

doi: 10.3935/rsp.v28i2.1785

EKONOMIKA JAVNOG SEKTORA S HRVATSKIM PRIMJERIMA

Hrvoje Šimović i Milan Deskar-Škrbić
Zagreb: Arhivanalitika, 2020., 388 str.

U Hrvatskoj je izašao zavidan broj publikacija o javnim financijama ili ekonomici javnog sektora koje su pripremili domaći autori ili su prevedena strana izdanja. Domaći autori uglavnom su iznosili teoretska razmatranja o javnim приходима i rashodima, učinkovitosti i obilježjima poreznog sustava, dok je u prijevodima stranih knjiga gotovo uvijek nedostajalo primjera koji bi bili bliski i lako razumljivi hrvatskim čitateljima. Stoga je stvarno potrebno pohvaliti nedavno objavljenu publikaciju pod nazivom *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima* koju su napisali Hrvoje Šimović i Milan Deskar-Škrbić, a izdala Arhivanalitika iz Zagreba.

Autori vrlo znalački i utemeljeno razmatraju mnoge složene probleme javnog sektora poput uloge države u ekonomiji, teorije javnog izbora, proračuna i proračunskog procesa, analize troškova i koristi; važnosti i financiranja obrazovanja te drugo. Ova je knjiga itekako zanimljiva i korisna čitateljima *Revije za socijalnu politiku* jer autori veliku pozornost posvećuju državi blagostanja (poglavlje 8) te mirovinskom (poglavlje 9) i zdravstvenom osiguranju (poglavlje 10). Između pojedinih dijelova socijalnog osiguranja i skrbi te javnih financija postoje mnogostruke složene poveznice. Velika izdvajanja za mirovinsko osiguranje i/ili socijalnu zaštitu i skrb vjerojatno će ograničavati ulaganja u obrazovanje i tehnološki razvoj, što će dugoročno imati neželjene posljedice na postizanje gospodarskog rasta i razvoja. Uspješna politika zapošljavanja uvelike

smanjuje opasnost od siromaštva i socijalne isključenosti, kao što to čine djelotvorno mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Pобољшanje učinkovitosti socijalne politike i obrazovanja ima niz popratnih učinaka u cjelokupnom gospodarstvu. Loš zdravstveni položaj onemogućava i/ili ne potiče zapošljavanje te pojačava opasnost od »upadanja« u siromaštvo.

Osim predgovora, knjiga ima 17 poglavlja, a u ovom se tekstu iznose samo najvažnije poruke iz pojedinih poglavlja bez ambicija da se detaljno prikažu sve iznesene teorije, analiziranja i obilježja pojedinih dijelova javnog sektora.

U predgovoru, autori pojašnjavaju kako je njihova knjiga zbirka probranih tekstova koje su u posljednje dvije godine objavili na mrežnoj stranici *Ekonomski lab* s time da su značajno aktualizirali podatke u odnosu na one dostupne na internetu. Publikacija prati uobičajenu strukturu knjiga iz javnih financija, s time da se prvo izlaže uloga države, što je posebno važno za čitatelje u Hrvatskoj koji često ne znaju (ili zaboravljaju) što bi to država trebala raditi. Tu se tumače razlozi za preraspodjelu dohotka – utilitarizam, egalitarizam u robama i paternalizam.

Nakon što su definirali ulogu države te razloge i mehanizme državne intervencije, u drugoj glavi autori pobliže pojašnjavaju što znači apstraktan pojam države u užem i širem smislu te kako se najbolje može mjeriti veličina države. To se obično prikazuje udjelom rashoda opće države u BDP-u, koji je u Hrvatskoj 2019. godine iznosio razmjerno visokih 47%, što je razmjerno (pre)visoko s obzirom na našu dostignutu razinu gospodarske razvijenosti. Kako bi se dobila preciznija usporedba veličine javnog sektora u zemljama različitog stupnja razvoja, autori podatke o rashodima i приходима korigiraju za stupanj ekonomskog razvoja (str. 47-48) i tu Hrvatska, iako jedna od slabije razvijenih država članica EU-a, ima rashode kao najrazvijenije članice.

Treća glava posvećena je postupku javnog izbora, što prije svega podrazumijeva da *država nije dobroćudni mehanizam bez vlastitih interesa* (str. 59). Teorija javnog izbora temelji se na stavu kako će političari provoditi ekonomsku politiku koja će im omogućiti pobjedu na izborima.

Četvrta glave posvećena je problemima proračuna koji prikazuje najvažnije ciljeve koje država ili lokalna jedinica želi postići te je sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava. Državni proračun služi i kao instrument ekonomske politike kojim se utječe na ekonomsko stanje zemlje, odnosno na gospodarski rast, zaposlenost, raspodjelu dohotka i potrošnju.

Uzroci rasta i vrednovanje javnih rashoda predmet su izlaganja petog poglavlja knjige pri čemu se pojašnjava kako rast javnih rashoda proizlazi iz sve veće uključenosti države u održavanje pravnog poretka i sigurnosti, ali i nekih drugih poslova poput pružanja javne zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne skrbi i drugog. Posebice je zanimljivo kako *javni rashodi naglo rastu u uvjetima velikih katastrofa (ratovi, ekonomske krize, prirodne katastrofe)*. Nakon što se *krizne situacije prebrode, rashodi ne pokazuju tendenciju smanjivanja na prijašnje razine, već se zadržavaju na novim razinama, dok porast javnih rashoda često prati povećanje poreza* (str. 105).

Šesto poglavlje bavi se problematikom financiranja obrazovanja i znanosti te autori opravdano postavljaju važno pitanje do koje razine država treba omogućavati besplatno obrazovanje. Dok je prilično jednoglasno prihvaćeno kako sa stanovišta konkurentnosti radne snage država treba financirati osnovno i srednje obrazovanje, kod visokog obrazovanja najveću korist (u obliku većih plaća, lakšeg zapošljavanja i većih mogućnosti profesionalnog napredovanja) ostvaruju oni koji su ga stekli pa bi stoga trebali sudjelovati i u njegovom financiranju. Isto tako, *u raspravama o visini rashoda*

da za obrazovanje važno je voditi računa o učinkovitosti tih rashoda (str. 121), pri čemu Hrvatska usprkos razmjerno visokim rashodima bilježi prilično slabe rezultate na međunarodno standardiziranim testovima.

Nakon sedmog poglavlja o infrastrukturi, slijedi razmatranje o državi blagostanja koja se u cijelom razdoblju nakon 2. svjetskog rata smatrala uspješnim političkim načinom rješavanja društvenih napetosti. Pružanjem pomoći i podrške (bilo u novcu ili različitim uslugama), onim građanima koji trpe zbog raznovrsnih ograničenja i imaju specifične potrebe, država blagostanja uspješan je način ublažavanja klasnih sukoba i održavanja socijalnog mira naprednih kapitalističkih demokracija. Uslijed bitnih gospodarskih i društvenih promjena, prije svega starenja stanovništva, globalizacije, liberalizacije međunarodne trgovine i pojačane tržišne utakmice, njezin opstanak – posebno u sadašnjem obliku razmjerno izdašnih prava – došao je ipak pod znak pitanja.

U poglavlju o mirovinskom osiguranju, Šimović i Deskar-Škrbić pojašnjavaju razloge za državnu intervenciju te tumače razloge nastalih teškoća, ponajviše uzrokovane niskom stopom aktivnosti stanovništva i ranim odlaskom u mirovinu. Iako Hrvatska izdvaja razmjerno velik dio BDP-a za mirovine, velik broj umirovljenika uvjetuje da su one vrlo male (u prosjeku tek oko 40% prosječne plaće). Stoga su nužne reforme mirovinskog sustava, prije svega odlučnije *kažnjavanje* ranijeg umirovljenja i brže podizanje zakonske dobi umirovljenja. Tome se ipak birači protive, pa onda niti političari ne žele provoditi nepopularne mjere.

Slijedi dionica o zdravstvu gdje autori ističu kako Hrvatska u odnosu na EU ima ispodprosječne ukupne izdatke za zdravstvo, s time da su javni rashodi veći od prosjeka država EU-a i zemalja Organizacije za međunarodnu suradnju i razvoj (OECD-a). To znači da je udio privatnih izdvajanja

za zdravstvo na nižoj razini od prosjeka zemalja EU-a i OECD-a. Stoga moguće povećanje izdvajanja za zdravstvo u budućnosti u Hrvatskoj treba tražiti kroz sustav dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja ili izravnih privatnih plaćanja, a manje kroz javna sredstva. Osim snaženja odgovornosti za vlastito zdravlje i poticanja sustava prevencije, u zdravstveni sustav treba ulagati i razvijati ga, kako bi i budući naraštaji imali odgovarajuću kakvoću i dostupnost zdravstvenih usluga.

U jedanaestom poglavlju pod nazivom *Normativna teorija oporezivanja*, autori posebno pojašnjavaju načela oporezivanja i jednakost u oporezivanju. Načela oporezivanja 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. Načela su često suprotstavljena pa se kod određivanja poreznog sustava javlja složena zadaća njihovog usklađivanja.

Nakon teorijskog dijela analize oporezivanja, većina udžbenika nastavlja analizu porezom na dohodak kao najstarijim i u mnogim zemljama najvažnijim poreznim oblikom. Šimović i Deskar-Škrbić su se ipak odlučili analizu nastaviti porezima na potrošnju koji su u Hrvatskoj najizdašniji porezni prihodi. Pošto su pojasnili obilježja poreza na promet, autori detaljnije izlažu PDV i trošarine (akcize). Hrvatska ima najveće porezno opterećenje potrošnje u EU (str. 242) i, iza Mađarske i Danske, treću najvišu implicitnu poreznu stopu na potrošnju u EU (str. 243).

Za utjehu, Hrvatska dosta dobro stoji u oporezivanju rada, što je tema izlaganja trinaestog poglavlja. Tako je naš porezni klin – bruto trošak rada umanjnjen za obvezne doprinose i poreze koje plaćaju poslodavac i radnik – u 2019. bio nešto veći od onog prosječnog u članicama OECD-a, ali ipak niži u odnosu na 14 članica OECD-a

(str. 252). Autori vrlo razumljivo i korisno objašnjavaju značenje i obračun osobnog odbitka te podsjećaju na postojanje razmjerno brojnih primitaka koji se ne oporezuju, poput obiteljske mirovine, državne nagrade, značajnog dijela nasljedstva i darovanja, socijalnih potpora i drugo.

U hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi pomalo je zapostavljeno oporezivanje kapitala, pa je time vrijedniji doprinos Šimović i Deskar-Škrbić u četrnaestom poglavlju kada objašnjavaju razlike i obilježja poreza na dohotke od kapitala i oporezivanje imovine ili bogatstva. Često se miješaju pojmovi kapitala i imovine, pri čemu je kapital imovina u najširem smislu u koju je uključena materijalna i nematerijalna imovina, financijska imovina i štednja te potraživanja. Problem je djelomično prisutan i u hrvatskom poreznom sustavu. Na primjer, *pri oporezivanju dohotka fizičkih osoba, uz dohotke od rada, postoje i dohoci od kapitala (dividende, kamate, kapitalni dobiti itd.) i dohoci od imovine i imovinskih prava (najma ili zakupa nekretnina i pokretnina, dohodak od imovinskih prava, od otuđenja-preprodaje imovine itd.)* (str. 268), iako se u oba slučaja radi o dohocima (povratu) od ulaganja u financijsku imovinu.

Ekonomika javnog duga je među najkontroverznijim dijelovima fiskalne politike. Obično se navodi kako korištenje javnog duga olakšava potrošnju, sklanja javne izdatke od nadzora poreznih obveznika i predstavlja teret za budućnost. Iako se ekonomisti često ne slažu o pozitivnim ili negativnim učincima javnog duga koji može biti i poticaj za gospodarski razvoj, preveliki javni dug bez sumnje postaje ozbiljna zapreka i veliki teret za gospodarski rast. Šimović i Deskar-Škrbić u petnaestom poglavlju objašnjavaju teoretski okvir javnog zaduživanja i čitateljima pružaju velik broj korisnih podataka koji im pomažu u boljem razumijevanju uzroka, važnosti i posljedica javnog duga. Dug se ne smije promatrati

samo po nominalnom iznosu i/ili udjelu u BDP-u nego i po uvjetima, odnosno kamata i dospjećima te sposobnosti države da uredno otplaćuje (servisira) svoje obveze. Konačno, potrebno je imati na umu namjeru javnog duga, odnosno služi li održavanju ili povećanju postojeće potrošnje ili se koristi za poticanje gospodarskog razvoja.

Iduće poglavlje posvećeno je pitanjima financiranja lokalnih jedinica vlasti. Lokalne jedinice većinom su ograničene u prikupljanju vlastitih poreznih prihoda, među kojima uglavnom prevladavaju imovinski porezi. Kako među lokalnim jedinicama postoje velike razlike u fiskalnom kapacitetu, to im se skoro u svim zemljama dodjeljuju dotacije kako bi mogle financirati svoje javne potrebe. Istina, postoje razmjerno česti slučajevi da se lokalnim jedinicama prenesu neki zadaci (na primjer, u školstvu, zdravstvu ili socijalnoj skrbi), a da im se istodobno ne osiguraju potrebni i predvidivi financijski izvori ili sredstva. Lokalne jedinice u Hrvatskoj ostvaruju porezne prihode iz županijskih, gradskih ili općinskih te zajedničkih poreza koji su prihodi što se dijele među nižim razinama vlasti.

Posljednje poglavlje sadrži razmatranja Šimovića i Deskar-Škrbića o vrlo aktualnoj temi odnosa države i COVID-19. Svijet rada i život građana promijenili su se gotovo preko noći, uslijed pandemije javile su se zabrane kretanja, rada i okupljanja, nezabilježeni opseg fiskalnih transfera i pomoći gospodarstvu, a ponegdje su uslijedile i značajne intervencije u politički sustav, pa čak i narušavanje najvažnijih dostignuća parlamentarne demokracije. Zanimljivo je kako takve intervencionističke mjere podržavaju građani i donositelji političkih odluka koji su inače skloni paternalizmu, ali i osobe bliske liberalnim stavovima koje bi se u uobičajenim normalnim uvjetima sigurno protivile njihovom uvođenju. Autori pobliže tumače paternalizam – vjerovanje kako država bolje od samih građana zna što

oni trebaju i žele, te im sustavno određuje ponašanja, a i građani često očekuju neopravdano veliku pomoć države. Iako su postojale i ranije kritike paternalizma, snažniji otpor takvom ponašanju uslijedio je 1859. godine objavljivanjem knjige *Na slobodi* Johna Stuarta Milla u kojoj se navodi kako je nečija sloboda važnija od zaštite ljudi od njih samih, a ujedno paternalizam uzrokuje prevelike troškove koji nisu održivi.

U cjelini, autori su kroz niz povezanih priloga na pristupačan i lako razumljiv način izuzetno uspješno rastumačili složena pitanja odnosa države i gospodarstva, čime će se sigurno poboljšati dosadašnje razmjerno slabo razumijevanje tog odnosa u Hrvatskoj. Stoga, Šimović i Deskar-Škrbić te izdavač Arhivanalitika zaslužuju svaku pohvalu i s veseljem možemo očekivati slične publikacije u budućnosti.

Predrag Bejaković

Institut za javne financije

doi: 10.3935/rsp.v28i2.1815

A RESEARCH AGENDA FOR SOCIAL ENTREPRENEURSHIP

Anne de Bruin i Simon Teasdale Elgar (ur.)

Edward Elgar, Cheltenham, UK;
Northampton, MA, USA, 2019., 183 str.

Socijalno poduzetništvo se posljednjih desetljeća značajno razvilo kao područje istraživanja i prakse uz doprinose različitih disciplina poput ekonomije, javne uprave, sociologije, socijalne politike, razvojnih studija i drugih. Ključna recentna istraživanja razvila su makroinstitucijski okvir socijal-