglavlje ima i pregledni sažetak, a knjiga završava kazalom imena i pojmova. Pokušat ćemo ukratko izložiti predmet obrađene problematike.

Prvo poglavlje započinje objašnjavanjem sadržaja i funkcije javnih financija, a nakon toga se iznose razlozi postojanja javnog sektora. Autor podsjeća na poznatu, ali ipak često zaboravljenu tvrdnju da *nema besplatnog ručka* (str.17), jer za sve u životu netko mora platiti. Kao druge razloge postojanja javnih financija Jurković navodi eksternalije (vanjske učinke), velike rizike i negativnu selekciju u osiguranju, pojavljivanje monopola, potrebu za preraspodjelom dohotka, važnost stabilizacijskih mjera te nužnost pravne regulative u uređivanju tržišta. U idućoj se dionici nadovezuje na Musgravea i objašnjava podjelu temeljnih funkcija javnih financija na alokacijske, distribucijske i stabilizacijske. Posebno se ističe važnost stabilizacijske funkcije koja neposredno utječe na agregatnu potražnju i osigurava opću ravnotežu javnih prihoda i rashoda. Poglavlje

* *Primljeno* (Received): 27.11.2002.

Prihvaćeno (Accepted): 4.12.2002.

završava tumačenjem organskoga i mehaničkog pristupa ulozi države te metodama istraživanja u javnim financijama koje se uvjetno mogu podijeliti na normativističke i pozitivističke.

U nešto kraćem drugom poglavlju izlažu se mjesto javnog sektora u kružnom toku sredstava i njegovo značenje u sustavu društvenih računa. Moderna tržišna gospodarstva zapravo su mješoviti sustav u kojemu javni i privatni sektor djeluju međuovisno i povezano. Gospodarski sustav zapravo nije ni javan ni privatn, već je mješavina obaju sektora, s tim da su transakcije između pojedinih sektora vrlo intenzivne i različite.

Problematika zadovoljavanja potreba za javnim dobrima, njihove vrste, učinci preraspodjela dohotka i teorija javnog izbora iznose se u trećem poglavlju. Za razliku od privatnoga, javno dobro ima dva osnovna obilježja: prvo, za dodatnog korisnika njegovo je korištenje besplatno, i drugo, nemoguće je ili vrlo teško isključiti pojedinca iz potrošnje javnog dobra. Između javnoga i privatnog dobra postoji niz mješovitih dobara koja, *ovisno o vanjskim učincima koja uza se vezuju, mogu biti različito stupnjevana i tretirana ili kao javna ili kao privatna dobra* (str. 37). U vezi s preraspodjelom dohotka autor upozorava na brojne metodološke teškoće pri utvrđivanju siromaštva i na to kome treba dodijeliti pomoć (poput uključivanja samo gotovinskog dohotka u obitelji, zanemarivanja poreza i transfera, kratkotrajnosti te nedosljednosti vremenskog obuhvata i dr.). Poglavlje završava objašnjavanjem teorije javnog izbora koja polazi od pretpostavke da se političari ponašaju tako da povećavaju izgleda za svoj reizbor, pa je, sukladno tome, određena struktura javnih dobara.

O pojmu i vrstama te dinamici javnih rashoda (svih državnih rashoda u najširem smislu) govori četvrto poglavlje. Udio javnih rashoda u BDP-u u posljednjih stotinu godina izrazio se povećao u cijelom svijetu, što se pretežito može pripisati djelovanju skupine učinaka (demografskih, institucionalnih, ideološko-političkih i sl.). Vrednovanje javnih rashoda provodi se odgovarajućim postupcima *Planning-Programing-Budgeting System* (PPBS), analizom troškova i koristi (*Cost-benefit*) te troškova i učinkovitosti (*Cost-Effectiveness*). Te su metode vrlo korisne i mogu biti od velike pomoći pri izboru pojedinog javnog projekta, ali imaju i određene nedostatke i stupice kojih treba biti svjestan pri provođenju istraživanja. Veliki javni rashodi stvaraju i jak porezni teret, pa većina zemalja provodi mjere smanjivanja javne potrošnje. Glavni instrument javnih prihoda jest proračun koji prolazi kroz nekoliko faza, od pripreme do nadzora izvršenja.

Peto poglavlje nosi naziv *Javni prihodi*, a nakon tumačenja pojma i vrste poreza izlažu se porezna načela. To su pravila kojih se treba pridržavati u formuliranju mjera porezne politike i rješenja koja se primjenjuju u postupku razreza i ubiranja poreza; načela na kojima treba uspostaviti porezni sustav. U novijoj literaturi uobičajena su načela korisnosti, plaćanja prema mogućnosti, jednakosti i neutralnosti. Porezna su načela raznovrsna te ih je teško uskladiti. U tom dijelu knjige Jurković izlaže i analizu incidencije u modelu djelomične i opće ravnoteže. Poznato je da su ekonomisti već dugo svjesni postojanja razlike između točke u kojoj su porezi nametnuti (njihove »zakonom propisane« incidencije) i »konačne« točke na kojoj leži porezno opterećenje. Zakonska incidencija poreza upućuje na onoga tko prema zakonu treba snositi porez, ali zapravo ne kaže *ništa bitno* o tome tko stvarno plaća porez. Naprotiv, ekonomska incidencija pore-

za jest promjena u raspodjeli privatnoga realnog dohotka zbog uvođenja poreza. Važna odrednica (ne)uspjeha poreznog sustava jest veličina mrtvog tereta oporezivanja, odnosno razlika između gubitka u gospodarstvu zbog plaćenog poreza i onoga što je putem poreza dobila država. U cjelini, širenje porezne osnovice, manji broj stopa, manje granične porezne stope, nepostojanje izuzetaka i umanjenja najčešće su jamstvo učinkovitoga, a to znači i uspješnoga poreznog sustava.

Iduće poglavlje govori o problematici javnog duga. Javni ili državni dug čine iznosi koje je država pozajmljivala kako bi financirala prošle deficite. U većini slučajeva država nema dovoljno novca za svoje potrebe i ciljeve (među njima i stabilizacijske), pa se zadužuje puneci na taj način proračun i rješavajući tekuće probleme. Javni dug ima stratešku ulogu u fiskalnoj politici jer olakšava potrošnju, izuzima javne izdatke od nadzora poreznih obveznika i teret je za budućnost. Središnje je pitanje, međutim, plaćaju li uistinu budućí naraštaji teret duga i koliko je javni dug opravdan. S tim je povezano i upravljanje javnim dugom, odnosno određivanje optimalne razine i ročne strukture javnog duga, te minimiziranje troškova njegova servisiranja. Zajedničko je svim teorijama političke ekonomije fiskalnog deficita i javnog duga da posredno pretpostavljaju dugu demokratsku tradiciju, društvenu suglasnost o tržištu kao osnovnome mehanizmu alokacije oskudnih resursa te visok stupanj razvijenosti financijskih tržišta.

Mnoge zemlje svijeta sve veću pozornost pridaju decentralizaciji odnosno prenošenju obveze donošenja odluka na niže razine vlasti. Stoga sedmo poglavlje knjige istražuje probleme fiskalnog federalizma, pa se tumače pitanja optimalne veličine zajednice i razine odlučivanja te navode prednosti i nedostaci decentralizacije. Postoji više imperativa koji uvjetuju decentralizaciju, a poseban je problem mjerenje stupnja decentralizacije. Najčešći način mjerenja decentralizacije – rashodi lokalne vlasti kao dio BDP-a i lokalni rashodi kao dio ukupnih rashoda države – pokazuju da se ti udjeli znatno razlikuju u pojedinim tranzicijskim zemljama, pa čak i unutar pojedinih područja. Razlike u prihodima i rashodima pojedinih nižih razina vlasti ublažavaju se vertikalnim i horizontalnim izravnavanjima.

Posljednje poglavlje prvog dijela knjige sadržava problematiku vezanu za međunarodne aspekte oporezivanja, a posebna je pozornost usmjerena na tranzicijske zemlje. Pritom se sve više ističe pojam porezne konkurencije koji postaje sve važniji čimbenik porezne politike. Za to postoji nekoliko razloga, a vjerojatno je najvažniji sve veća globalizacija gospodarstva pojedinih država. Još prije nekoliko desetaka godina oporezivanje nije znatnije utjecalo na inozemna ulaganja, a zbog porezne konkurencije u svim zemljama svijeta postoji stalni pritisak za smanjivanje oporezivanja. Visokorazvijene zemlje glavni su sudionici harmonizacije poreza, ali se ipak u Europskoj uniji zasada u tome nije mnogo postiglo. Tranzicijske su zemlje, uz sve promjene koje moraju provesti u vlasničkoj strukturi, liberalizaciji i stabilizaciji gospodarstva, također započele i složeni proces promjene svojih poreznih sustava. Hrvatska je također početkom 1990-ih započela korjenitu promjenu svoga poreznog sustava, ali čini se da je novi porezni sustav znatno složeniji od bivšega, a ujedno se donose posebni zakoni i uredbe kojima se taj sustav narušava. Kao dodatak prvom dijelu knjige naveden je prilog o kreiranju poreznog sustava za prijelaz s planskoga na tržišno gospodarstvo.

Drugi dio knjige posvećen fiskalnoj politici počinje devetim poglavljem, u kojemu se istražuje njezina povezanost s ekonomskom politikom te utvrđuju temeljne odrednice učinkovite ekonomske politike. Cilj ekonomske politike jest stabilan i održiv ekonomski rast koji se ostvaruju raznovrsnim sredstvima – instrumentima. Učinkovita ekonomska politika zahtijeva usklađenost ciljeva, instrumenata i mjera, što je često vrlo teško ostvariti. Stoga i ne treba čuditi da su mnoge zemlje koje su vodile sličnu ili jednaku politiku postigle vrlo različite gospodarske rezultate. Ujedno, pojedine su zemlje s gotovo nepromijenjenom politikom u pojedinim razdobljima bile smatrane uzorima, a u idućem su razdoblju potpuno zakazale.

Deseto poglavlje obrađuje povezanost fiskalne politike i upravljanje agregatnom potražnjom, pri čemu se posebna pozornost pridaje složenome i isprepletenom odnosu monetarne i fiskalne politike, s jedne strane, te gospodarskog razvoja i zaposlenosti s druge. Naravno, mjere monetarne i fiskalne politike moraju biti usklađene s aktivnostima ostalih parcijalnih politika u sklopu ukupne ekonomske politike. Općenito, fiskalna politika djelotvornije utječe na reguliranje razine efektivne potrošnje, dok monetarno-kreditna politika učinkovitije djeluje na investicijsku aktivnost; fiskalna je politika djelotvornija u reguliranju unutrašnje potrošnje, a monetarna je uspješnija u održavanju ravnoteže platne bilance; fiskalna je politika moćnija u razdobljima depresivnih gospodarskih kretanja, dok je monetarna uspješnija u suzbijanju inflacijskog buma.

Iduće poglavlje istražuje ulogu fiskalne politike u poticanju ponude, pa Jurković podsjeća da je utjecaj te politike na gospodarski rast najizravnije povezan s njezinim djelovanjem na veličinu i strukturu investicija te na korištenje materijalnih i ljudskih resursa. Za poticanje gospodarskog razvoja primjenjuju se različite stimulativne mjere. Ako se, na primjer, nastoje privući ulagači u određene gospodarske grane (bankarstvo, turizam i sl.), pribjegava se poreznim praznicima, ubrzanom amortizaciji i smanjenju poreza na dobit. Time se smanjuju porezne obveze pravnih osoba ili se one tijekom vremena preraspoređuju. Troškovi i učinkovitost pojedinih mjera različiti su. Ekonomska teorija i praksa još uvijek se dosta spore o (ne)opravdanosti poreznih poticaja za privlačenje stranih ulaganja, poboljšanje regionalne politike i sl.

Kako smo već naveli, posljednjih pet poglavlja trećeg dijela knjige u cijelosti govori o problematici javnih financija u Hrvatskoj. U dvanaestom poglavlju autor objašnjava opseg i strukturu javne potrošnje. Hrvatska ima najveći udio javnih rashoda u BDP-u od svih tranzicijskih zemalja, a s obzirom na visoku opterećenost porezima i doprinosima, teško je konkurentna na svjetskom tržištu, što sve otežava restrukturiranje gospodarstva. Jurković tumači ulogu središnje države i proračunski proces, te značenje izvanproračunskih fondova (za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, osiguranje za vrijeme nezaposlenosti, doplatka za djecu i sustav socijalne skrbi). (Dva najveća fonda – za mirovinsko i za zdravstveno osiguranje – većim su dijelom ušla u proračun od početka 2001. godine, a mirovinska je reforma – prije svega uvođenje kapitaliziranoga mirovinskog sustava – provedena tijekom 2002. godine.)

Iduće poglavlje knjige, usmjereno na hrvatski porezni sustav, započinje objašnjavanjima njegovih obilježja te izlaganjem dionica o oporezivanju dohotka i dobiti. U njemu se objašnjava reforma izravnih poreza i naglašava potrošno načelo na kojemu se te-

melji oporezivanje dohotka i dobiti u Hrvatskoj. Autor iznosi kronologiju uvođenja i promjene tih poreza, objašnjava pojmove o obveznicima, osnovice, stope, izuzeća i olakšice, te navodi primjere obračuna i brojne posebnosti tih poreza. Oporezivanje potrošnje (danas putem poreza na dodanu vrijednost) najvažniji je izvor poreznih prihoda u Hrvatskoj, pa u dijelu koji govori o porezu na dodanu vrijednost autor izlaže prednosti i nedostake jednofaznog poreza na promet. S jednom stopom i (donedavno) relativno ograničenim brojem oslobođenja, poticaja i olakšica, hrvatski je sustav PDV-a poštovao načelo učinkovitosti i neutralnosti.

S obzirom na probleme s kojima je Hrvatska suočena, a koji se na kraju odražavaju na visinu javnog duga, posebice je važno 14. poglavlje, u kojemu se obrađuje javni dug u Hrvatskoj. Autor se ukratko osvrće na temeljne činjenice vezane za nastanak, opseg i strukturu javnog duga, dok ocjenu njegova mogućeg utjecaja razmatra u završnome, 16. poglavlju o fiskalnoj politici Hrvatske. Kako je poznato, uzroci nastanka javnog duga su nasljeđivanje dugova bivše SFRJ, priznavanje skrivenoga javnog duga (linear-na sanacija banaka), tranzicija financijskog sektora te restrukturiranje realnog sektora. Na kraju tog dijela Jurković upozorava na stalni ubrzani rast vanjskog duga koji bi mogao postati izvor financijske nestabilnosti, pogotovo u hrvatskim prilikama slabih institucija, nerazvijenoga sekundarnog tržišta državnih vrijednosnih papira te nedovoljno demokratskog postupka donošenja političkih odluka vezanih za javni dug.

U 15. poglavlju razmatraju se različite razine vlasti u hrvatskom sustavu javnih financija. Financiranje lokalnih javnih izdataka ostvaruje se u nas iz tri izvora: iz vlastitih prihoda, iz udjela u zajedničkim prihodima i potporama te iz dotacije iz proračuna središnje države. U kompleksnoj problematici financiranja lokalnih jedinica od uvođenja novog sustava financiranja u Hrvatskoj uočen je nesklad u fiskalnim kapacitetima gradova i županija i utvrđenih odgovornosti u osiguranju javnih potreba za pojedinu lokalnu razinu. Broj lokalnih jedinica u Hrvatskoj bez sumnje je prevelik, što uvjetuje njihovu nedovoljnu učinkovitost, ali zbog političkih otpora slabe su nade da će se on u dogledno vrijeme zaista i smanjiti. Nedavno je u Hrvatskoj započeo i postupak decentralizacije (prenošenje financijske odgovornosti na niže razine vlasti za pojedine funkcije u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi i dr.), ali se često prenesu zadaci, ali ne i financijske mogućnosti njihova izvršavanja. Zbog toga je na lokalnoj razini nužno i moguće izračunati fiskalne kapacitete lokalnih jedinica te napraviti jedinstvenu regionalnu bazu podataka.

Ova vrijedna knjiga završava poglavljem o fiskalnoj politici u Hrvatskoj u razdoblju 1994-2000. Autor naglašava da je učinak fiskalne politike na kratkoročna gospodarska kretanja u navedenom razdoblju bio u temeljen na poticanju domaće potražnje, a ne izvoza. Također je nepovoljno što su porezne promjene (uvođenje PDV-a) dodatno pojačale ionako tešku nelikvidnost te vjerojatno utjecale na neusklađenost proračuna središnje države. Potrebno je ipak ponoviti da je Hrvatska donedavno poštovala obilježja većine poreznih reformi (sniženje najviših stopa poreza na dohodak, smanjenje broja razreda poreza na dohodak, sniženja visine stopa poreza na dobit, širenje osnovica svih vrsta poreza, uvođenje poreza na dodanu vrijednost i promjene u poreznoj administraciji). Nažalost, u Hrvatskoj smo svjedoci čestih promjena poreznog sustava, nejasnih i slo-

ženih poreznih zakona, podzakonskih akata i tumačenja koja imaju snagu zakona, sklonosti za državnom intervencijom, poreznim olakšicama i izuzećima, što sve narušava konzistentnost cjelokupnoga poreznog sustava i njegovu predvidivost.

Knjiga *Javne financije* autora Pere Jurkovića bez sumnje je sveobuhvatno i vrlo uspješno djelo s područja ekonomike javnog sektora. U tekstu su kompleksno i na zavidnoj znanstvenoj razini obrađeni mnogi programski sadržaji, sistematizirani logičnim redoslijedom, korišteni najvažniji izvori suvremene svjetske fiskalne literature te je ostvaren optimalan odnos između teoretskih i praktičnih aspekata problema. Autor je uspješno protumačio stanje i probleme poreznog sustava, javnog duga i javnih financija u sustavu više razina vlasti, tematiku sustava socijalne skrbi u širem smislu te vezu javnih financija s gospodarskim razvojem. Jurković iznosi brojne teorije i pokazatelje te pažljivo važe njihove prednosti i nedostatke. Ovo je djelo svojom jasnoćom i suvremenim izlaganjem problematike sigurno ravnopravno sa svjetskim izdanjima s područja javnih financija. Zanimljivost i kvalitetu djela daje raznolikost i širina pristupa problemima koji se razmatraju, te istodobno visoka ujednačenost i stručnost izlaganja. Zbog svega toga može se reći da je autor ovom vrijednom knjigom ostvario štivo koje će biti od velike koristi u upoznavanju složene problematike javnih financija i fiskalnog sustava ne samo studentima nego i svim zainteresiranim čitateljima. Ujedno, autor nam ne nameće svoje viđenje kao jedino ispravno već ostavlja slobodan prostor za drugačije stavove. Iskoristimo stoga misao Henryja Millera o tome kako je jedna od bitnih vrlina ljudi koji nas nadahnjuju da uvijek ostavljaju put pred sobom otvorenim. Oni sugeriraju, stimuliraju, upućuju, a ne hvataju nas za ruku da nas vode...

Predrag Bejaković