

Fiskalna regionalna i razvojna politika u okviru Nacionalnog programa razvitka hrvatskih otoka

Ott, Katarina

Source / Izvornik: **Financijska praksa, 1996, 20, 399 - 416**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:663711>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-04**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

FISKALNA REGIONALNA I RAZVOJNA POLITIKA U OKVIRU NACIONALNOG PROGRAMA RAZVITKA HRVATSKIH OTOKA

Katarina Ott, dr.
Institut za javne financije

Izvorni znanstveni rad*
UDK 332.14 (497.5)

*U vezi s raspravama o Nacionalnom programu razvitka hrvatskih otoka u tekstu se analizira moguća pozitivna i negativna uloga regionalne razvojne politike, dotacija, poreznih poticaja i stranog kapitala u razvoju hrvatskih otoka. U prilogu su prikazani primjeri regionalnih poticaja u Italiji, Španjolskoj i Grčkoj. ***

UVOD

Moglo bi se činiti kako je vrlo lako opisati instrumente fiskalne razvojne politike i još lakše dati svoj sud o njima. Pa tu je bar sve poznato. Međutim, prelistavanjem teoretske literature i uvidom u praktična iskustva drugih zemalja, stvari se doimlju mnogo složenijima. A još su složenije kad se umjesto nerazvijene regije, koja je kako-tako povezana i okružena s bogatijima, u razmatranje uzmu nerazvijeni otoci. I još k tome uobičajenih hrvatskih veličina. Naime, neravnoteže u razvoju otoka se posebno ističu kod najmanjih otoka, a to su oni manji od 800 četvornih kilometara i s manje od 100.000 stanovnika (vidi Bass, 1993.). A najveći hrvatski otok Krk ima tek 400 četvornih kilometara, dok svi hrvatski otoci zajedno imaju jedva 120.000 stanovnika!

Mnogo je literature o razvoju, o regijama, o razlikama u regionalnoj razvijenosti, o decentralizaciji javnih financija, i slično. Malo je toga, međutim, napisano o stvarnim učincima fiskalne politike na rast i razvoj. U tekstovima kritičara državnog intervencionizma moguće je pronaći ponešto o učincima poreza na kočenje rasta: država uzima novac, koči se rast i sl.

Ako se, međutim, pogleda novije teorije rasta, dugoročne stope rasta ekonomije više se ne smatra egzogeno zadanim. Bitnijom se smatra ekonomska politika, posebno fiskalna politika koja može utjecati ne samo na razinu proizvodnje već i na stopu rasta po stanovniku. Tako Barro (1990.) nudi dugoročni model rasta u kojem granična proizvodnost privatnih ulaganja ovisi o razini javnih ulaganja.

* *Primljeno (Received): 6. 11. 1996*

Prihvaćeno (Accepted): 30. 11. 1996.

** Zahvaljujem Ministarstvu razvitka i obnove Republike Hrvatske koje me narudžbom teksta za znanstveno-stručni kolokvij "Nacionalni program razvitka otoka" održan u Baški na Krku u veljači 1996. godine potaknulo na bavljenje pitanjima razvoja hrvatskih otoka.

Sve je to, naravno, preteoretski i teško spojivo s konkretnim problemima i pristupom otocima kao što su Unije ili Susak, ali ipak navodi na razmišljanje o značaju državnih mjera, posebice u fiskalnoj sferi, te o posljedicama što će ih te mjere dugoročno imati.

CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE

Milton Friedman jednom je rekao da ne postoji situacija u kojoj nema politike. Bez obzira što država radi, uvijek je u pitanju neka politika. Ako tiska novac, to je politika, a ako ga ne tiska, to je opet politika. Slično je s nametanjem ili nenametanjem poreza.

Ciljevi ekonomske politike su blagostanje i jednakost. Pojedinci žele poboljšati životni standard i država im u tome može pomoći stvaranjem okoliša koji je najpovoljniji za razvoj. U gospodarskom blagostanju moraju sudjelovati svi stanovnici. Izjednačivanje ili preraspodjela dohotka vrlo je opasan posao. Ako se provodi prisilovito ili na loš način, razina blagostanja može opadati, i to bez poboljšanja jednakosti. Isto tako, velike nejednakosti, osim što su moralno neprihvatljive, mogu izazvati političku nestabilnost koja onda šteti uspjehu gospodarstva.

Jedna od makroekonomskih politika za ostvarenje tih ciljeva - blagostanja i jednakosti jest fiskalna politika. Dobar fiskalni sustav vodi računa o troškovima i koristima učinaka državnih prihoda i rashoda. Država odlučuje o visini državnog proračuna i o financiranju deficita. Danas u većini zemalja prevladavaju deficiti, prije svega zahvaljujući pretjeranom uplitanju države u gospodarstvo, velikim subvencijama, pa raste sklonost privatizaciji prevelikog javnog sektora i smanjenju uplitanja države u gospodarstvo.

To su osnovne činjenice što ih treba imati na umu pri razmišljanju o primjeni fiskalne politike u promicanju razvoja.

Među ciljevima fiskalne politike ovdje su bitni podizanje opće razine realnih dohodaka i potražnje, te preraspodjela dohodaka i sredstava tako da se oporezuju visoki dohoci i imovina i transferiraju drugima u obliku poreznih olakšica, subvencija i drugih državnih izdataka.

Fiskalna politika provodi se fiskalnim instrumentima. Glavni instrumenti kojima države pokušavaju ostvariti visoku razinu gospodarske djelatnosti i stabilne cijene su upravljanje državnim prihodima i rashodima i njihovim međusobnim odnosom. Pritom se pojavljuju problemi kao što je neusklađenost osnovnih ciljeva međusobno, i s drugim ciljevima

Iako se odluke o fiskalnoj politici donose na temelju nazovimo ih "globalnih varijabli", odluke o globalnim varijablama ovise o odlukama o pojedinostima. Isto tako, svaka odluka koja ima "globalne" učinke, imat će posebne učinke na određene pojedince, grane ili sektore gospodarstva. Promatrat se u tom smislu može i otoke.

KONTEKST ZA SAGLEDAVANJE RAZVOJNE POLITIKE

Nakon uočavanja slabosti neoliberalističkih politika, u novije se doba ponovo u literaturi nailazi na prihvaćanje snažnije uloge države u gospodarskom razvoju. Analize uspjeha novo-industrijaliziranih, prije svega azijskih država, potiču takav pozitivniji odnos prema politici državnog intervencionizma, ali upozoravaju i na posljedice određenih promašaja takvih politika (ekološke, socijalne...). Stoga se pri osmišljavanju razvojnih politika sve više govori o potrebi uvažavanja posebnosti zemalja, regija, povijesnih nasljeđa i primjeni sofisticiranijih in-

strumenata državne politike. Takvi stavovi nisu sve prisutniji samo u literaturi, već se sve češće čuju i u međunarodnim institucijama i organizacijama. Ulazi se u fazu kad se "traže komplicirani odgovori za komplicirane situacije, umjesto jednostavnih odgovora na pojednostavnjene interpretacije problema koji su pri ruci" (Svendsen, 1993.).

Sve je veće zanimanje za ulogu financijskog sektora u gospodarskom razvoju (npr. Giovannini, 1993.); obraća se pozornost na sudjelovanje različitih skupina u gospodarstvu; više se pazi na značaj prirodnog okoliša; kao što je očitije da strategije moraju biti dugoročne, a politike se moraju provoditi u kratkom roku. Naime, nije dovoljno osmisliti dugoročnu strategiju, potrebno je u kratkom roku osigurati i uspješnu provedbu. Umjesto globalnih rješenja svakom se slučaju pristupa na drugačiji način.

U manjih siromašnijih zemalja, postoji i jedna dodatna opasnost. Posebno nakon političkih prevrata, državni aparat zna biti prejak, preautoritativan, pa može nametati politike (često uz podršku vanjskih čimbenika, kao što su MMF, Svjetska banka, razni strani konzultanti...) koje mogu biti porazne i dugoročno štetne (npr. može se zanemariti interese poljoprivrede, privatne stanogradnje...). Posebna je opasnost da se radi gospodarske krize, nestašice deviza, oskudnih sredstava u proračunu i slično, pojača sklonost centraliziranom upravljanju gospodarstvom što može ugroziti interese određenih regija, posebno onih koje su najosjetljivije na vanjske utjecaje kao što su otoci. No, o tome više na drugome mjestu.

REGIONALNA RAZVOJNA POLITIKA

U literaturi o regionalnom razvoju uvriježen je stav (počevši od Williamson, 1965.) da ekonomski rast u svakoj zemlji prate povećane regionalne razlike u dohotku, i to u duljim razdobljima, ali da nakon nekog vremena neminovno slijedi izjednačavanje po regijama. Do takvih se stavova prvo došlo proučavanjem razvijenih zemalja, ali se obrazac kasnije potvrdio i u zemljama u razvoju. Takva konstatacija nas, naravno, ne treba navesti na to da u međuvremenu baš ništa ne pokušavamo kako bi se smanjile razlike među regijama.

U zadnja su doba regionalne teme sve popularnije zbog pojave modela endogenog rasta i akumulacije faktora, koji dokazuju da je moguće postizati dugoročni rast bez oslanjanja na opadajuće prihode od kapitala i egzogene promjene u tehnologiji ili ljudima kao u neoklasičnim modelima, ali sa stalnim ili rastućim prihodima faktora što se mogu akumulirati (npr. Lucas, 1988. ili Barro, 1989.). Ti modeli postavljaju novu podlogu za objašnjavanje rastućih regionalnih razlika i za podržavanje regionalne državne intervencije. No, to su uglavnom teorijske rasprave koje se bave kretanjem dobara i usluga, pokretljivošću čimbenika i slično. Kad je riječ o razvoju hrvatskih otoka, možda se ne bi trebalo baviti takvima teorijskim temama, već je osnovno: treba li država intervenirati, a ako da, koja država (središnja ili lokalna) uz osnovno pitanje o koncepciji regionalne politike.

U literaturi prevladava stav da se regionalna kompenzacijska politika treba provoditi na razini središnje države, jer je problem s regionalnom državnom intervencijom taj da održavanje deficita za kompenziranje sadašnjih regionalnih šokova može uzrokovati veće poreze u budućnosti, a ako su šokovi stalni, politika će biti neučinkovita i skupa za regiju (Cuadrado i dr. 1993.).

Kad je riječ o vrsti regionalne politike valja razlikovati eksplicitnu i implicitnu. Eksplicitna je klasična regionalna politika, a implicitna se obično drži sektorskom ili personalnom, iako ima vrlo značajne regionalne učinke, ponekad i značajnije od učinaka eksplicitne politike.

Važno je i pitanje izbora najučinkovitijih instrumenata i mjera intervencije. To mogu biti javne investicije, transferi regionalnim vlastima, osobni transferi, niži porezi, obrazovanje, infrastruktura, istraživanje i razvoj, itd. Ključno je, prije svega, utvrditi temelje li se odluke o regionalnoj razvojnoj politici na ekonomskim, političkim ili demografskim razlozima.

Zanimljiv je prikaz iskustva Španjolske koja ima dugu tradiciju regionalnih razvojnih politika. (potanje u Cuadrado i dr. 1993.). U Španjolskoj su politike bile češće temeljene na političkim idejama o kompenzaciji i preraspodjeli, nego na traganju za ekonomskom efikasnošću u zaostalim regijama, pa instrumenti (kompenzacijski transferi) nisu bili odgovarajući za poticanje gospodarskog razvoja i rezultati regionalnih politika su bili vrlo oskudni.

I u Španjolskoj se provode eksplicitne i implicitne regionalne politike. Eksplicitne regionalne politike znaju imati različite nazive i ciljeve (stvaranje razvojnih središta, stvaranje infrastrukture, smještanje državnih poduzeća u zaostala područja, izgradnja transportne infrastrukture, stvaranje zona za promicanje gospodarstva, i sl.) i primjenjuju različite instrumente (financijski i fiskalni poticaji, izravna ulaganja, itd.) (Više o konkretnim poticajima u prilogu tekstu: Regionalni poticaji u odabranim zemljama.)

Implicitne regionalne politike posljedica su osobnih ili sektorskih politika, one nisu regionalne same po sebi, ali mogu utjecati na regionalni razvoj. Sve sektorske politike (poljoprivreda, industrija, energetika...) imaju pozitivne ili negativne učinke na svaku regiju. Isto je i s odlukama o investicijama u javnu infrastrukturu, poreznom politikom, socijalnom skrbi i osobnim transferima države. Premda utjecaj implicitne politike može biti veći od eksplicitne, obično se o tome ne vodi dovoljno računa.

Iako Španjolska ima dugu tradiciju regionalne politike, na nju je u novije doba značajno utjecao ulazak u Europsku zajednicu. Značajke današnje politike jesu: 1) provodi se na tri razine: Europska zajednica, središnja država, lokalne vlasti; 2) podložna je smjernicama i ograničenjima Europske zajednice pa se zato donose trogodišnji programi regionalnog razvoja s naglaskom na regionalnom poticanju ulaganja i biraju se prioriteti za javne investicije povezane s regionalnom politikom. Za razliku od drugih zemalja, Španjolska apsolutni naglasak stavlja na izgradnju infrastrukture - ceste, željeznice, aerodromi, luke; 3) stvoren je Interteritorijalni kompenzacijski fond za preraspodjelu dijela novih javnih ulaganja u korist nerazvijenih dijelova zemlje. Nažalost, podaci upozoravaju da su koristi od tog fonda upitne, te da je među korisnicima bilo i najrazvijenijih regija.

Implicitne regionalne politike obuhvaćaju široko područje, praktično svaku vrstu gospodarske politike koja različito djeluje na regije. Tu može biti riječ o djelovanju kroz poreze i izdatke javnog sektora ili kroz raspodjelu državnih investicija po regijama. Za otkrivanje učinaka implicitnih politika nije dovoljno promatrati samo regionalni dohodak, već i raspoloživi obiteljski dohodak koji obuhvaća plaće, transfere javnog sektora (mirovine, socijalna primanja, zdravstvene dodatke, naknade za nezaposlene, itd.) uz istodobno oduzimanje doprinosa socijalne skrbi što ih plaćaju radnici i poreza što ih plaćaju obitelji. Naime, raspoloživi obiteljski dohodak po stanovniku posljedica je politike preraspodjele u kojoj se prihodi prikupljaju u jednim, a transferi daju u drugim regijama. Autori su tako utvrdili da je u Španjolskoj značajna preraspodjela, te da postoje regije koje su izraziti neto gubitnici i neto dobitnici. Slično se može promatrati i doprinose socijalnom osiguranju pa je onda očito da su najzaostaliye regije neto dobitnici i najveći korisnici središnjeg državnog proračuna.

Nakon sveobuhvatnog proučavanja španjolske eksplicitne i implicitne regionalne politike, autori su zaključili da je ona prije svega kompenzacijska, da nema jasan ekonomsko-raz-

vojni cilj i da je to glavni razlog neuspjeha i nemogućnosti da se pomogne zaostalim regijama da se približe prosječnom španjolskom bruto domaćem proizvodu po stanovniku. Državne intervencije nisu uspjele smanjiti jaz između siromašnih i bogatih dijelova zemlje. Na rast u španjolskim regijama značajnije su djelovale tržišne sile i vanjski šokovi nego državni intervencionizam. Čak ni sredstva Europske zajednice nisu bila od značajnije pomoći. Usprkos svim poticajnim politikama, najveća je sklonost ulaganju u gradska područja (Madrid, Barcelona) i u određena turistička središta.

Razlozi zbog kojih je većina kompenzacijskih regionalnih transfera u negativnom odnosu s rastom sljedeći su:

1. Kompenzacijski transferi štite obitelji i poduzeća zaostalih regija, ne potiču konkurentnost ni makroekonomsku disciplinu, pa se ne stvaraju proizvodni uvjeti za prevladavanje zaostalosti.
2. Visoke i trajne naknade nezaposlenima i visoki osobni transferi usporavaju seljenje iz zaostalih u prosperitetne regije, pa se smanjuje pokretljivost kapitala i prilagođavanje plaća. Tako se u zaostalim regijama zadržavaju relativno visoke plaće i visoka nezaposlenost.
3. Središnje i regionalne vlasti pokušavaju izbjeći socijalne sukobe u tim regijama dopuštajući razne nepravilnosti u socijalnoj skrbi. Neke zaostale regije bilježe veći broj radnika kao privremeno ili stalno nezaposlene nego što je broj aktivnih stanovnika. Slično je s umirovljenicima - mnoge obitelji primaju mirovine davno umrlih rođaka.
4. Snažne subvencije obiteljima i pojedincima smanjuju poticaje nezaposlenima da traže posao i koče mlade potencijalne poduzetnike, kojima je udobnije da bez ikakve inicijative sjede kod kuće i oslanjaju se na mirovine članova obitelji, nego da se školuju ili započnu bilo kakav posao. Veliki kompenzacijski transferi stoga koče tržišne poticaje i stvaraju klasu "posrednih" državnih namještenika koji žive od proračuna, a bez ikakvih obveza da mu i pridonose.

Iz svega toga lako je izvući zaključak da regionalne politike mogu lako postati kontraproduktivne ako slabe ili uklanjaju poticaje za prilagođavanje rastućoj konkurentnosti, kako u zemlji tako i u svijetu.

Nije se samo španjolska regionalna razvojna politika pokazala neučinkovitom. Slični su rezultati primijećeni i u Italiji. Usprkos ogromnim transferima kapitala u Mezzogiorno, rezultati gospodarstva u južnoj Italiji su razočaravajući i ne uspijevaju se približiti rezultatima sjeverne Italije (Faini i de Melo, 1993.). (Više o poticajima u Italiji vidi u prilogu tekstu.)

Među brojnim autorima koji se bave razlozima neuspjeha regionalne razvojne politike u talijanskoj regiji Mezzogiorno, odličan, sažet pristup nudi J. Stiglitz (Giovannini, 1993.). Prema Stiglitzu je razlog neuspjehu u nesavršenosti tržišta. Naime, u nesavršenim, nekonkurentnim tržištima, ne samo u Italiji, već posebice u zemljama u razvoju, učinak subvencija (npr. subvencioniranih kredita) može biti bitno različit nego na konkurentnim tržištima. Stoga je za državu bolje da umjesto izravnih subvencioniranja određenih grana ili stanovnika u regiji potiče razvoj poboljšanjima fizičke, ljudske, institucionalne i zakonske infrastrukture. Od države se očekuje da poboljšava prijevoz, podiže obrazovnu razinu, olakšava razvoj i djelovanje mjesnih banaka i drugih financijskih institucija (štedionica, zadruga i sl.), osigurava poštivanje i provođenje ugovora, ograničuje korupciju (jer koristi koje se izvlače korupcijom znaju premašivati dobiti od poduzetih mjera) i slično.

U skladu sa Stiglitzom, državi bi se moglo savjetovati sljedeće:

1. Umjesto izravnog upravljanja gospodarskim djelatnostima bolje je pružati posredne poticaje. I tu, međutim, valja postupati oprezno jer i poticaji mogu izazvati suprotne učinke od željenih (ako postoje subvencije, potiče se lov za rentom; ako postoje ograničenja, naprimjer, u rukovanju devizama, poticaji se usmjeruju izbjegavanju tih ograničenja).
2. Nužno je provjeravati smisao svake politike i podvrgavati je ocjenjivanju. Naprimjer, izvožno usmjerene politike lako je provjeravati. Ako poticana industrija ne uspijeva izvoziti, znači da je neuspjela. U regionalnih politika to je teže i sporije, ali svejedno valja na tom nastojati.
3. Regionalne politike moraju se s vremenom smanjivati, ne smiju biti vječite. U protivnom će se razviti kategorija trajnih korisnika, bez ikakva napretka. To znači da za svaku konkretnu mjeru treba utvrditi rok trajanja i metode provjere.

DOTACIJE

Regionalna razvojna politika blisko je povezana s davanjem lokalnih javnih dobara i usluga. U većini država postoji podijeljena odgovornost različitih razina vlasti za davanje javnih dobara i usluga. Uobičajeno je da su središnje vlasti odgovorne za obranu i socijalno osiguranje; regionalne za prijevoz i više obrazovanje, a lokalne za osnovno i srednje školstvo, policiju, vatrogasce, parkove, sanitarne usluge. U zemljama s tako decentraliziranim funkcijama glavni način na koji središnje vlasti mogu utjecati na lokalne odluke su dotacije. (Više o tome u Hewitt, 1991.)

U literaturi, a i u parlamentima, često se postavlja pitanja troškova i koristi od tako decentraliziranih odgovornosti. Naime, zašto bi središnje vlasti pristajale tek na posrednu kontrolu odluka lokalnih vlasti (to jest njihovog raspolaganja dotacijama) umjesto da izravno upravlja lokalnim odlukama. Kao što će se u nastavku članka pokazati, značajne su prednosti decentralizacije rashoda, dok je za prikupljanje prihoda bolje da su centralizirani. Stoga se stalnu napetost između centraliziranog prikupljanja prihoda i decentraliziranog trošenja prevladava dotacijama središnje vlasti lokalnima. Dotacije omogućuju državi efikasnost i u prikupljanju i u trošenju sredstava, te mogućnost da središnje vlasti utječu na odluke lokalnih vlasti tako da one budu u skladu s nacionalnim interesima.

Dakle, najučinkovitijim se drži centralizirani sustav prikupljanja prihoda i decentralizirani sustav trošenja sredstava. Takav sustav zahtijeva dotacije središnjih vlasti lokalnim vlastima. Dotacije onda omogućuju efikasno trošenje, kontrolu trošenja i usklađivanje lokalnih ciljeva s nacionalnim interesima.

Javna dobra je, dakle, moguće promatrati kao nacionalna javna dobra kao što je obrana, te kao lokalna javna dobra kao što je osnovno školstvo. Usprkos stavovima o superiornosti decentralizirane raspodjele lokalnih javnih dobara, takav sustav uz dobre ima i loših strana. U literaturi uobičajene prednosti i nedostaci (npr. Hewitt, 1991.) promatrat će se u okviru poticanja razvoja hrvatskih otoka.

Prednosti decentralizirane raspodjele javnih dobara i usluga:

1. U konkretnoj zajednici je veća mogućnost davanja najpotrebnijeg lokalnog javnog dobra, odnosno rasporeda raspoloživih sredstava u skladu s potrebama. Na Dugom otoku će to,

recimo, biti što bolji autobusni prijevoz s jednog na drugi kraj otoka, a na Unijama, na primjer, osigurana opskrba pitkom vodom.

2. Niže lokalne vlasti lakše utvrđuju sklonosti lokalnog stanovništva. Općina na Lošinj u bolje je upoznata s problemima Suska i Srakana od nekog ministarstva u Zagrebu.
3. Konkurencija, blizina i lakše sagledavanje problema pružaju lokalnim vlastima čvršću motivaciju da više vode računa o željama stanovništva. U demokraciji se, naime, stranke nadmeću na razini države i to ugrožava njihovu odgovornost prema javnosti. Na nižim razinama vlasti djelovanje političara je uočljivije i to ih potiče na veću odgovornost. Za razliku od udaljenog ministra turizma ili pomorstva, predsjednik općine šeće rivom i izlaže se izravnim susretima sa svojim biračima. Što je manja zajednica, lakši je nadzor javnosti i utjecaj javnosti na politiku.
4. Zbog prednosti ekonomija obujma, lakše je uspješnije upravljati malim upravnim jedinicama. Jednostavnije je dobro organizirati prijevoz na jednom otoku, nego imati državno ministarstvo koje će se brinuti o prijevozu na svim otocima.

Nedostaci decentralizirane raspodjele lokalnih javnih dobara i usluga:

1. Potencijalne prednosti decentralizacije su manje u manjoj zemlji, jer su i potrebe ujednačenije. Takav je stav uobičajen u literaturi, a vjerojatno je i točan u maloj zemlji poput Danske gdje možda zaista ne postoje velike razlike. U Hrvatskoj se, međutim, teže suglasiti s tom tvrdnjom. Razlike u potrebama za lokalnim javnim dobrima i uslugama bitno se razlikuju već između Srakana i Cresa, a kamoli između Srakana i Delnica.
2. Decentralizacija može povećati korupciju, jer se povećava broj službenika koji su u mogućnosti biti korumpirani.
3. Lakše je nadgledati veliku, centraliziranu upravu nego niz decentraliziranih ureda.
4. Decentralizacija povećava potrebe za stručnim osobljem u zemljama s nedostatkom takvih kadrova, posebice s brojnim nerazvijenim područjima.

Za razliku od prvog nedostatka, s ostala tri lako se suglasiti i zamisliti ih i u hrvatskim uvjetima.

Stoga se mora dobro odmjeriti prednosti i nedostatke i odlučiti se za odgovarajuću razinu centralizacije, odnosno decentralizacije prihoda i rashoda u Hrvatskoj. O nekoj velikoj decentralizaciji prikupljanja prihoda ne bi trebalo ni razmišljati, jer su nerazvijeni otoci ionako slab izvor prihoda, a kod rashoda treba naći optimalnu mjeru decentralizacije.

Kad je riječ konkretno o razvoju, ključna pitanja razvoja vjerojatno ne bi trebalo prepustiti lokalnima, već središnjim vlastima. Razvoj se, naime, može promatrati kao nacionalno javno dobro, pa ako se prepusti lokalnim vlastima, može doći do neprimjerenog razvoja s gledišta cjelokupnog društva. Lokalne vlasti neće biti zainteresirane za izgradnju cjelokupne prijevoznice mreže, npr. za brodske linije koje će ići duž cijeloga Jadrana. Šoltu će zanimati isključivo veza sa Splitom, a s aspekta Hrvatske kao države, nužno je povezivanje svih otoka u različitim smjerovima.

Za potrebe ovog teksta, na ovom će se mjestu izbjeći omiljene rasprave o eksternalijama i ukratko zaključiti sljedeće:

Razvoj otoka bolje je promatrati kao nacionalno, nego kao lokalno javno dobro, a optimalne razmjere centralizacije, odnosno decentralizacije raspodjele lokalnih javnih dobara moguće je rješavati dotacijama državnog proračuna lokalnim vlastima.

U načelu, osobno bih, gdje je god optimalno, preporučila decentralizaciju, i to ne samo na strani rashoda, već i na strani prihoda. Iako i po tom pitanju, postoje suprotstavljeni stavovi, mislim da bi se regija poput Istre, te gradovi poput Splita ili Makarske, mogli odlučiti za financiranje lokalnih javnih dobara izdavanjem lokalnih vrijednosnih papira. Međutim, kad je riječ o hrvatskim otocima, to bi bilo ijednom od njih, barem zasad, teško preporučiti. Iza takvog oblika financiranja mora stajati vlast koja može jamčiti otplatu. U slučaju hrvatskih otoka nema mogućnosti otplate zajma iz poreznih izvora, pa taj način prikupljanja prihoda valja zasad zaboraviti.

Najsiromašnijim otocima, dakle, prije svega preostaju dotacije središnje države. Dotacije mogu biti vrlo različite, ali u biti riječ je o općim ili blok-dotacijama, dotacijama s udjelom i namjenskim dotacijama.

Opće ili blok-dotacije su dotacije opće namjene što ih središnje vlasti daju lokalnim vlastima u skladu s nekom formulom koja se temelji na ciljevima središnje vlasti. Obično ovise o dohotku po stanovniku i o broju stanovnika. Dotacije opće namjene služe za osiguranje općih prihoda za financiranje lokalnih javnih dobara i usluga, te za preraspodjelu sredstava u korist siromašnijih lokalnih jedinica. Općim se dotacijama omogućuje povećanje razine lokalnih usluga i/ili sniženje lokalnih poreza.

Dotacije s udjelom ili uvjetovane dotacije, obično su povezane s određenom funkcionalnom kategorijom rashoda, naprimjer, s obrazovanjem, zdravstvom i slično. Visina dotacije ovisi o razini lokalnih izdataka za taj program. Središnja vlast može naprimjer utvrditi da će na svaku kunu lokalno uloženi sredstava iz središnjeg proračuna uložiti još jednu, dvije ili deset kuna. Svrha je takvih dotacija potaknuti lokalne vlasti da više troše na ciljana dobra i usluge. Središnja vlast daje sredstva i potiče lokalnu vlast da ulaže više vlastitih sredstava za tu svrhu.

Namjenske dotacije ili dotacije s unaprijed točno utvrđenom svrhom jesu dotacije što ih središnje vlasti daju lokalnima uz unaprijed utvrđena ograničenja u korištenju. Lokalne vlasti moraju trošiti sredstva za točno utvrđene namjene što ih propisuje središnja vlast. Iz državnog se proračuna, naprimjer, odrede sredstva za uređenje ceste Cres-Lošinj i ona se ne mogu trošiti ni na što drugo. Lokalna vlast ih, međutim, samostalno raspoređuje za materijal, radnike, itd.

Namjenske dotacije nisu omiljene u ekonomskoj literaturi. Prvo, prigovara im se da nisu učinkovite. Drugo, kad se njima plaća program što su ih lokalne vlasti ionako namjeravale napraviti, jednake su općim ili blok-dotacijama. Treće, ako su lokalne vlasti ionako namjeravale financirati taj program, a iznos premašuje potrebna sredstva, lokalna vlast će sve potrošiti. U takvim se slučajevima preporučuju dotacije s udjelom, ali u slučaju siromašnih otoka to nema smisla jer oni ionako nemaju ni za udio. Četvrto, kad se namjenske dotacije nude za programe što ih lokalne vlasti ne namjeravaju financirati, ili ih zbog nekih razloga ne žele imati na svom području, često neće ni zahtijevati ta sredstva. Stoga se u ekonomskoj teoriji i općenito i dotacije s udjelom smatra prihvatljivijima od namjenskih dotacija. Ipak, kad je riječ o siromašnim hrvatskim otocima, s gotovo zanemarivim poreznim prihodima, taj problem bi se moglo gledati i drugačije. Naime, kad je riječ o razvoju otoka opće ili blok-dotacije ne mogu biti osobito značajne, jer su dio redovnog programa proračuna, što znači da formula vrijedi za sve krajeve podjednako. Dotacije s udjelom bi se, naravno, mogle koristiti, ali samo tamo gdje već postoje neke mogućnosti, na bogatijim otocima koji raspolažu određenim prihodima, da ih se stimulira u kojem će ih smjeru trošiti.

U slučaju hrvatskih otoka, kad se zanemari ekonomske čimbenike, najlogičnijima se čine upravo ekonomski najnepopularnije, namjenske dotacije.

POREZNI POTICAJI

Financijski i porezni poticaji koriste se za privlačenje domaćih ili stranih ulaganja u određene djelatnosti ili u određene dijelove zemlje. Poticaji mogu biti u obliku dotacija, subvencija, beskatmatnih zajmova, izuzeća od devizne kontrole i drugo.

Porezni poticaji obuhvaćaju investicijske olakšice (tj. odbijanje određenog postotka nabavne vrijednosti sredstava od porezne osnovice, uz amortizacijsku olakšicu za taj iznos pri izračunavanju oporeziva dobitka) ili odbijanje investicija od porezne obveze (odbijanje određene svote troška nabave uz normalne amortizacijske olakšice od porezne obveze). Isto tako, moguće je od oporeziva dobitka odbiti puni trošak nabave sredstava, naprimjer za godinu u kojoj je ulaganje izvršeno (100 posto amortizacije), ili u bilo kojoj godini po izboru poreznog obveznika (slobodna amortizacija).

Investicijski poticaji odobravaju se i pojedincima, ali obično je riječ samo o poreznim poticajima. Kamate na određene obveznice, dividende od dionica novoosnovanih kompanija ili od novoizdanih dionica mogu se potpuno ili djelomično izuzimati od poreza na dohodak, ili se dio nabavne cijene takvih ulaganja može odbiti od porezne obveze ili od porezne osnovice pojedinca.

Pored redovnih investicijskih poticaja, postoje i posebni oblici poticanja stranih ulaganja. Riječ je o mjerama kojima se pokušavaju poboljšati uvjeti za strane ulagače u zemlji. Ti poticaji ne moraju biti samo porezni, već tu spadaju i liberalni devizni propisi, jamstva da neće biti eksproprijacije, pristajanje na međunarodno sređivanje eventualnih sporova, industrijski parkovi, financijska pomoć (jeftini zajmovi, sudjelovanje u izravnim ulaganjima, novčane dotacije), ekskluzivne dozvole za proizvodnju, stvaranje konkurentne prednosti zabranama uvoza sličnih proizvoda, i sl. Uobičajena su i smanjenja ili izuzeća od carina, povrati carine, smanjenja ili izuzeća od poreza ili odgode porezne obveze. Kad je riječ o porezu na dobit, uobičajena su porezna izuzeća, odbijanje investicija od porezne osnovice, odbijanje rezerviranih sredstava od porezne osnovice, investicijske olakšice i ubrzane amortizacije, sniženje poreznih stopa i odbici od porezne obveze.

Usprkos činjenici što većina suvremenih autora uglavnom zagovara fiskalnu neutralnost, poneki autori (npr. Musgrave, 1993.) priznaju da mogu postojati uvjeti koji zahtijevaju da se od nje odustane. Radna snaga može biti nepokretljiva ili je država može htjeti zadržati u određenim regijama bez obzira je li riječ o ekonomskim ili neekonomskim (npr. demografskim) razlozima. Ukoliko se država odluči na poticaje u takvim regijama, nužno je prvo odrediti prave ciljeve i odlučiti se za stvaranje kapitala i/ili povećanje zaposlenosti.

Ipak, kad je riječ o otocima, pogrešni bi bili takvi poticaji usmjereni na povećanje profitabilnosti kapitala koje ne bi pratio primjeren rast zaposlenosti. Da bi velik dio stanovništva uživao u koristima razvoja ne smije se primjenjivati kapitalno intenzivne oblike ulaganja i tehnologije koje štede na radnoj snazi. Stoga je primjena uobičajenih investicijskih olakšica vrlo diskutabilna kad je riječ o otocima. Ako se država i odluči za neke vrste poticaja, prije svega dolazi u obzir izravno ili neizravno dotiranje plaća. To se može uraditi tako da se od porezne obveze odbija isplaćene plaće (slično odbijanju investicija od porezne obveze). I olakšice pri oporezivanju dobiti mogu se uvjetovati uporabom radno intenzivnije opreme. Takve se

mjere preporučuju kod regionalnih poticaja kojima je cilj povećati razinu dohotka u zaostalim područjima.

U prilogu ovog teksta opisani su konkretni primjeri takvih poticaja u određenim zemljama, a u dijelu o regionalnoj razvojnoj politici opisani su nedostaci i opasnosti takvih mjera.

ULOGA STRANOGA KAPITALA

Kad je riječ o razvoju, posebno o razvoju potencijalnih turističkih područja kao što su hrvatski otoci, uvijek se veliki naglasak stavlja na privlačenje stranog kapitala. Međutim, i očevidna iskustva drugih zemalja i sve češće ozbiljno bavljenje u literaturi, navode na veliki oprez u očekivanjima.

Iako se obično svima čini logično da se kapital kreće prema siromašnijim područjima s jeftinijom radnom snagom, sve više je dokaza da nije tako. Kapital općenito ide iz nerazvijenih u razvijena područja, s juga na sjever (vidi Krugman, 1993.). Općenito, pretjeruje se i s poimanjem o kretanju kapitala. Čak i u doba najjačeg kretanja kapitala osamdesetih godina ovog stoljeća, industrijske zemlje su izvezile kapital u vrijednosti manjoj od jedan posto od svog bruto društvenog proizvoda, a devedesetih godina kapital se kreće u obrnutom smjeru. Krugman ističe da nikad u povijesti nije bilo razdoblja u kojem bi zemlje s obiljem kapitala znatnije ulagale u razvoj siromašnijih zemalja. Obrazac je sličan čak i unutar pojedinačne zemlje. U SAD, naprimjer, kapital se ne kreće sa sjevera na jug, već s istoka na zapad gdje je radna snaga skuplja od prosječne američke radne snage, ali gdje stanovništvo naglo raste zbog imigracije.

Stoga je i u našem slučaju upitno koliki uopće naglasak u državnoj politici treba stavljati na privlačenje kapitala. Na temelju svježih iskustava bivših socijalističkih zemalja ne treba se nadati ni nekom velikom priljevu kapitala u Hrvatsku. Ako ga bude, odlično, olakšat će razvoj, ali ne dramatično. Stoga će kapital morati doći prije svega iz domaćih izvora, pa znači da osim izravnih transfera iz državnog proračuna, treba maksimalno poticati privatne domaće investicije i povećavati udio privatnog sektora u ukupnom gospodarstvu. (Vidi, na primjer, Aghion & Burges, 1993. ili Chibber & Dailami, 1993.)

ZAKLJUČAK

Ekonomska politika, a posebno fiskalna politika, neprijeporno može utjecati na razvoj gospodarstva. Stoga je nužno osmisliti i primjerene državne mjere, osobito u fiskalnoj sferi i o njihovim dugoročnim posljedicama. Zadatak je države da stvara okoliš koji će najbolje odgovarati razvoju zemlje, uz istodobno vođenje brige o socijalnom, ekološkom i drugim oblicima razvoja. Država mora osmišljavati dugoročnu strategiju razvoja, ali i osiguravati kratkoročno uspješne provedbe.

Budući da ekonomski razvoj nije regionalno podjednako raspoređen, države obično posežu za eksplicitnim ili implicitnim regionalnim razvojnim politikama. Ključno je pitanje razvojne politike, temelji li se ona na ekonomskim ili neekonomskim - naprimjer, političkim ili demografskim razlozima. Stvari su vrlo jasne i jednostavne ako državu pokreću ekonomski razlozi. U tom će slučaju možda zaključiti da nema nikakvog smisla podržavati razvoj Unija, pa će dugoročno taj otok ostati bez stanovnika. Ako je potiču demografski razlozi, može se dogoditi da država uloži ogromna sredstva i napore, a da bitka unaprijed bude izgubljena.

Stoga kad je riječ o razvoju hrvatskih otoka osnovno je utvrditi: 1) treba li država uopće intervenirati; 2) treba li intervenirati središnja država ili lokalne vlasti, te 3) kakva regionalna politika se traži? Ekonomisti su načelno protiv državne intervencije, jer koči poduzetništvo, ne potiče rast, krivo usmjeruje sredstva itd. Međutim, očito je da će država, bez obzira na te prosvjede, zbog neekonomskih razloga, sasvim sigurno intervenirati. Zbog toga nam valja pokušati utjecati na vrstu i način intervencije.

Prije svega, kad je riječ o razini na kojoj se intervenira, razvoj otoka je bolje promatrati kao nacionalno, nego kao lokalno javno dobro, pa temeljna pitanja razvoja valja prepustiti središnjoj državi. Pritom se treba odlučiti za centralizirano prikupljanje prihoda i decentralizirano trošenje sredstava, uz dotacije središnjih vlasti lokalnima. Na taj će se način potpomoći efikasnije trošenje, kontrola trošenja i usklađivanje lokalnih ciljeva s nacionalnim interesima. Pri izboru vrste dotacije, u takvim se sredinama najbolje odlučiti za namjenske dotacije s unaprijed utvrđenom svrhom.

Iako većina država koristi i razne vrste regionalnih fiskalnih izuzeća i poticaja, ekonomski ih je vrlo teško obrazložiti, posebno za tako male i siromašne sredine kao što su otoci. Ako se država i odluči na porezne poticaje, to bi morali biti oni koji će stimulirati zaposlenost (izravno ili neizravno dotiranje plaća, primjena radno intenzivne opreme, poticanje radno intenzivnih pothvata, itd.). Pritom se ne bi smjelo donositi općenite propise, već bi valjalo pristupati od slučaja do slučaja, a za to je fiskalna politika potpuno neprimjerena.

Usput, kad je riječ o otocima, ne bi se trebalo pretjerano zamarati posebnim poticanjem stranoga kapitala. Kapital ide za najjednostavnijim i najvišim profitom, a njega se lakše nalazi u velikim gradskim središtima, nego na malom otoku. Hrvatska se u svojim očekivanjima mora osloniti na domaći državni i privatni kapital.

Najbolja regionalna politika će biti ona koja će, osim izravnih transfera iz državnog proračuna za unaprijed utvrđene namjene, maksimalno poticati privatna domaća ulaganja i povećanje udjela privatnog sektora u ukupnom gospodarstvu. Država se pritom treba usredotočiti na poboljšanje ljudske, institucionalne i zakonske infrastrukture: poboljšavati prijevoz, podizati obrazovnu razinu, olakšavati razvoj i djelovanje mjesnih banaka, štedionica i štednih zadruga, osiguravati pridržavanje zakona, ograničavati korupciju, i slično. U tu svrhu država može dati posredne poticaje, ali je neophodno da ti poticaji imaju ograničen rok, da se s vremenom smanjuju, te da se stalno preispituju i ocjenjuju.

P R I L O G: REGIONALNI POTICAJI U ODABRANIM ZEMLJAMA

Italija

Osim općih poreznih poticaja koji se odnose na cijelu zemlju, u Italiji postoje i područja koja se posebno potiču. Riječ je o regiji Mezzogiorno koja obuhvaća:

- cijelu regiju Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna;
- u regiji Lazio, dio provincije Rieti i provinciju Frosinone, te
- otoke Elba, Gigio i Capraia.

U Mezzogiorno regiji primjenjuju se sljedeći poticaji:

1. Desetgodišnje izuzeće od lokalnog poreza na dobit (*ILOR*)

Od ILOR-a (16,2 posto) izuzima se i dobit od tehnički usmjerenih industrijskih poduzeća (uključujući nova ulaganja u hotelski sektor) koja su osnovana u tim regijama prije 1993. godine. Izuzeće traje deset godina, počevši od i uključujući godinu u kojoj poduzeće prijavi oporezivu dobit.

Proizvodnja u novom industrijskom pogonu ne smije biti tek prijenos proizvodnje iz prethodno postojeće tvornice, niti prijenos dijela proizvodnje. Djelomično izuzeće odobrava se za obnovu, prenamjenu, proširenje, ponovno pokretanje i osuvremenjivanje postojećih pogona u tim regijama, u razmjerima u kojoj se dobit može pripisati dodatnom ulaganju.

2. Izuzimanje od lokalnog poreza na dobit dijela dobiti koji se ponovo uloži u Mezzogiorno

Talijanske tvrtke, bez obzira gdje su u Italiji smještene, mogu od svoje oporezive dobiti, kad je riječ o obračunu lokalnog poreza na dobit, izuzeti do 100 posto (70 posto za provincije Rieti i Latina) prijavljene oporezive dobiti (izuzevši dobit od transakcija nekretninama), ako izuzetu dobit ponovo ulože u Mezzogiorno u izgradnju, proširenje ili ponovno pokretanje industrijskih pogona. Izuzeta dobit ograničena je na svotu ulaganja u odgovarajuću imovinu ili 100 posto (70 posto) oporezive dobiti. Izuzeće se ne može tražiti za onu dobit što je već izuzeta od lokalnog poreza na dobit. Izuzeće se može dobiti i kad se dobit ponovno uloži u dionički kapital korporacija čiji su pogoni smješteni u tim regijama. Riječ je o ulaganju u izgradnju, proširenje ili ponovno oživljavanje industrijskih pogona u Mezzogiornu. Porezni obveznik mora izričito zatražiti izuzeće u svojoj poreznoj prijavi i poreznoj upravi dati odgovarajuće tehničke podatke i dokumentaciju. Ulaganje mora početi u roku jedne godine i mora biti završeno u roku tri godine od zahtjeva za izuzeće podnesenog poreznim vlastima.

3. Desetgodišnje izuzeće od oporezivanja poduzeća (*IRPEG*)

Tvrtka iz bilo kojeg dijela Italije koja pokreće novu industrijsku djelatnost u Mezzogiornu je 100 posto (50 posto za Frosinone, Rieti i Latinu) izuzeta od oporezivanja poduzeća (*IRPEG* sa stopom 36 posto). Izuzeće traje deset godina od dana osnivanja (prije 1993.). Povlastica ne vrijedi za transfer ili leasing pogona drugim vlasnicima.

4. Smanjenje poreza za registraciju

Porez za registraciju smanjuje se s 1 posto na 0,50 posto na spajanje ili na prijenos poduzeća ukoliko su sve stranke smještene i vode posao u Mezzogiornu.

5. Izuzeće od izjednačavajućeg poreza na raspodijeljenu dobit (*IRPEG di conguaglio*)

U Italiji postoji zakon po kojem se dioničarima čija raspodijeljena dobit premašuje 64 posto oporezive dobiti porez (*IRPEG*) povećava za 9/16 razlike. Tvrtke koje obavljaju djelatnost u Mezzogiornu i 100 posto su izuzete od *IRPEG*-a ne plaćaju taj izjednačavajući porez na raspodijeljenu dobit. Tvrtka koja je 50 posto izuzeta od *IRPEG*-a plaća izjednačavajući porez 9/32 (što je 50 posto od 9/16).

6. Ostali poticaji

Tvrtke smještene u Mezzogiornu imaju pravo na sniženje poreza za potrošnju električne energije i izuzeće od doprinosa socijalnom osiguranju na deset godina od zapošljavanja djelatnika. Osim nabrojanih poticaja talijanskim tvrtkama u Mezzogiornu, ranije su postojale i posebne povlastice stranim tvrtkama koje su osnivale poduzeća u Mezzogiornu. Ti poticaji

su 1993. ukinuti, ali sve povlastice i dalje vrijede. Bilo je i određenih poticaja srednjoj i sjevernoj Italiji, ali su u međuvremenu istekli. Još do 31. prosinca 1995. poticane su provincije Trst i Gorizia (zbog granice s bivšom Jugoslavijom).

Španjolska

Osim poticaja koji se primjenjuju u cijeloj Španjolskoj, poseban sustav zakonskih propisa za oživljavanje gospodarstva i zaposlenosti postoji za baskijsku regiju Pais Vasco (Alvara, Guipuzcoa i Vizcaya). Riječ je o sljedećim poticajima:

1. Snižanja porezne osnovice:

- 5 posto za nabavu osnovnih sredstava (maksimum do 25 posto porezne osnovice),
- 30 posto za djelatnosti istraživanja i razvoja (maksimum do 50 posto porezne osnovice),
- 25 posto za ulaganja u izvozne djelatnosti (maksimum do 30 posto porezne osnovice),
- 10 posto za ulaganja u proizvodnju filmova i knjiga,
- 25 posto za kapitalizaciju malih poduzeća,
- 500.000 do 700.000 peseta za stvaranje zaposlenosti, te
- 10 posto za ulaganje u obrazovanje zaposlenih.

2. Sniženje porezne osnovice do 50 posto dohotka koji će se uložiti u nova osnovna sredstva u određenom razdoblju. Svake se godine mora uložiti najmanje 20 posto od dobivenog dohotka.

3. Povišenje stopa amortizacije

Poduzeća nastala prije 31. prosinca 1994. izuzima se od poreza na dobit poduzeća. Izuzeće se ne odnosi na kapitalne dobitke i dobit ostvarenu od pokretnih dobara, koji se oporezuju po stopi od 25 posto. Posebni porezni režim traje 10 godina od osnivanja uz ove zahtjeve: - najniži potpuno uplaćeni dionički kapital iznosi 20 milijuna peseta, - najniže ulaganje prije 31. prosinca 95. iznosilo je 80 milijuna peseta, - u prvih 6 mjeseci mora se otvoriti barem 10 novih radnih mjesta i moraju se održati najmanje 10 godina, a postoje i neki drugi manji uvjeti.

Grčka

U Grčkoj postoji poseban zakon za poticanje ulaganja u kojem su posebno utvrđene djelatnosti što ih se potiče. Za ostvarivanje poreznih olakšica potrebna je potvrda mjesnih poreznih vlasti, a za odobravanje dotacija i kamatnih subvencija zahtjeve se podnosi ministarstvu gospodarstva.

Za razliku od zemalja koje imaju posebno povlaštene regije (npr. Mezzogiorno u Italiji ili Pais Vasco u Španjolskoj), Grčka je cijela - za potrebe poreznih poticaja - podijeljena na regije, pa se poticaji izražavaju u postocima ovisno o smještaju poduzeća. U skladu sa zakonom o poticajima, Grčka je podijeljena na četiri glavne regije (A, B, C i D). Određene dodatne olakšice postoje za ulaganje u sjeverni dio Grčke, Traciju koja je inače dio regije D. Povlastice rastu od A do D, stim da je A najrazvijenija regija (Atika, Korint, Solun...), dok regija D obuhvaća najnerazvijenija granična područja i otoke na granici s Turskom. Ta područja su nešto drugačije definirana kad je riječ o ulaganju u turizam.

Poduzeća mogu zahtijevati sniženje oporezivih profita ako su smještena u regijama B, C i D, i ako će imati nova ulaganja u proizvodnju do 31. prosinca 2004. godine. Postoje i dodatni posebni poticaji za područje Tracije.

Najvišu svotu što je se može odbiti od oporezive dobiti utvrđuje se u postotku od godišnje dobiti i troška ulaganja.

Tabela 1. Najviši mogući odbici za sve sektore osim sektora koji će biti navedeni u tabeli 2

Regija	Postotak godišnjih profita	Postotak troškova ulaganja
A	-	-
B	60	60
C	75	75
D	90	90
Tracija	100	100

Izvor: KPMG (1994.)

Tabela 2. Najviši mogući odbici za ulaganje u hotele, hostele, kampove

Regija	Postotak godišnjih profita	Postotak troškova ulaganja
A	-	-
B	60	40
C	75	55
D	90	90
Tracija	100	100

Izvor: KPMG (1994.)

Za utvrđivanje dobiti na koju će se primjenjivati navedene stope, prijavljena neto oporeziva dobit poduzeća smanjuje se za iznos prenesen u statutarne rezerve i za iznos raspodijeljene dobiti. Iznos dobiti koja se odbija podliježe stopi oporezivanja poduzeća (35 posto). Najviše gornje stope primjenjuju se samo na dobit ostvarenu zakonom predviđenim djelatnostima. Ako poduzeće ostvaruje dobit i od drugih djelatnosti, a to ne može točno izraziti, ukupno ostvarena dobit dijeli se na te različite djelatnosti na temelju bruto prihoda od svake djelatnosti. Porezna izuzeća ne mogu se zahtijevati ako se za ulaganje odobrava kamatne ili druge subvencije.

Izuzeća su uvjetna i izuzetu dobit će se oporezovati u slučaju: - prodaje osnovnih sredstava unutar pet godina od njihove kupnje ako nisu zamijenjena (u mjeri u kojoj se porezna izuzeća odnose na prodana osnovna sredstva), - raspodjele izuzete dobiti (u mjeri u kojoj se iznosi stvarno raspodijele), - prijenosa udjela u vlasništvu (u mjeri u kojoj se porezno izuzeće odnosi na preneseni udjel).

Poduzeća koja imaju pravo na subvencije ili porezna izuzeća mogu zahtijevati ubranu amortizaciju osnovnih sredstava kupljenih do 31. prosinca 1994. godine. Za izračunavanje redovne i ubrane amortizacije trošak sredstava će se smanjiti za iznos državnih dotacija.

Tabela 3. Porast standardnih stopa amortizacije ovisno o regiji u koju je ulaganje smješteno i o broju radnih smjena:

Regija	Prva smjena	Druga smjena	Treća smjena
	(u %)	(u %)	(u %)
A	-	20	40
B	20	40	80
C	35	70	120
D	50	100	150

Izvor: KPMG (1994.)

Hoteli, toplice, kampovi, zimovališta imaju pravo na stope samo za prvu smjenu. Mnogo je još pojedinosti i uvjeta za razne posebne djelatnosti, poslove, strane ulagače, ali uvijek po regijama A, B, C i D.

Sažetak

Zadatak države je stvaranje okoliša koji će najbolje odgovarati razvoju zemlje, uz istovremeno vođenje brige o socijalnim, ekološkim i drugim vidovima razvoja. Država mora osmišljavati dugoročnu strategiju razvoja, ali i osiguravati kratkoročno uspješne provedbe.

Budući da ekonomski razvoj nije regionalno podjednako raspoređen, države obično posežu za eksplicitnim ili implicitnim regionalnim razvojnim politikama. Pritom je ključno temelji li se razvojna politika na ekonomskim ili neekonomskim, npr. političkim ili demografskim razlozima.

Kad je riječ o razvoju hrvatskih otoka osnovno je utvrditi: 1. treba li država uopće intervenirati; 2) treba li intervenirati središnja država ili lokalne vlasti, te 3) o kakvoj je regionalnoj politici riječ? Ekonomisti su načelno protiv državne intervencije, jer koči poduzetništvo, ne potiče rast, krivo usmjerava sredstva, itd. Budući da će država iz neekonomskih razloga sasvim sigurno intervenirati, zadatak je ekonomista da pokušaju utjecati na vrstu i način intervencije.

Kad je riječ o razini na kojoj se intervenira, razvoj otoka je bolje promatrati kao nacionalno, nego kao lokalno javno dobro, pa temeljna pitanja razvoja valja prepustiti središnjoj vlasti. Pritom se treba odlučiti za centralizirano prikupljanje prihoda i decentralizirano trošenje sredstava, uz dotacije središnjih vlasti lokalnima. Na taj će se način potpomoći efikasnije trošenje, kontrola trošenja i usklađivanje lokalnih ciljeva s nacionalnim interesima. Pri izboru vrste dotacije, najbolje se odlučiti za namjenske dotacije s unaprijed utvrđenom svrhom.

Iako većina država koristi i razne vrste regionalnih fiskalnih izuzeća i poticaja, ekonomski ih je vrlo teško obrazložiti i poduprijeti, osobito za tako male i siromašne sredine kao što su otoci. Ako se država i odluči na porezne poticaje, to bi morali biti oni koji će stimulirati zaposlenost (izravno ili neizravno dotiranje plaća, korištenje radno intenzivne opreme, poticanje radno intenzivnih pothvata, itd.). Pritom se ne bi smjelo donositi generalne propise, već bi valjalo pristupati od slučaja do slučaja, a za to je fiskalna politika potpuno neprimjerena.

Najbolja regionalna politika će biti ona koja će, osim izravnih transfere iz državnog proračuna za unaprijed utvrđene namjene, maksimalno poticati privatna domaća ulaganja i

povećanje udjela privatnog sektora u ukupnom gospodarstvu. Država se pritom treba usredotočiti na poboljšanje ljudske, institucionalne i zakonske infrastrukture, poboljšavati prijevoz, podizati obrazovnu razinu, olakšavati razvoj i djelovanje mjesnih banaka, štedionica i štednih zadruga, osiguravati pridržavanje zakona, ograničavati korupciju, i sl. U tu svrhu država može osigurati posredne poticaje, ali je neophodno da ti poticaji imaju ograničen rok, da se s vremenom smanjuju, te da se stalno preispituju i ocjenjuju.

Literatura

- Aghion, P. / Burgess, R. (1993) Financing and development in Eastern Europe and the former Soviet Union: issues and institutional support, in: Giovannini, A. ed. (1993), pp. 203-343.
- Barro, R. (1989) Economic growth in a cross section of countries, in: NBER Working Paper No. 3120.
- Barro, R. (1990) "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", in: Journal of Political Economy,
- Bass, S. M. J. (1993) Ecology and economics in small islands: constructing a framework for sustainable development, in: Economics and Ecology: New frontiers and sustainable development, ed. E. B. Barbier, London: Chapman & Hall, pp. 156-176.
- Bird, R. M. / Wallich, C. I. (1994) Local government finance in transition economies: Policy and institutional issues, in: Institutional change and the public sector in transitional economies, ed. S. Schiavo-Campo, Washington: World Bank, pp. 97-128.
- Chibber, A. / Dailami, M. (1993) Fiscal policy and private investment in developing countries: recent evidence on key selected issues, in: Faini, R. / de Melo, J. eds. (1993), pp. 121-151.
- Cho, Y. J. (1989) Finance and development: The Korean approach, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 5, No. 4, pp. 88-102.
- Collier, P. / Mayer, C. (1989) The assessment: Financial liberalization, financial systems, and economic growth, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 5, No. 4, pp. 1-12.
- Cuadrado, J. R. / de la Dehesa, G. / Precado, A. (1993) Regional imbalances and government compensatory financial flows: the case of Spain, in: Giovannini, A. ed. (1993), pp. 261-303.
- Dornbusch, R. ed. (1993) Policymaking in the Open Economy, Concepts and Case Studies in Economic Performance, New York: Oxford University Press
- Faini, R. / de Melo, J. eds. (1993) Fiscal Issues in Adjustment in Developing Countries, New York: St. Martin's Press, Inc.
- Faini, R. / Galli, G. / Giannini, C. (1993) Finance and development: the case of Southern Italy, in: Giovannini, A. ed. (1993), pp. 158-223.
- Giovannini, A. ed. (1993) Finance and development: issues and experience, Cambridge: Cambridge University Press
- Harberger, A. C. (1988) Policymaking and Economic Policy in Small Developing Countries, in: The Open Economy, Tools for Policymakers in Developing Countries, ed. R. Dornbusch i F. Leslie C.H. Helmers, Oxford: Oxford University Press, pp. 249-267.
- Hewitt, D. P. (1991) Transfers to Local Governments, in: Public Expenditure Handbook, A Guide to Public Expenditure Policy Issues in Developing Countries, ed. Ke-young Chu/R. Hemming, Washington: International Monetary Fund, pp. 82-88.

- KPMG (1994) Tax and Financial Incentives for Business Around the World, Amstelveen
- Krugman, P. (1993) International finance and economic development, in: Giovannini, A. ed. (1993), pp. 1-29.
- Lucas, R. (1988) On the mechanics of economic development, Journal of Monetary Economics 22, pp. 3-42.
- Musgrave, Richard i Peggy (1993) Javne financije u teoriji i praksi, Zagreb: Institut za javne financije
- Stiglitz, J. E. (1989) Financial markets and development, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 5, No. 4, pp. 55-68.
- Svendsen, K. E. (1993) Development Strategies: A New Discourse, in: Global Change and Transformation, Economic Essays in Honor of Karsten Laursen, ed. L. Stetting, K. E. Svendsen, E. Yndgaard, Copenhagen: Handelshojskolens Forlag, pp. 347-355.
- Williamson, J. G. (1965) Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns, in: Economic Development and Cultural Change 13 (4)

**K a t a r i n a O t t : Regional fiscal and development policy within the framework
of a national Island development programme**

Summary

It is the task of the government to create a favourable environment for the country's development, while being responsible for the social, environmental and other aspects of development. The government should elaborate a long-term development strategy as well as ensure the successful attainment of short-term goals.

Since the level of economic development differs from region to region, governments usually resort to explicit or implicit regional development policies. A crucial issue is whether the development policy will be based on economic or noneconomic (political or demographic) criteria.

Concerning the development of Croatian islands, we need to establish the following points: 1) whether there is the need for government intervention at all; 2) who should intervene - the central government or local authorities and 3) what kind of regional policy to choose. In principle, economists oppose government intervention because it hampers entrepreneurship, fails to stimulate growth, leads to the misallocation of funds etc. Since the government is bound to intervene, motivated by non-economic reasons, it is the task of economists to try and influence the type and method of intervention.

As for the level of intervention, the development of islands is better regarded as a matter of national interest, rather than as a local matter; basic development issues should be decided by the central government. The best option is to combine a centralised collection of revenue with decentralised spending through subsidies granted by the central government to local authorities. This will promote more efficient spending, better control of expenditures and the compatibility of local goals with national interests. As for the type of subsidy, special-purpose grants seem the best.

Although most countries resort to various kinds of regional fiscal benefits and incentives, it is very difficult to justify them from an economic viewpoint, particularly for such small and poor

areas such as the islands. If the government opts for tax benefits, they should stimulate job creation (direct or indirect wage subsidies, the use of labour intensive equipment, incentives to labour intensive ventures etc.) However, this should not be done via regulations but on a case-by-case basis, for which fiscal policy is not suitable.

The best regional policy is a policy which does not rely only on direct transfer payments of special-purpose funds from the national budget but stimulates private domestic investments to increase the proportion of the private sector in the total economy. The government should focus on improving human resources, institutional and legal infrastructure, modernising transport, raising the level of education, facilitating the development and functioning of local banks, savings banks and savings cooperatives, enforcing laws, fighting corruption etc. To further these ends, the government may offer direct incentives, but it is necessary that these incentives be time-limited and that they should be subject to constant scrutiny and supervision.

