

10.3935/rsp.v27i1.1690

GLOBAL ECONOMIC PROSPECTS: DARKENING SKIES

**International Bank for Reconstruction
and Development / The World Bank**

Washington, DC, 2019., 264 str.

Međunarodna banka za obnovu i razvoj i Svjetska banka su početkom 2019. godine objavile vrijednu publikaciju *Global Economic Prospects: Darkening Skies*¹ (Globalni gospodarski izgledi: zamračeno nebo) u kojoj se na vrlo utemeljen i argumentiran način razmatra postojeće gospodarsko stanje i daju prijedlozi poboljšanja. Prema stavovima u navedenoj publikaciji, čini se kako se pogoršavaju globalni gospodarski izgledi, financijski uvjeti postaju sve stroži, rast industrijske proizvodnje je prilično slab, a raznovrsni nacionalizmi i protekcionizmi širom svijeta dobivaju na snazi i značenju. Tako je, na primjer, tijekom 2018. američka administracija razrezala povećane uvozne carine na robu u vrijednosti oko 300 milijuna dolara, većinom iz Kine, dok su druge zemlje uvele carinske naknade na američke proizvode u približnoj vrijednosti 150 milijuna dolara, time da se mogu očekivati i daljnja podizanja carina. Slijedom navedenog, jačaju trgovinske napetosti, mnoge zemlje širom svijeta gotovo su zarobljene u besperspektivnosti, siromaštvu i političkim trzavicama, a značajan broj zemalja, posebice onih u razvoju, stagnira, time da su neke od njih (posebno Argentina i Turska) doživjele ozbiljne financijske šokove. Sve je naglašeniji porast rizika, uključujući i mogućnosti neočekivanih kretanja na financijskom tržištu i broja trgovinskih sporova.

Najkraće, oporavak na novim tržištima i u zemljama u razvoju izgubio je zamah. Također, javili su se mnogi trgovinski sporovi, što bi moglo uvjetovati povećanje cijene hrani na svjetskom tržištu čime bi bio zaustavljeno uspješno smanjivanje siromaštva u svijetu i pojačale se postojeće dohodovne nejednakosti. U ovakvom nepovoljnom okruženju za nova tržišta i zemlje u razvoju od najveće je važnosti stvoriti i/ili pojačati preduvjete za gospodarski oporavak, posebno poboljšanjem ljudskog kapitala, osnaživanjem trgovinske integracije i rješavanjem teškoća uzrokovanih raširenim neslužbenim gospodarstvom. Stoga cijela publikacija kao posebnu temu ima obilježja i značenje neslužbenog gospodarstva u svijetu te mogućnost njegovog ograničavanja. Zbog prirode našeg časopisa, nakon predstavljanja najvažnijih obilježja gospodarskih trendova u pojedinim područjima u svijetu, posebnu pozornost posvećujemo ulozi poreznog sustava u poticanju gospodarskog razvoja i ograničavanju neslužbenog gospodarstva.

Različita kretanja u svijetu

SAD bilježi visoke stope gospodarskog rasta od gotovo 3%, koji je ponajviše ostvaren zahvaljujući fiskalnim poticajima i izuzetno snažnoj domaćoj potražnji. Niska nezaposlenost (najniža u proteklih 50 godina), visoka zaposlenost (mjesečno povećanje od vrlo zavidnih 200 tisuća radnih mjesta) i produktivnost rada omogućuju daljnje osnaživanje domaće potražnje. Stoga je vjerojatnost recesije u SAD-u vrlo mala, ali se u Kini očituje jasno usporavanje gospodarskog rasta. Porast privatnih ulaganja u Kini donekle je ublažio smanjivanje javnih investicija u infrastrukturu. Zanimljivo je kako je porast uvoza znatno nadmašio

¹ Publikacija je dostupna na <http://documents.worldbank.org/curated/en/307751546982400534/pdf/133493-PUB-9781464813863.pdf>.

porast izvoza, što je dovelo do blagog smanjivanja vrlo visokog suficita vanjskotrgovinske bilance. To bi moglo imati ozbiljan utjecaj na cjelokupnu perspektivu globalnog gospodarstva. Iako su oba navedena gospodarstva provela potrebne stimulativne mjere, one bi mogle dati učinka u kraćem razdoblju, ali njihov učinak je jako slab u dužem razdoblju. Razvijena gospodarstva trebala su iskoristiti dosadašnje vrlo povoljne uvjete za osiguranje makroekonomske stabilnosti i stvaranje potrebnih uvjeta za snažniji budući gospodarski rast. Tu se posebno ističe očuvanje i moguće jačanje uvjeta i pravila za međunarodnu trgovinu koja mogu značajno pomoći u jačanju povjerenja, ulaganja i trgovine.

Eurozona je u 2018. ostvarila nešto niži rast BDP-a od 1,9%, što je 0,2 postotna boda manje od očekivanog. Posljedica je to smanjivanja izvoza, koje je uzrokovano porastom vrijednosti eura na svjetskom tržištu i slabijom vanjskom potražnjom. Iako je Njemačka povećala rashodnu stranu proračuna središnje države, još uvijek ostvaruje proračunski suficit, što nije slučaj s Francuskom i Italijom. Japansko gospodarstvo već godinama bilježi skromne stope rasta, ali ima visoke stope zaposlenosti koje prati i razmjerno niska produktivnost rada.

Mnoge zemlje u razvoju i one novih tržišta često pate od (pre)velike izloženosti globalnim gospodarskim kretanjima, tako da je pogoršanje tih kretanja u većini zemalja dovelo do porasta zaduženosti javnog i privatnog sektora, smanjilo njihov raspoloživ fiskalni prostor za uspješno odgovaranje na šokove i naglasilo njihovu ranjivost. Posebno u takvim je uvjetima u tim zemljama od presudne važnosti iskrena i odlučna posvećenost središnjih banaka u očuvanju stabilnosti cijena što se prije svega ostvaruje odgovarajućom samostalnošću središnje banke i jačanjem institucija. U cilju poboljšanja životnog standarda svojih stanovnika, navedene zemlje moraju pove-

ćati produktivnost rada i u potpunosti iskoristiti sve prednosti tehnoloških promjena. U uvjetima ograničenih raspoloživih javnih sredstava, kritično je nužno znatno unaprijediti učinkovitost javnih ulaganja te djelotvornost javnog sektora. Čini se kako će u doglednoj budućnosti svjetsko gospodarstvo obilježiti nešto skromnije stope rasta nego što je to bio ranije slučaj, time da se u srednjoročnom razdoblju uslijed daljnjih povećanja carina može očekivati još sporiji rast, što bi posebno moglo jako pogoditi ionako slabije i ranjivije zemlje.

Različite zemlje na raznovrsne načine poreznom politikom odgovaraju na nove teškoće i izazove. Tako su, na primjer, vlasti u Kini prihatile labaviju monetarnu i fiskalnu politiku kao odgovor na izazove promijenjenih uvjeta svjetskog gospodarstva, uključujući i pojačane trgovinske napetosti. Smanjile su obvezne pričuve te uvele nove porezne olakšice financijskim institucijama za kreditiranje malih tvrtki. Također su smanjile poreze i pristojbe, povećale porezne olakšice na izvozni program te nastojale potaknuti i ubrzati izdavanje obveznica lokalnih vlasti za infrastrukturna ulaganja. Osim toga, vlasti su pojačale svoje napore na strukturnim reformama u cilju poboljšanja poslovne klime, jačanja zaštite intelektualnog vlasništva i smanjile carine na uvoz – uz iznimku nekih naknada na uvoz iz SAD-a kao odmazdu prema američkim carinama na kinesku robu. S druge strane, američki porezni poticaji omogućili su veći gospodarski rast i povećanje zaposlenosti, ali i utjecali na porast ionako velikog američkog javnog duga.

Porezna politika i ograničavanje neslužbenog gospodarstva

Iako na prvi pogled možda izgleda čudno, neslužbeno gospodarstvo vjerojatno ipak ima poticajnu ulogu i pozitivno značenje u gospodarskom razvoju. Ono može biti važan amortizer gospodarskih teškoća

oslobođen nadzora i (pre)velikog poreznog tereta, za koji građani često ne dobivaju odgovarajuću protuuslugu. Nadalje, povećana proizvodnja u neslužbenom gospodarstvu i dohodak koji se ostvaruje na taj način u najvećoj se mjeri troši u službenom gospodarstvu. Konačno, ne smije se zanemariti značenje neslužbenog gospodarstva jer ono ipak pospješuje postizanje veće tolerancije građana prema krivim ili pogrešnim odlukama nositelja vlasti. Ipak, ne smije se zanemariti kako neslužbeno gospodarstvo nepovoljno utječe na manje porezne prihode, uzrokuje izbjegavanje plaćanja doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, ugrožava dostignuti stupanj ekonomskog i društvenog blagostanja. Suvremeno dobro organizirano i tehnološki napredno službeno gospodarstvo sigurno je nadmoćnije od neorganiziranog skrivenog gospodarstva. Svi oblici neprijavljenog rada povećavaju se u doba gospodarske krize te se stoga dugoročno rješenje smanjivanja ove pojave nalazi izvan područja neslužbenog gospodarstva. To prije svega znači stvoriti uvjete za dugoročan i održiv gospodarski rast, što obuhvaća povećanje mogućnosti zapošljavanja u cilju poboljšanja socijalne sigurnosti stanovništva, unaprjeđenje proizvodnosti rada, razvoj poduzetništva i poticanje fleksibilnosti tržišta rada kako bi se ublažila dugotrajna nezaposlenost i slijedom toga siromaštvo.

Porezni sustav je gotovo presudan u suzbijanju jako raširenog neformalnog sektora koji, prema procjeni stručnjaka Svjetske banke, u prosjeku čini oko trećine BDP-a u zemljama u razvoju, time da neformalno zapošljavanje predstavlja oko 70% ukupne zaposlenosti, od čega na samozapošljavanje otpada više od polovine. Neslužbeno gospodarstvo posebno je rašireno u manje razvijenim državama u kojima je jako značajan poljoprivredni sektor i visok udio nekvalificiranih radnika. Iako katkad neslužbeno gospodarstvo može zbog svoje fleksibilnosti i mogućnosti zapošljavanja

biti sredstvo za ublažavanje siromaštva te amortizer socijalnih nemira i političke nesigurnosti, veći udio tog oblika dugoročno znači nižu produktivnost gospodarstva, smanjenje poreznih prihoda te veće siromaštvo i nejednakost. Tvrtke koje posluju u neslužbenom gospodarstvu nastoje ograničiti svoju veličinu i izbjegavaju rast kako bi izbjegle otkrivanje. Kako su sklone korištenju manje naprednih proizvodnih tehnologija i uglavnom ne posvećuju pozornost osposobljavanju i usavršavanju svojih zaposlenih, njihovo nepoštovanje propisa i izbjegavanje plaćanja poreza može im pomoći da ostanu u poslovanju unatoč obično nižoj proizvodnosti. U mnogim je zemljama raširena praksa isplata dijela plaće na »ruke« ili u »kuverti«. Time se često služe i poslodavci koji su naizgled »uredni« porezni obveznici. Porezne vlasti obično jako teško nailaze na suradnju i podršku zaposlenih koji tako primaju plaću jer su obično u strahu od gubitka posla. Procjene opsega i utjecaja porezne evazije jako su složene i nezahvalne, ali je posve očito da se na taj način gube značajna sredstva koje država nije ubrala pa niti ne može u potpunosti financirati pružanje javnih usluga. Dobro je poznato kako visoke porezne stope i previše složeni porezni sustavi jako potiču sudjelovanje u neslužbenom gospodarstvu. Jedino područje u svijetu gdje su nakon ranih 2000-ih porasle stope poreza na dohodak i dobit je Južna Amerika i Karibi, pa se može pretpostaviti kako je to utjecalo i na prilično snažan porast sudjelovanja u neslužbenom gospodarstvu u navedenoj regiji.

Ograničavanje neslužbenog gospodarstva zahtijeva više uravnoteženih političkih mjera pri čemu se moraju posebno uzeti u obzir specifični uzroci tog oblika rada u svakoj zemlji. Dobro osmišljen okvir nužnih mjere trebao bi uključivati aktivnosti usmjerene na smanjenje regulatornih ograničenja i poreznog tereta. Više zemalja je snizilo porezne stope i/ili nastojalo pojednostavniti porezne sustave kako bi demo-

tivirali izbjegavanje poreza, dok su neke osposobljavale posebne porezne stručnjake koji su se specijalizirali za borbu protiv utaje poreza. Ipak, uspjeh i utjecaj tih mjera na smanjivanje neslužbenog gospodarstva i porezne evazije jako se razlikovao u pojedinim zemljama. Čini se kako mjere poticanja formaliziranja poslovne aktivnosti imaju mnogo bolje učinke nego samo kažnjavanje i prijetnje.

Čini se kako je posebno korisno pojednostavljivanje previše složenih poreznih sustava, kao i uvođenje proporcionalnog poreza (eng. *flat tax*), ali ni to baš nije uvijek i svuda jamstvo uspjeha. Posebna se pozornost mora usmjeriti na smanjivanje previsokih graničnih (marginalnih) poreznih stopa, a u slučaju uvođenje proporcionalnog poreza treba na umu imati njegovo neželjeno regresivno djelovanje. Dosta su se korisnima pokazale preferencijalne porezne sheme, posebice paušalno oporezivanje, za male tvrtke i samozaposlene koji su tada spremniji na legalizaciju svog poslovanja. Ipak, ne treba vjerovati kako su samo porezne promjene dovoljne za izlazak iz neslužbenog gospodarstva jer podjednako, a katkad čak i veće značenje, ima previše složeno radno zakonodavstvo, teškoće kod otvaranja i zatvaranja tvrtke, nepostojanje pomoći za poduzetničke poduhvate, neučinkovit ili spor sustav naplate potraživanja te raširena korupcija. Ujedno, preferencijalne porezne sheme mogu imati i neželjene negativne popratne posljedice, odnosno motivirati tvrtke da ne rastu ili poticati redovno zaposlene da se prijavljuju kao lažno samozaposleni.

Stanje u svijetu u pogledu poslovne klime koja se odnosi i na troškove poslovanja, koji obuhvaćaju porezno opterećenje, radno zakonodavstvo i troškove pokretanja poslovne aktivnosti jako se razlikuje, a prema viđenju Svjetske banke, posebno je nepovoljno u jugoistočnoj Aziji. Tako je visoki porezni teret jedan od najvažnijih pokretača

neslužbenog gospodarstva u tom području, time da je stanje još dodatno pogoršano jako raširenom korupcijom i slabijom učinkovitosti vlade od ostalih novih gospodarstava i zemalja u razvoju. Među troškovima poslovanja, veliko porezno opterećenje zabilježeno je u Indiji i Pakistanu, pa ne čudi što značajan dio tamošnjih gospodarskih subjekata posluje neregistrirano.

Prijelaz s oporezivanja rada na druge porezne oblike prilično je složen i često nailazi na protivljenje poreznih obveznika. Čini se kako uspjeh prelaska s oporezivanja rada ovisi o vrstama reforme. Veći udio PDV-a u ukupnim prikupljenim porezima obično i znači manje izbjegavanje poreza jer taj porezni oblik potiče svakog pojedinog sudionika na prijavljivanje u porezni sustav zbog mogućnosti odbitka pretporeza. Otežani ulazak u formalni sektor, ponajviše vezan uz regulatorne prepreke za legalizaciju te previsoke porezne stope i složeno oporezivanje, preusmjerava inače produktivne tvrtke i radnike da ostanu u neformalnom sektoru gdje je produktivnost općenito niža. Programi osposobljavanja, obrazovanja i usavršavanja koje organizira ili sufinancira država mogu biti posebno zanimljivi za neformalne tvrtke da bi postale dio službenog gospodarstva. U Svjetskom istraživanju o vrijednostima (eng. *The World Value Survey*) ispitanici su trebali iznijeti svoje stavove o tome koliko je opravdano varati na porezima, pri čemu je raspon bio od 1 (nikada nije opravdano) do 10 (uvijek je opravdano). Prosječni odgovor po zemljama uzimao se kao mjera sklonosti neformalnosti (ili poreznog morala), odnosno pokazuje koliko su građani skloni opravdavanju izbjegavanja plaćanja poreza.

Napori na izgradnji fiskalnog kapaciteta

Napori na izgradnji fiskalnog kapaciteta u zemljama u razvoju ili onima koje su prošle proces tranzicije uključuju provedbu

vjerodostojnih srednjoročnih ciljeva smanjivanja javnih rashoda i/ili proračunskog deficita, bolje upravljanje nastalim i mogućim financijskim obvezama kako bi se ograničili fiskalni rizici, stabiliziranje duga i reformiranje poreznog sustava u cilju unaprjeđenja domaćeg fiskalnog kapaciteta. To podrazumijeva prilagođavanje i moguće snižavanje zakonskih stopa poreza, širenje porezne osnovice, uklanjanje olakšica i izuzeća te pogotovo unaprjeđenje i snaženje porezne uprave. Nade i nastojanja svakog društva, kao i njegova sposobnost da ih ostvari, najjasnije se očituju u načinu na koji država prikuplja i troši poreze, odnosno čini li to u cilju ostvarivanja želja interesnih skupina ili to radi za opću dugotrajnu dobrobit. Kako država financira svoj javni sektor, nije stvar samo u novcu, nego i u drugim širim pitanjima kao što su odnos između države i društva, kako djeluju političke institucije u oblikovanju i provođenju socijalnih ciljeva te u kojoj se mjeri uspijeva u njihovom ostvarenju. Potrošnja i regulatorne odredbe su također važne, ali čak i vlada koja ima najbolje namjere ne može zanemariti potrebu da u oporezivanje uključi kritičke elemente razvojne politike.

Koliko pojedina zemlja oporezuje, što oporezuje, kako određuje svoju poreznu politiku, u kojoj se mjeri razina i struktura poreza odnose na politiku rashoda, kako se porezi prikupljaju te koliko dobro se porezna politika i porezna uprava prilagođavaju stalnim promjenama u okruženje u uvjetima globalizacije koja je pogodila sve zemlje nisu samo izolirana nebitna pitanja koja je najbolje prepustiti stručnjacima za javne financije. Porezi i proračun kao način njihovog trošenja su kritična veza i ogledalo onoga što zemlja nastoji postići kroz svoje političke institucije i onoga što je zapravo postignuto i ostvareno.

Zaključna razmatranja

Međunarodna banka za obnovu i razvoj i Svjetska banka u ovoj vrijednoj publikaciji često ističu važnost reformi poreznog sustava koje bi trebale biti neutralne (ili blago pozitivne) s obzirom na prikupljene porezne prihode, pri čemu naglasak treba staviti na oporezivanje potrošnje i imovine. Takve bi reforme srednjoročno trebale imati pozitivan utjecaj na ostvarenje gospodarskog rasta i razvoja, odnosno povećanje BDP-a po stanovniku. Uz spomenuto proširenje porezne osnovice, porezni sustav ne bi trebao biti prepreka za poslovnu aktivnost. Nužno je stalno težiti postizanju dobre poslovne klime pri čemu se mora odaslati jasna poruka kako oporezivanje neće spriječiti i/ili posve onemogućiti restrukturiranje i osuvremenjivanje gospodarstva. Dobar porezni sustav može u velikoj mjeri biti značajan čimbenik postizanja snažnog gospodarskog razvoja te pozitivno utjecati na povećanje zaposlenosti, ulaganja ili porast proizvodnosti te time i na ograničavanje neslužbenog gospodarstva.

Autori u knjizi upozoravaju kako bi malo vjerojatno, ali ipak moguće, istodobno izbijanje gospodarske krize u SAD-u i još izraženije usporavanje gospodarskog razvoja u Kini značilo i ozbiljno i duboko ugrožavanje cjelokupnog svjetskog gospodarstva. U pronalaženju optimalnih rješenja i predlaganju potrebnih političkih mjera, posebno u sferi poreznog sustava i razvoja institucija vrijedne publikacije poput ove mogu biti od neprocjenjive vrijednosti.

Predrag Bejaković

Institut za javne financije, Zagreb